

M en R 2010, p. 12

Verslag discussie VMR-Studiemiddag 'Bij twijfel (niet) doen? Over de invulling van het voorzorgsbeginsel en het omgaan met onzekerheden'

H.K. Gilissen , datum 01-01-2010

Datum	01-01-2010
Auteur	H.K. Gilissen ^[1]
JCDI	JCDI:ADS854741:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Algemeen Milieurecht / Algemeen Omgevingsrecht / Milieu

Op donderdag 29 oktober 2009 vond in Utrecht de VMR-studiemiddag over het voorzorgsbeginsel plaats. De bijeenkomst werd voorgezeten door mw. mr. M.A. Robesin (Stichting Natuur en Milieu). De inleidingen werden verzorgd door mw. ir. J.F.M. Versteegh (RIVM, teamleider drinkwater), prof. mr. B.J. Schueler (hoogleraar bestuursrecht en omgevingsrecht Universiteit Utrecht) en dr. R. Pieterman (universitair hoofddocent rechtssociologie Erasmus Universiteit Rotterdam). Na de inleidingen vond een plenaire discussie plaats, waarvan in deze bijdrage beknopt verslag wordt gedaan. ^[1]

1 Inleiding

Tijdens de opening van de discussie gaf de voorzitter een korte samenvatting van de inleidingen van de drie sprekers. De eerste inleiding handelde over de toepassing van het voorzorgsbeginsel in de praktijk, in het bijzonder in de praktijk van de Nederlandse drinkwaterkwaliteit. De tweede inleiding had betrekking op de vraag welke rol het voorzorgsbeginsel kan spelen als formele toetsingsmaatstaf voor de (Nederlandse) bestuursrechter, en wat de neveneffecten daarvan zouden kunnen zijn. In de derde inleiding werd aan de hand van vier thema's op kritische wijze aandacht besteed aan de wijze waarop de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het voorzorgsbeginsel interpreteert.

Tijdens de discussie kwamen drie thema's aan bod, te weten de codificatie van en rechterlijke toetsing aan het voorzorgsbeginsel (onder 2), het omgaan met onderzoeksgegevens (onder 3), en de praktische toepassing van het voorzorgsbeginsel (onder 4).

2 Codificatie van en rechterlijke toetsing aan het voorzorgsbeginsel

De WRR adviseert om het voorzorgsbeginsel te codificeren, bij voorkeur in de Grondwet. ^[2] Ook speelt de gedachte om het voorzorgsbeginsel in de Awb te codificeren als algemeen abstract beginsel van behoorlijk bestuur, hetgeen bestuursorganen in hun besluitvorming dienen te betrekken en waaraan de bestuursrechter die besluiten kan toetsen. De discussie concentreerde zich primair op die laatste vorm van codificatie, waarbij onder meer het nut daarvan aan de orde kwam.

Er werd vastgesteld dat slechts voor bepaalde stoffen (wettelijke) normen gelden, waarin (een bepaalde

verschijningsvorm van) het voorzorgsbeginsel is ingebed. In dat kader werd de vraag opgeworpen of het zinvol is om, bij wijze van vangnetbepaling, een algemeen geldend voorzorgsbeginsel te codificeren, voor de stoffen waarvoor géén normen gelden. In het verlengde daarvan werd gesteld dat veel concrete normen maximumwaarden voor bepaalde stoffen bevatten, maar dat die waarden en daarmee de normen afhankelijk zijn van de stand der techniek, zoals die was op het moment van totstandkoming van de norm. Men loopt dus bij de toepassing van dergelijke normen achter de feiten aan. Het vastleggen van het voorzorgsbeginsel als algemeen (vangnet)beginsel heeft niet met dat probleem te kampen, omdat de algemeenheid daarvan het juist mogelijk maakt rekening te houden met de meest recente ontwikkelingen in de wetenschap.

Tegen deze vorm van codificatie van het voorzorgsbeginsel - althans, van de proactieve contextuele variant, waarvan de WRR uitgaat - werd ingebracht dat daarmee in feite weinig wordt toegevoegd aan het reeds bestaande beginseleninstrumentarium in het algemeen bestuursrecht. Enkel de actualiseringsplicht blijkt van meerwaarde te zijn, maar dáárin schuilt evenmin een algemeen beginsel, omdat deze verplichting juist nader moet worden geconcretiseerd. Kortom: bestuursrechters kunnen al toetsend aan de reeds bestaande algemene beginselen (vooral de zorgvuldigheidsnorm) voorzorg in hun toetsing betrekken. Aan codificatie van het voorzorgsbeginsel als abstracte toetsingsnorm in de Awb bestaat om die reden dan ook geen behoefte.

Zo werd gesteld dat het inbedden van voorzorg in concrete normen de voorkeur geniet, niet alleen omdat daarmee maatwerk kan worden geleverd, maar vooral omdat daaraan in de praktijk door rechters - in tegenstelling tot aan een abstract beginsel - tamelijk eenvoudig kan worden getoetst. Toch werd de verstarring en daarmee de onvermijdelijke veroudering van regelgeving wel als probleem erkend. Het actualiseren van vergunningsvoorschriften en wettelijke voorschriften, maar ook van Europese richtlijnen, zou eenvoudiger en sneller moeten kunnen verlopen. Het vastleggen van concrete normen in beleidsregels kan hier een oplossing bieden. Ook het aanpassen van beleidsregels kan echter veel tijd in beslag nemen, zij het niet om formeel-juridische, maar eerder om politiek-bestuurlijke redenen.

Hieraan werd toegevoegd dat de voorstanders van codificatie van het voorzorgsbeginsel er wellicht te gemakkelijk van uitgaan dat dat beginsel ook daadwerkelijk helpt bij de bescherming tegen onzekere risico's. Dat beginsel kan ook een belemmering zijn, omdat aan de hand daarvan vaak in verschillende - mogelijk anderszins tegengestelde - richtingen geredeneerd kan worden, hetgeen kan leiden tot tegenstrijdigheden en incoherente resultaten in standpunten of rapporten.

Voorts werd betoogd dat er geen belemmering bestaat voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel in de (civiele) rechtspraak. In (wetenschappelijk) onderzoek komt men geregeld onzekerheidsmarges tegen, waarmee rechters goed (kunnen) omgaan. Aan de hand van dergelijke marges vindt bijvoorbeeld in het civiele aansprakelijkheidsrecht (mede) de beoordeling plaats van welk schadebedrag voor vergoeding in aanmerking komt. Zodoende houdt de civiele rechter op een objectieve wijze rekening met onzekere risico's.

Ten slotte werd gewezen op het wezenlijke verschil in rechterlijke toetsing tussen - en dus ook in de toepassing van het voorzorgsbeginsel door - de civiele rechter en de bestuursrechter. De civiele rechter beoordeelt namelijk *achteraf* of de schade voor vergoeding in aanmerking komt en wie er aansprakelijk is; het kwaad is dan al geschied. De bestuursrechter beoordeelt daarentegen *van tevoren* welk risico aanvaardbaar is om genomen te gaan worden, hetgeen ertoe leidt dat deze rechter een grotere terughoudendheid in acht dient te nemen.

3 Omgaan met onderzoeksgegevens

Een ander onderdeel van de discussie betrof de manier waarop wordt omgegaan met tegenstrijdige gegevens in verschillende rapporten. Vastgesteld werd dat rapporten van oudere datum vaak hogere waarden van toxische stoffen aangeven dan recentere rapporten. De vraag was of kan worden voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van de resultaten van nieuwe(re) rapporten, die voor ondernemers vaak een gunstiger beeld geven dan de oudere. Deze vraag werd gesteld binnen het kader van de vrees dat ondernemers, eenmaal geconfronteerd met een voor hen ongunstig onderzoek, initiatieven nemen voor vernieuwd onderzoek, waarbij inhoudelijk invloed wordt uitgeoefend op de resultaten daarvan. De genoemde vrees kan, zo werd gesteld,

(goeddeels) worden weggenomen door te wijzen op tamelijk strenge procedures, waarmee wordt beoogd de objectiviteit van (wetenschappelijk) onderzoek te waarborgen. Daarnaast werd gewezen op de constante ontwikkeling in onderzoek en wetenschap, hetgeen kan leiden tot voortschrijdende inzichten, en dus in de tijd verschillende onderzoeksresultaten. Daarnaast kunnen verschillende onderzoeksmethoden en -technieken leiden tot verschillen in resultaten. Overigens is het vanuit sociologisch oogpunt verklaarbaar dat hoe sterker men overtuigd is van zijn eigen gelijk, hoe sterker men is geneigd om onwelgevallige informatie buiten beschouwing te laten. Dit kan leiden tot het door belanghebbenden 'shoppen' in onderzoeksgegevens; rechters dienen echter hun objectiviteit in acht te nemen.

4 Praktische toepassing van het voorzorgsbeginsel

Ten slotte richtte de discussie zich op de praktische toepassing van voorzorg. Daarbij werd het voorbeeld aangevoerd, waarin de gemeente Utrecht - tegen de resultaten van verschillende onderzoeken in - bij brief adviseerde niet binnen veertig meter van hoogspanningskabels te wonen of te verblijven. Deze brief leidde tot regionale commotie bij andere gemeenten en burgers. De vraag was of het in dit geval ging om een juiste toepassing van het voorzorgsbeginsel.

Gesteld werd dat het in casu inderdaad gaat om voorzorgbeleid, maar wel een 'schadelijke' variant daarvan. Althans, de onnodige commotie die daardoor is ontstaan, werd als schadelijker beschouwd dan de niet-ioniserende straling die uitgaat van hoogspanningskabels. Daarnaast werd gesteld dat het tevens gaat om een onjuiste toepassing van het voorzorgsbeginsel (zo men het in casu al als zodanig wil kwalificeren). Daarbij werd verwezen naar de studies van Trouwborst op dat terrein, die stelt dat men pas in redelijkheid kan overgaan tot het nemen van voorzorgsmaatregelen, indien op grond van de best beschikbare informatie tot de conclusie wordt gekomen dat een gegronde vrees bestaat voor ernstige schade. Daarvan is in dit geval kennelijk geen sprake.

Voetnoten

[*] Mr. H.K. (Herman Kasper) Gilissen is als AiO verbonden aan het Centrum voor omgevingsrecht en -beleid/NILOS van de Universiteit Utrecht. Hij bereidt een dissertatie voor over overheidsverantwoordelijkheid voor adaptatie aan klimaatverandering.

[1] Een uitgebreider verslag van de discussie is te raadplegen op de website van de Vereniging voor Milieurecht (www.milieurecht.nl). In dat verslag wordt ook inhoudelijk, zij het beknopt, ingegaan op de inleidingen van de sprekers.

[2] Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Onzekere veiligheid, Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, Den Haag 2008.