

Aan Eerste Kamer Commissies LNV en VWS

Onderwerp 'voorzorgbeginsel'.

Vraag van 1^e kamer

Meten=Weten heeft de vraag van de 1^e kamer opgevat als de vraag om een standpunt over de toepassing van het voorzorgbeginsel met betrekking tot pesticiden. Het verzoek was onze mening in een korte notitie weer te geven.

Samenvatting

Aan het voorzorgbeginsel zoals wettelijk geformuleerd voor het toelaten van pesticiden, namelijk geen schade aan mens of dier, wordt door het Ctgb niet voldaan.

Als gevolg hiervan heeft de rechtspraak meermalen geoordeeld dat risico's bestaan en maatregelen moeten worden genomen. Omdat risico's niet worden weggenomen reageren omwonenden en NGO's via de rechtspraak in wetgeving met een eigen voorzorgbeginsel. In civiele processen hebben telers een verbod tot gebruik pesticiden gekregen. Gemeenten worstelen met de Omgevingswet. De Raad van State heeft bevestigd dat op basis van de Habitatrichtlijn voor gebruik van pesticiden een Natura 2000-vergunning is vereist. Decentrale overheden weten niet hoe te handhaven. Landelijke regie ontbreekt. Meten=Weten acht het niet acceptabel dat pesticiden risico's opleveren voor mens en natuur doordat een overheidsorgaan als Ctgb de wetgeving niet respecteert.

Voorzorgbeginsel algemeen

Het voorzorgsbeginsel, verankerd in artikel 191 lid 2 VWEU is een fundamenteel beginsel van Europees milieurecht. Het verplicht bestuursorganen om preventief op te treden wanneer er redelijke twijfel bestaat over mogelijke schade aan mens of milieu, ook wanneer volledige wetenschappelijke zekerheid ontbreekt.

Sterk samengevat is de algemene strekking: als er risico bestaat, moeten bestuurders bepalen of dit risico aanvaardbaar of onaanvaardbaar is. Bestuurders hebben een grote beoordelingsvrijheid. Als een risico onaanvaardbaar is dienen maatregelen te worden genomen om de onaanvaardbaarheid weg te nemen. Onaanvaardbare risico's moeten bij voorbaat worden weggenomen (HvJ EU, C-157/96), bij onzekerheid moet het voorzorgsbeginsel worden toegepast (HvJ EU, C-236/01).

In diverse wetgeving is het voorzorgsbeginsel van toepassing verklaard. Expliciet, zoals in de wetgeving rond geneesmiddelen en pesticiden, dan wel impliciet, zoals in de Habitatrichtlijn en diverse andere wetten. In deze wetgeving is de grens tussen aanvaardbaar en onaanvaardbaar wettelijk vastgelegd. Bestuurders hebben dan geen keuzevrijheid meer.

Voorzorgsbeginsel toelating pesticiden

De toelating van pesticiden tot de markt is geregeld in de Verordening 1107/2009. In deze Verordening, die geldt als Nederlandse wet, is vastgelegd aan welke eisen vanuit het voorzorgsbeginsel moet zijn voldaan. Kortheidshalve is dit: *“b) het (middel) heeft geen onmiddellijk of uitgesteld schadelijk effect op de gezondheid van de mens, met inbegrip van kwetsbare groepen, of op die van dieren, e) het heeft geen onaanvaardbare effecten op het milieu, ...”*

Toetsing aan deze eisen moet het uitgangspunt zijn voor de toelating van pesticiden.

Echter: in artikel 29 lid 6 van de Verordening 1107/2009 is bepaald dat voor de toelating gebruik dient te worden gemaakt van vastgestelde uniforme beginselen voor de beoordeling, het zo genoemde toetsingskader dat is opgenomen in Uitvoeringsverordeningen die steeds wijzigen, zoals EU-5462011,

544/2011, 545/2011 of 284.2013 Het Ctgb maakt gebruik van deze toetsingskaders. In de toetsingskaders is opgenomen dat het voldoet aan het voorzorgbeginsel van de Verordening 1107/2009. Daarmee lijkt de redenering rond, maar dit is onjuist. De gedetailleerde toetsingskaders zijn onvolledig, waardoor niet volledig wordt getoetst aan het voorzorgbeginsel.

Diverse rechtbanken, een gerechtshof en het RIVM hebben reeds uitgesproken dat de toelatingen omissies bevatten. Dit zijn onder andere de relatie tussen blootstelling aan pesticiden en neurodegeneratieve ziektes, risico's en ontwikkelingsstoornissen voor jonge en ongeboren kinderen, cocktails worden niet in beschouwing genomen, het beoordelingskader toetst niet op effecten verder buiten de akker. Het Ctgb acht het niet zijn taak te toetsen op effecten op Natura 2000-gebieden.

Bevoegdheid rechter

De Verordening 1107/2009 richt zich op overheden. Een nationale rechter heeft geen zelfstandige rol om te toetsen of het voorzorgbeginsel correct is toegepast, maar slechts een toetsingsbevoegdheid of er geen procedurele fouten zijn gemaakt en of een kennelijke beoordelingsfout is gemaakt. Het voorzorgsbeginsel van Verordening 1107/2009 kan niet als grondslag dienen voor (onder meer) een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (ECLI:NL:RBOBR:2026). Dit hindert burgers en NGO's sterk in hun beroepsmogelijkheden.

Tussenconclusie

Ctgb toetst niet aan het voorzorgbeginsel zoals verwoord in de Verordening 1107/2009; '*mag geen schadelijk effect hebben op mens of dieren*', maar gebruikt voor de toelating van middelen het onvolledig toetsingskader uit de Uitvoeringsverordeningen. Hierdoor wordt niet aan het vastgelegde voorzorgbeginsel voldaan.

De burger of NGO kan zich hier juridisch niet of nauwelijks tegen verzetten. Daarom grijpen deze naar andere wetgevingen met betrekking tot het voorzorgbeginsel om zichzelf of de natuur te beschermen.

Doordat de agrarische sector en een deel van de overheid de kans op schade niet erkent en er aan vasthoudt dat toegelaten middelen geen risico opleveren, werkt dit polariserend.

Voorzorgbeginsel Burgerlijk Wetboek

Omwonenden van landbouwpercelen waar pesticiden worden toegepast hebben zich in civiele procedures tot de rechter gewend om op basis van onrechtmatige daad het gebruik van pesticiden te beperken en hebben hierin meerdere malen gelijk gekregen. Rechters hebben geoordeeld dat telers een commercieel belang hebben, maar het belang van omwonenden om gevrijwaard te blijven van potentiële (ernstige) schade aan de gezondheid zwaarder weegt dan het economische belang van de teler.

Het nadeel van civiele procedures is dat de uitspraak slechts geldt voor de specifieke situatie. Rechtbanken doen weliswaar uitspraken van een meer algemeen karakter, zoals dat de toelating geen garantie biedt dat gezondheidsschade uitblijft, maar in een andere civiele procedure dient de beoordeling en de belangenafweging steeds opnieuw plaats te vinden.

Voorzorgbeginsel Omgevingswet

In de Omgevingswet is in artikel 2.11 Bal een specifieke zorgplicht opgenomen, ook een vorm van voorzorgbeginsel. Hierin ligt ook een verantwoordelijkheid voor gemeenten.

De rechtspraak heeft naar aanleiding van een handhavingsverzoek reeds geoordeeld dat de gemeente een actieve onderzoeksplicht heeft om na te gaan of telers die pesticiden toepassen, wat een milieubelastende activiteit is, de specifieke zorgplicht uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en de Omgevingswet schenden (ECLI:NL:RBNNE:2026:1051). De gemeente moet in kaart brengen welke specifieke middelen, concentraties, combinaties en frequenties worden gebruikt, wat de afstand

tot kwetsbare locaties is en welk effect de cumulatie van meerdere bespoten percelen heeft. De gemeente voert de uitspraak niet uit en ging in hoger beroep.

De jurisprudentie moet zich nog ontwikkelen. Momenteel zijn meerdere handhavingsverzoeken in behandeling bij rechtbanken.

Voorzorgbeginsel Habitatrichtlijn (92/43/EEG)

De Habitatrichtlijn vereist dat bij een project alle redelijke wetenschappelijke twijfel over schadelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden wordt weggenomen. Blijft twijfel bestaan, dan moet het project worden afgewezen. Het gebruik van pesticiden is door de rechtspraak als een project geduid.

Uit onderzoek door Meten=Weten en anderen blijkt dat actueel in gebruik zijnde pesticiden tot kilometers ver worden aangetroffen in Natura 2000-gebieden. Bij de rechtspraak is plausibel gemaakt dat dit significante effecten kan hebben op de natuur van die gebieden, met name de insectenpopulaties. Dit heeft erin geresulteerd dat rechtbanken (vanaf 2021) en de Afdeling (2 april 2025) hebben bepaald dat er een vergunningplicht Natura 2000-activiteit geldt voor het gebruik van pesticiden.

Vanuit de ecologie gezien is een bewijs dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel mag bestaan, niet te leveren voor pesticiden die in Natura 2000-gebieden zijn aangetroffen. In een vergunning kunnen wel voorschriften worden opgenomen zoals welke middelen wel, wanneer en hoe kunnen worden gebruikt. Hiervoor noodzakelijke kennis is nog onvolledig.

Navolging en handhaving zijn (nog) nihil. Er is nog geen enkele vergunning verstrekt.

Oplossingsrichting

De problemen doen zich voor met middelen die stoffen bevatten die niet op de akkers blijven maar uitspoelen of verdampen. Door veelvuldige bemonstering kunnen deze stoffen, zelfs op korte termijn, worden gedetermineerd. Dit verplaatst de discussie van alle pesticiden naar specifieke pesticiden, waarop specifieke maatregelen moeten worden genomen.

We beginnen inzicht te krijgen is welke stoffen zich over grotere afstanden verspreiden. Circa 70 stoffen zijn al bekend uit verspreidingsonderzoek. Van PFAS-stoffen is bekend dat ze zich zeer ver verspreiden.

Wanneer stoffen zich tot in Natura 2000-gebieden verspreiden, moet met wetenschappelijke zekerheid worden aangetoond dat die stoffen daar geen effecten kunnen veroorzaken (passende beoordeling). Met de bestaande kennis is dat onmogelijk. Studies daartoe zullen vele jaren vergen zonder garantie op succes.

Kennis over de verspreiding kan ook betekenen dat een deel van de middelen geen risico's veroorzaakt, waarvoor geen maatregelen noodzakelijk zijn en vergunning voor gebruik kan worden verleend.

Het is onvermijdelijk dat het gebruik van middelen die stoffen bevatten die zich verspreiden tot in Natura 2000 moet worden beëindigd. Door deze maatregelen ten behoeve van natuur zal een deel van de volksgezondheidsproblematiek ook worden opgelost. Het betreft immers de stoffen die niet op de akkers blijven en in tuinen, woningen en natuurgebieden terecht komen.

Conclusie

Meten=Weten acht het niet acceptabel dat het Ctgb het voorzorgbeginsel uit Verordening 1107/2009 niet volledig toepast, waardoor burgers en natuur niet adequaat worden beschermd. Burgers en NGO's worden gedwongen tot gerechtelijke procedures om op basis van andere wetgeving de hierdoor ontstane risico's op de bevolking en de natuur aan de kaak te stellen. Zolang Ctgb zijn taak onvolledig uitvoert, zullen rechtszaken en polarisatie blijven.