



Aan
Eerste Kamer
t.a.v. Commissie LNV
t.a.v. Commissie VWS

Van
prof. mr. K.J. (Kars) de Graaf (www.rug.nl/staff/k.j.de.graaf)

Datum
20 september 2026

Onderwerp
Deskundigenbijeenkomst voorzorgsbeginsel (22 september 2026)

Naar aanleiding van uw uitnodiging en het verzoek om enkele vragen te beantwoorden over de (door)werking van het voorzorgsbeginsel in de Nederlandse rechtsorde, stuur ik onderstaande notitie over de verankering van het voorzorgsbeginsel in het Nederlandse (omgevings)recht.¹

1. Een in het internationaal en Europees milieurecht belangrijk rechtsbeginsel

Het voorzorgsbeginsel is een zeer relevant rechtsbeginsel in het internationale en Europese (milieu)recht. Omdat het een beginsel is, schrijft het in een concrete situatie geen exacte norm of uitkomst voor, maar geeft het richting aan beleidsvorming, normstelling en besluitvorming. Het beginsel is onder meer te vinden in de Verklaring van Rio de Janeiro (1992; beginsel 15) en schrijft voor dat landen ter bescherming van het milieu – afhankelijk van hun mogelijkheden – zo veel mogelijk het voorzorgsbeginsel toepassen. Het voorzorgsbeginsel: ‘Als er gevaar bestaat voor ernstige of onomkeerbare schade mag wetenschappelijke onzekerheid niet als reden worden aangevoerd om kosteneffectieve maatregelen ter voorkoming van achteruitgang van het milieu uit te stellen.’² Het beginsel beoogt mogelijke risico’s van menselijke activiteiten voor de volksgezondheid en het milieu op een verantwoorde wijze te beheersen in een context van wetenschappelijke onzekerheid. Het wordt toegepast wanneer een product, een proces of een verschijnsel schadelijke gevolgen kan hebben die zijn vastgesteld door middel van een objectieve, wetenschappelijke evaluatie, terwijl de exacte gevolgen niet met voldoende zekerheid kunnen worden achterhaald. Het beginsel beschermt daarom niet tegen (vooralsnog) onbekende of op dit moment onvoldoende aannemelijk gemaakte risico’s.

Het voorzorgsbeginsel is op grond van art. 191 VWEU een van de uitgangspunten voor beleid en regelgeving in de Europese Unie. De concretisering van het beginsel geschiedt op Europees niveau onder meer door in verordeningen en/of richtlijnen normen te stellen. Nog altijd relevant is een in 2000 door de Europese Commissie gegeven duiding van de beoogde werking

¹ Daarvoor wijs ik ook graag op R. Kegge & K.J. de Graaf, *Factsheet voorzorgsbeginsel*, Parlement en Wetenschap, 7 oktober 2024 en op K.J. de Graaf, V.M.Y. van 't Lam & N. Teesing (red.), *Naar een betere verankering van het voorzorgsbeginsel?* (VMR-reeks 2026-1), Den Haag: Boom.

² Zie ook o.a. W.T. Douma, *The precautionary principle. Its application in international, European and Dutch law* (diss. Groningen), Den Haag: T.M.C. Asser Press 2004; A. Trouwborst, *Precautionary rights and duties of states* (diss. Utrecht), Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers 2006; J.F.M. Versteegh e.a., *Bij twijfel (niet) doen? Over de invulling van het voorzorgsbeginsel en het omgaan met onzekerheden* (VMR-reeks 2009-3), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2009; R. Kegge, ‘The precautionary principle and the burden and standard of proof in European and Dutch environmental law’, *Review of European Administrative Law*, 2020, p. 113-131; F.M. Fleurke, ‘De lange mars van het voorzorgsbeginsel: de redding van de bij?’, *NtER* 2018/7/8.

van het beginsel. Daarbij worden drie fasen onderscheiden.³ In de eerste fase (risicoanalyse) is het doel de identificatie van de potentiële risico's voor het milieu of de volksgezondheid van een (menselijke/economische) activiteit, waarbij geldt dat niet ieder hypothetisch risico tot toepassing van het voorzorgsbeginsel moet leiden. Daarbij spelen de waarschijnlijkheid dat het risico zich verwezenlijkt en de aard en omvang van de mogelijke gevolgen een rol. Alle menselijke/economische activiteiten gaan immers gepaard met gevolgen voor het milieu of de gezondheid. Hoeveel risico maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht, is een politiek-bestuurlijke keuze van een wetgevende instantie, op EU-, nationaal of zelfs lokaal niveau. In de tweede fase (risicobeoordeling) vindt de wetenschappelijke beoordeling plaats van de risico's en de derde fase (risicobeheer) betreft het beheer van de risico's op basis van die beoordeling, hetgeen regulering (monitoren/beperken/verbieden) van de activiteit kan inhouden.

2. Doorwerking in het Nederlandse omgevingsrecht: expliciet

Het voorzorgsbeginsel werkt door in de Nederlandse rechtsorde. Het is weliswaar niet expliciet in de Nederlandse Grondwet te vinden (vgl. art. 21 Gw), maar voor zover het tot uitdrukking komt (bijv. art. 2 en 8 EVRM) of is geconcretiseerd in een ieder verbindende bepalingen in een voor Nederland bindend internationaal verdrag, kan op die normen een beroep worden gedaan voor de Nederlandse rechter. Zo accepteert de Nederlandse civiele rechter dat het voorzorgsbeginsel mede kan bepalen wat voor burgers, bedrijven en de staat op grond van de maatschappelijke zorgvuldigheid (art. 6:162 BW; onrechtmatige daad) betamelijk is.⁴

In Nederland kennen we echter naast die maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm van art. 6:162 BW een groot aantal meer specifieke regels die beogen het milieu en de gezondheid te beschermen. Een groot deel van die regels is tegenwoordig bijeengebracht in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet. Daarin wordt het voorzorgsbeginsel expliciet genoemd. In art. 23.6 Ow wordt tot uitdrukking gebracht dat bij het vaststellen van de algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet, die bij uw Kamer worden voorgehangen, rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel. Dat betekent onder meer dat de regering bij het vaststellen van algemene regels voor (milieubelastende) activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) rekening houdt met het voorzorgsbeginsel. Datzelfde geldt voor het vaststellen van instructieregels (waaraan de gemeenteraad is gebonden bij het opstellen van een omgevingsplan) en beoordelingsregels (waaraan het bevoegd gezag is gebonden bij het beslissen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning) in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In art. 3.3 Ow is een vergelijkbaar voorschrift opgenomen; gemeenten, provincies en het rijk moeten rekening houden met het beginsel bij het opstellen van hun omgevingsvisie (die in de beleidstheorie de basis vormt voor de bindende normering op grond van de Omgevingswet). Tegen een algemene maatregel van bestuur en tegen een omgevingsvisie staat geen beroep open op de bestuursrechter.

3. Doorwerking in het Nederlandse omgevingsrecht: besluitvorming

In hoeverre kan het voorzorgsbeginsel vervolgens – zonder dat dat expliciet is voorgeschieden – doorwerken in de normstelling in algemene regels en in de besluitvorming over concrete activiteiten? Het antwoord daarop is doorgaans dat die doorwerking afhankelijk is van een juridisch kader waarbinnen het bevoegde gezag een beslissing moet nemen.⁵ In de recente publicatie van de Vereniging voor Milieurecht (VMR) 'Naar een betere verankering van het voorzorgsbeginsel?' is daarom op verschillende deelterreinen van het omgevingsrecht de doorwerking en concretisering onderzocht en wordt duidelijk dat verschillende varianten van

³ Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM (2000)1 definitief.

⁴ Zie o.a. HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, AB 2020/4, m.nt. Ch. W. Backes & G.A. van der Veen (Urgenda), maar ook E.R. de Jong, 'Voorzorgsperikelen in het civiele aansprakelijkheidsrecht', in K.J. de Graaf, V.M.Y. van 't Lam & N. Teesing (red.), *Naar een betere verankering van het voorzorgsbeginsel?* (VMR-reeks 2026-1), Den Haag: Boom, hoofdstuk 10.

⁵ P.M. Smits, 'Een steeds bredere toepassing van het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht', *TBR* 2023/42.

het voorzorgsbeginsel kunnen worden onderscheiden (van zeer streng tot vrij soepel). Het bevoegde gezag kan gebonden zijn aan strenge normen die mede gebaseerd zijn op het voorzorgsbeginsel (bijv. de omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit). Er zijn echter ook beslissingen van het bevoegd gezag waarbij het wettelijk kader het bevoegd gezag ruimte laat voor de afweging van belangen (bijv. de vaststelling van een omgevingsplan). Is dat het geval, dan is het de vraag of in die belangenafweging het voorzorgsbeginsel een rol van betekenis kan spelen. Zo is in de rechtspraak bekend dat bij het vaststellen van een bestemmingsplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening (oud) voorzorg mee kan wegen.⁶ Vanwege de grote mate van beleidsruimte die de gemeenteraad van de wetgever heeft gekregen. Het ligt voor de hand dat datzelfde geldt voor het vaststellen van een omgevingsplan onder de Omgevingswet. Ook is bekend dat in de rechtspraak over de omgevingsvergunning voor een vergunningplichtige (milieubelastende) inrichting op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (oud), het voorzorgsbeginsel geen reden kon zijn voor het weigeren van die specifieke vergunning.⁷ Ook het stellen van (extra) strenge voorschriften op grond van het voorzorgsbeginsel is niet eenvoudig gebleken.⁸ Omdat de wetgever het bevoegde gezag die beslissingsruimte niet zou bieden. Hoewel de vergunningverlening en regulering van deze (milieubelastende) inrichtingen onder de Omgevingswet anders is vormgegeven en er redenen zijn voor een wijziging,⁹ ligt naar mijn oordeel voor de hand dat deze jurisprudentie onder de Omgevingswet wordt voortgezet.

4. Doorwerking in het Nederlandse omgevingsrecht: open normen?

Een open norm is een norm die ertoe noopt op een later moment en voor een concreet geval te beoordelen of de norm overschreden is of niet. In art. 5.32 Ow en in algemene zin in de art. 1.6 en 1.7 Ow, maar meer in het bijzonder in art. 2.11 Bal voor milieubelastende activiteiten, zijn open normen opgenomen waarvoor enerzijds enigszins voor de hand ligt dat het voorzorgsbeginsel een rol speelt bij de interpretatie van die normen, maar waarvoor anderzijds geldt dat nog enigszins onzeker is in welke mate dat daadwerkelijk het geval is. In art. 5.32 Ow is geregeld dat een omgevingsvergunning kan worden geweigerd als naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Deze bepaling biedt derhalve een weigeringsgrond voor een vergunningaanvraag die een aanvullende werking heeft op de in het Bkl opgenomen beoordelingsregels. In art. 2.11 Bal is een zogenoemde specifieke zorgplicht neergelegd, in aanvulling op de algemene zorgplicht van art. 1.6 Ow, die geldt naast een eventuele vergunning en naast eventueel geldende algemene regels voor de mba (en voor de lozingsactiviteit). Degene die de activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in art. 2.2 Bal, is verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, te beperken, ongedaan te maken of achterwege te laten. Het is niet ondenkbaar dat bij de toepassing van deze bepaling het voorzorgsbeginsel een rol gaat spelen.

5. In de praktijk: informatie-asymmetrie

Het voorzorgsbeginsel wordt frequent in stelling gebracht als oplossing voor uiteenlopende maatschappelijke problemen. Denk aan de introductie van nieuwe (milieugevaarlijke) stoffen, waaronder ook gewasbeschermingsmiddelen. Aan de (vermindering van de) uitstoot van Zeer

⁶ ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, *M en R* 2020/70, m.nt. B. Arentz; ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4240, *TBR* 2024/44, m.nt. P.M. Smits.

⁷ ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, *M en R* 2022/50, m.nt. A. Collignon. Zie ook J.K. van de Poel, 'Geen ruimte meer voor toepassing van het voorzorgsbeginsel bij de omgevingsvergunning milieu', *M en R* 2023/25.

⁸ Rb Den Haag 26 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302 (r.o. 14), *M en R* 2023/47, m.nt. A. Collignon.

⁹ Zo moet bijvoorbeeld ingevolgde art. 8.9 lid 3 Bkl bij de beslissing omtrent vergunningverlening aan een milieubelastende activiteit (waarbij het voorzorgsbeginsel dan niet zou kunnen leiden tot afwijzing) rekening worden gehouden met het omgevingsplan (waarbij het voorzorgsbeginsel wel een rol kan hebben bij de normstelling) bij de beoordeling of sprake is van significante verontreiniging.

Zorgwekkende Stoffen (ZZS), inclusief PFAS. En aan de algemene wens om bedrijven/ondernemingen niet alleen aan strengere eisen te binden vanwege het belang van klimaatverandering en het belang van de gezondheid van omwonenden, maar ook om die bedrijven/ondernemingen meer dan voorheen te dwingen mee te werken aan de transitie naar een duurzame samenleving.

In algemene zin geldt dat elke vorm van normstelling in beginsel dient te worden gebaseerd op wetenschappelijk aanvaarde inzichten dat een bepaalde activiteit schadelijk is voor het milieu en/of de volksgezondheid. In veel gevallen ligt de bewijslast bij het bevoegd gezag en zou de kennis over de (gevolgen van de) activiteiten behoren te zijn bij degene die de activiteit verricht. Tussen het bevoegd gezag en degene die de activiteit verricht, bestaat in zoverre een zekere informatie-asymmetrie. Ondanks dat het bevoegd gezag in veel gevallen verstrekende bevoegdheden heeft om informatie te verkrijgen, is deze informatie-asymmetrie niet eenvoudig geheel weg te nemen.¹⁰

6. Civiele rechter als kanarie in de kolenmijn?

De door de Nederlandse wetgever in het leven geroepen publiekrechtelijke milieuregels ter bescherming van milieu en gezondheid, dienen in beginsel te volstaan. Natuurlijk kan ook het civiele recht en de civiele rechter een rol spelen. In haar recent uitgesproken oratie aan de Rijksuniversiteit Groningen, onder de titel ‘Veerkrachtig milieurecht?’, stelt hoogleraar Milieurecht Van ’t Lam dat de rol van de civiele rechter vergelijkbaar is met die van een kanarie in de kolenmijn.¹¹ Uit voorzorg namen mijnwerkers vroeger een levende kanarie in een kooitje mee in de kolenmijn. De fysieke gesteldheid van de kanarie liet de mijnwerkers zien of sprake was van veilige of onveilige lucht in de mijn. Uitspraken van civiele rechters dat bedrijven jegens anderen (omwonenden en/of overheden) een onrechtmatige daad hebben begaan (evt. mede gebaseerd op het voorzorgsbeginsel), tonen in voorkomend geval het tekortschieten van de publiekrechtelijke milieuregels. Van ’t Lam pleit dan ook voor een cyclisch systeem waarin het publiekrechtelijke milieurecht zo goed mogelijk normeert en de civielrechtelijke interventies fungeren als signaal en spiegel. In het publiekrechtelijke milieurecht zouden die signalen vervolgens weer moeten worden vertaald in democratisch gelegitimeerde en rechtszekere normstelling.

7. Voorzorgsbeginsel: naar een betere verankering?

In de recente publicatie over de vraag of verankering van het voorzorgsbeginsel moet worden verbeterd, wordt geconcludeerd dat integrale heroverweging van de in de regelgeving opgenomen verankering, niet voor de hand ligt. In bepaalde beoordelingskaders werkt voorzorg voldoende door, maar op andere rechtsgebieden moet worden nagedacht of potentiële risico’s en de ernst daarvan voldoende worden meegewogen in het toepasselijke beoordelingskader. De conclusie is ook dat het vooral van belang is te kijken naar een informatie-asymmetrie (of die er is en welke precies) tussen bevoegd gezag en degene die de activiteit verricht; het streven zou moeten zijn om bestaande bevoegdheden in te zetten om die asymmetrie ter voorkomen en, mocht dat nodig zijn, de voorwaarden te creëren waaronder die asymmetrie zo goed mogelijk kan worden opgeheven. Dat moet ertoe leiden dat op basis van een wetenschappelijke evaluatie van de risico’s van een bepaalde menselijke/economische activiteit en een beoordeling daarvan, beslist kan worden welke vorm van risicobeheer (normstelling) noodzakelijk is.

¹⁰ Zie ook *Kamerstukken II* 2024/25, 28089, nr. 335 (blg-1191697) naar aanleiding van *Kamerstukken II* 2023/24, 33118, nr. 271; *Kamerstukken II* 2024/25, 28089, nr. 328; *Kamerstukken II* 2023/24, 33118, 268.

¹¹ V.M.Y. van ’t Lam, *Veerkrachtig milieurecht?* (oratie Groningen), Den Haag: WJS uitgevers 2026.