

Over: De toepassing van het voorzorgsbeginsel in de landbouw:
reflecties van de Gezondheidsraad
Aan: De vaste Eerste Kamercommissies voor Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit en voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Van: Prof. dr. Karien Stronks, mr. dr. Rogier Kegge & mr. Danique
Leunisse
Datum: 22 september 2026

Notitie

Introductie

In de openbare deskundigenbijeenkomst van 22 september a.s. gaan we graag met u in gesprek over het voorzorgsbeginsel, en dan met name de toepassing van dit beginsel in de landbouw. In verschillende adviezen van de Gezondheidsraad is het voorzorgsbeginsel als grondslag voor verschillende aanbevelingen gebruikt. Voorbeelden zijn de twee deeladviezen Gezondheidsrisico's rond veehouderijen 2025 en het advies Gezondheidswinst door inzet biocontrol voor gewasbescherming. Graag geven we in deze position paper vanuit onze expertise een aantal reflecties als start voor het gesprek op 22 september. Achtereenvolgens gaan we in op de betekenis, juridische grondslagen en toepassing van het voorzorgsbeginsel (sectie 1 en 2), en de relatie met politiek bestuurlijke afwegingen (sectie 3 en 4).

De Gezondheidsraad

De Gezondheidsraad is een onafhankelijk adviesorgaan voor regering en parlement. De raad werd in 1902 ingesteld bij de Gezondheidswet en is een adviescollege zoals bedoeld in de Grondwet en de Kaderwet adviescolleges. De wettelijke taak van de Gezondheidsraad is om 'Onze Ministers en de beide kamers der Staten-Generaal voor te lichten over de stand der wetenschap ten aanzien van vraagstukken op het gebied van de volksgezondheid en het gezondheids(zorg)onderzoek door middel van het uitbrengen van rapporten.'

De missie van de Gezondheidsraad is de wetenschappelijke basis van gezondheidsbeleid te versterken. De raad adviseert regering en parlement op basis van een onafhankelijke en zorgvuldige duiding van wetenschappelijke kennis. Zo ondersteunt de raad goed geïnformeerde afwegingen die bijdragen aan een gezonde samenleving, nu en in de toekomst.

De adviezen van de Gezondheidsraad worden opgesteld door adviescommissies, die – ondersteund door het secretariaat en in opdracht van de voorzitter van de raad – zelfstandig en onafhankelijk tot een advies komen. De Gezondheidsraad kan zich beroepen op de onbezoldigde inzet van de beste wetenschappelijke experts in Nederland.

Reflecties

1. *Het voorzorgsbeginsel nader geduid*

- Het voorzorgsbeginsel is een algemeen erkend internationaal en nationaal rechtsbeginsel, dat beoogt de risico's van menselijk handelen op de volksgezondheid en het milieu op een verantwoorde manier te beheersen in een context van wetenschappelijke onzekerheid.¹ Op basis van het voorzorgsbeginsel kunnen maatregelen getroffen worden wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben voor de volksgezondheid of het milieu, maar er nog onzekerheid bestaat over de exacte oorzaak en de aard en ernst van de (gezondheids)risico's.² Die maatregelen kunnen beleid zijn, maar vaak ook bindende regelgeving. Het voorzorgsbeginsel kent verschillende juridische grondslagen en toepassingen. Soms vrij streng, maar soms ook juist soepel. Dat hangt af van de concrete invulling van het voorzorgsbeginsel in het relevante beleids- of wettelijke kader.
- Het voorzorgsbeginsel is alleen van toepassing wanneer sprake is van een potentieel en voldoende ernstig risico voor het milieu of de volksgezondheid dat regulering rechtvaardigt

¹ R. Kegge & K. de Graaf, Factsheet Voorzorgsbeginsel, Parlement en Wetenschap 2024.

² Gezondheidsraad, Gezondheidsrisico's rond veehouderijen 2025: deel I, nr. 2025/12.

en waarover wetenschappelijke onzekerheid bestaat.³ Hierbij moeten de potentieel schadelijke gevolgen objectief en wetenschappelijk geëvalueerd zijn, maar hoeft het risico op basis van deze evaluatie niet met zekerheid te worden bepaald.⁴ Als er zekerheid bestaat over de risico's voor mens en milieu of de (gezondheids)effecten is er geen sprake meer van voorzorg, maar is het preventiebeginsel van toepassing en zijn overheden gehouden maatregelen te treffen ter bescherming van de volksgezondheid en/of het milieu.⁵

2. Grondslagen en toepassingen van het voorzorgsbeginsel

- Het voorzorgsbeginsel heeft zijn grondslag in internationaal en EU-recht, en werkt door in nationaal recht. De belangrijkste grondslag voor Nederland is art. 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dat artikel geeft geen definitie van het beginsel, maar stelt wel dat de Europese Unie in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming, waarbij dat beleid berust op het voorzorgsbeginsel. Het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel komt in verschillende varianten voor in verschillende richtlijnen en verordeningen. Ook in internationale verdragen zijn verschillende interpretaties van het voorzorgsbeginsel te vinden.⁶ Tot slot wordt het voorzorgsbeginsel ook los van het internationale en EU-recht in het nationale recht toegepast, bijvoorbeeld als onderdeel van het zorgvuldigheidsbeginsel⁷ of de ruimtelijke belangenafweging bij ruimtelijke besluiten.⁸ Terreinen waarop het voorzorgsbeginsel van toepassing is, zijn onder andere de toelating van geneesmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen, natuurbescherming, ruimtelijke ordening en milieu.
- Vanwege de verschillende grondslagen en toepassingen kan feitelijk niet gesproken worden van 'het' voorzorgsbeginsel, zoals u in uw brief stelt. De grondslag en betekenis van het voorzorgsbeginsel kunnen per situatie duidelijk verschillen en zouden ons inziens telkens geëxpliciteerd moeten worden.

3. Het voorzorgsbeginsel en politiek-bestuurlijke afwegingen

- U stelt in uw brief de vraag wanneer het voorzorgsbeginsel moet worden toegepast, en daarmee de onderliggende waarde van het beschermen van de volksgezondheid prevaleert, en wanneer het belang van het bedrijf voorrang moet krijgen. Kort gezegd is onze reactie: het voorzorgsbeginsel schrijft meestal geen concrete uitkomst voor, maar biedt een richting voor besluitvorming. Of bepaalde maatregelen wel of niet worden genomen, en in welke vorm, is uiteindelijk een politiek-bestuurlijke afweging.⁹ Het is daarmee ook aan de politiek om steeds een goede evenredige balans te vinden tussen de bescherming van het milieu en de volksgezondheid en andere maatschappelijke belangen.
- In het politiek-bestuurlijke debat wordt onzekerheid in het wetenschappelijk bewijs voor een bepaald gezondheidsrisico vaak gebruikt om de noodzaak of aard van maatregelen af te zwakken, omdat geen duidelijke, enkelvoudige oorzaak kan worden aangewezen. Dit is echter niet terecht. Juist die wetenschappelijke onzekerheid is een basis voor toepassing van het voorzorgsbeginsel, en dat beginsel vraagt vervolgens om tijdige en adequate maatregelen, die het risico tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau terugbrengen.

³ Kegge & De Graaf 2024.

⁴ Kegge & de Graaf 2024.

⁵ art. 191 lid 2 VWEU.

⁶ M.J.W. Timmer, 'Het voorzorgsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur?', *Ars Aequi*, 2014.

⁷ E. de Poortere, 'Het voorzorgsbeginsel als nieuw beginsel van behoorlijk bestuur', een verkennende analyse, *TBP* 2025/7.

⁸ P.M. Smits, 'Een steeds bredere toepassing van het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht', *TBR* 2023/24.

⁹ Kegge & De Graaf 2024.

- Het voorzorgsbeginsel vraagt steeds een zorgvuldige belangenafweging, waarbij de volksgezondheid uiteraard een belangrijke rol speelt, maar waarbij ook andere maatschappelijke of economische belangen moeten worden meegewogen, zoals bijvoorbeeld landbouw, woningbouw of energie-infrastructuur. Het voorzorgsbeginsel kan bij die afwegingen schuren met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. In het geval van bestaande legale (landbouw)bedrijven kan er bijvoorbeeld spanning ontstaan tussen het voorzorgsbeginsel enerzijds en het rechtszekerheidsbeginsel anderzijds. Burgers en bedrijven moeten immers in beginsel kunnen vertrouwen op de bestaande regels en onherroepelijke vergunningen.
 - Dat betekent echter niet dat bestaande en legale situaties nooit zouden kunnen worden gewijzigd of beëindigd op grond van het voorzorgsbeginsel. Juist als blijkt dat risico's voor milieu of de volksgezondheid groter zijn dan aanvankelijk gedacht, kan er aanleiding zijn om in te grijpen in bestaande legale situaties. Daarvoor moet dan wel een wettelijke grondslag zijn met duidelijke voorwaarden en moet nadeelcompensatie mogelijk zijn.
4. *Hoe kan gezondheid in politiek-bestuurlijke afwegingen meer prioriteit krijgen?*
- U stelt in uw brief de vraag of er praktisch toepasbare manieren voor de overheid zijn om een evenwichtige balans tussen het voorzorgsbeginsel enerzijds en de economische/bedrijfsbelangen anderzijds te waarborgen. Daarin lezen wij ook de vraag hoe het doel van bescherming van de volksgezondheid vaker prioriteit kan krijgen boven economisch belangen? In bovenstaande hopen we duidelijk gemaakt te hebben dat het voorzorgsbeginsel hierbij richting kan geven, maar dat de bedoelde evenwichtige balans per situatie zal verschillen en dat hierbij ook andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het rechtszekerheidsbeginsel, moeten worden betrokken. Het relevante juridische kader moet zo'n brede belangenafweging wel mogelijk maken en bestuursorganen in staat stellen om op basis van een wetenschappelijke risicobeoordeling een evenwichtig besluit te nemen.
 - Bij toepassing van het voorzorgsbeginsel denken wij dat de gestructureerde Unierechtelijke beoordeling kan helpen. De beoordeling bestaat uit drie stappen: risicoanalyse, risicobeoordeling en risicobeheer.¹⁰ In de risicoanalyse worden de potentiële risico's voor het milieu of de volksgezondheid geïdentificeerd, waarbij het van belang is te kijken naar de waarschijnlijkheid dat het risico zich werkelijk voordoet en de aard en de omvang van mogelijke gevolgen. Hierna volgt een wetenschappelijke beoordeling van de risico's. Bij risicobeheer worden met inachtneming van het juridische kader al dan niet maatregelen getroffen om de risico's te voorkomen of te beperken.¹¹
 - Voorwaarde voor een goed geïnformeerde afweging is een zo goed mogelijke duiding van het aanwezige gezondheidsrisico en een analyse van effectieve en verantwoorde handelingsopties. Vanwege de belangen die ermee gemoeid zijn, is het onwenselijk om bij enig potentieel risico al maatregelen te treffen. Er moet een drempel zijn van enig bewijs van een reëel risico. Waar die drempel voor bewijs ligt, is aan wetenschappelijke discussie onderhevig.¹² De Gezondheidsraad kan een rol spelen in de risicoanalyse, door de risico's en het bewijs daarvoor in kaart brengen en te duiden. Daarmee kan de raad bijdragen aan de onderbouwing van beleid en maatregelen.
 - Hoe het belang van dit risico en de mogelijkheden voor bescherming van de bevolking vervolgens gewogen moeten worden ten opzichte van andere belangen, is uiteindelijk de rol van de EU, de regering, parlement, provincies en gemeenten.

¹⁰ Kegge & De Graaf 2024.

¹¹ Europese Commissie. *Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel 2000*; Kegge & De Graaf 2024.

¹² Kegge & De Graaf 2024.