

1 Inleiding

Kars de Graaf, Valérie van 't Lam en Natasja Teesing¹

Het voorzorgsbeginsel dateert uit 1982 toen het World Charter for Nature door de VN werd goedgekeurd. Het is in verschillende internationale overeenkomsten ter bescherming van het milieu te vinden. In de Verklaring van Rio de Janeiro uit 1992 over milieu en ontwikkeling is het als beginsel 15 vastgelegd en luidt:

‘Ter bescherming van het milieu moet het voorzorgsbeginsel door de landen afhankelijk van hun mogelijkheden zo veel mogelijk worden toegepast. Als er gevaar bestaat voor ernstige of irreversibele schade mag wetenschappelijke onzekerheid niet als reden worden aangevoerd om kosteneffectieve maatregelen ter voorkoming van achteruitgang van het milieu uit te stellen.’²

In de Europese Unie is het voorzorgsbeginsel een van de richtinggevende beginselen voor de Europese beleid en de op grond daarvan te stellen regels over het beschermen van het milieu (vgl. art. 191 VWEU). De Europese Commissie heeft in 2000 in een mededeling verduidelijkt op welke wijze de Commissie het beginsel hanteert of wil hanteren wanneer zij besluiten moet nemen om een risico te beperken. Het doel van de mededeling is een leidraad te bieden voor de praktische toepassing van het voorzorgsbeginsel,³ dat 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 voorzorgsbeginsel wordt toegepast wanneer een verschijnsel, een product of een proces schadelijke gevolgen kan hebben die zijn vastgesteld door middel van een objectieve, wetenschappelijke evaluatie, maar wanneer die exacte gevolgen niet met voldoende zekerheid kunnen worden achterhaald. Het beginsel geeft derhalve uitdrukking aan het beheersen van de potentiële risico’s op schadelijke gevolgen voor mens en milieu. Het ligt als zodanig ten grondslag aan en is terug te vinden in Europees beleid en regelgeving.⁴

1 Prof. mr. K.J. (Kars) de Graaf is als hoogleraar Publiekrecht en duurzaamheid verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Prof. mr. V.Y.M. (Valérie) van 't Lam is aan diezelfde vakgroep verbonden als hoogleraar Milieurecht en is tevens advocaat/partner te Amsterdam. Mr. Natasja Teesing is de bureausecretaris van de VMR.

2 Rio Declaration on Environment and Development 1992, [https://docs.un.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol. I\)](https://docs.un.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1(vol. I)).

3 Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel /* COM/2000/0001 def. */.

4 In 2009 heeft de VMR al aandacht besteed aan het voorzorgsbeginsel in het milieurecht: J.F.M. Versteegh, B.J. Schueler, N.T. Arnoldussen, W.J. Kortleven & R. Pieterman, *Bij twijfel (niet) doen? Over de invulling van het voorzorgsbeginsel en het omgaan met onzekerheden*, VMR 2009-3. Op 20 november 2024 vond een VMR-Leergang plaats over het voorzorgsbeginsel in het omgevingsrecht, zie www.milieurecht.nl/vmrlg/voor-zorgsbeginselomgevingsrechtopenbaar.

Over de vraag naar de exacte betekenis van het voorzorgsbeginsel en welke actie wanneer verwacht kan worden, bestaat geen eenduidig antwoord. Trouwborst concludeert op basis van uitvoerig onderzoek dat het beginsel enerzijds inhoudt dat de overheid maatregelen *kan* nemen als er op basis van de best beschikbare informatie redelijke gronden zijn om te vrezen voor significante milieuschade en dat het anderzijds maatregelen *moet* nemen als er op basis van de best beschikbare informatie redelijke gronden zijn om te vrezen voor ernstige en/of onomkeerbare milieuschade.⁵

Bij de toepassing van de bevoegdheden op grond van de Omgevingswet kan het voorzorgsbeginsel een rol spelen. Dat is expliciet geregeld voor het vaststellen van de vier AMvB's (art. 23.6 Ow) en voor de omgevingsvisies (art. 3.3 Ow). Bekend is evenwel ook dat het voorzorgsbeginsel onder omstandigheden kan meewegen bij het vaststellen van een omgevingsplan, de omgevingsverordening en bij vergunningverlening of maatwerk en mogelijk bij toepassing van verschillende specifieke zorgplichten.

De centrale vraag in deze bundel is op welke wijze het voorzorgsbeginsel op dit moment doorwerkt in het internationale, Europese en nationale recht en hoe het wordt toegepast (in de rechtspraak). De auteurs van deze bundel belichten de toepassing van het voorzorgsbeginsel op verschillende omgevingsrechtelijke deelterreinen. Zij stellen zich de vraag of het wenselijk is het voorzorgsbeginsel steviger te verankeren in regelgeving en, zo ja, op welke wijze en met welke (juridische) consequenties.

Aan de orde komt de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij het recht inzake bestrijdingsmiddelen en biociden, het natuurbeschermingsrecht (gebieden en soorten), en voor de bodem- en waterkwaliteit. Daarnaast wordt ook gekeken naar de toepassing bij de regulering van milieubelastende activiteiten en bij het stellen van regels in het omgevingsplan. Bij alle onderwerpen komt ook de wijze waarop de bestuursrechter met het beginsel omgaat aan de orde. Naast de door vele auteurs gekozen publiekrechtelijke invalshoek, kent deze bundel ook ten minste één auteur die de betekenis van voorzorg in het civiele recht onderzoekt.

De hoop is dat deze bundel beter inzichtelijk maakt op welke wijze het voorzorgsbeginsel wordt toegepast en doorwerkt in de rechtspraak en de praktijk, maar ook dat de bundel bijdraagt aan de vraag of die toepassing en doorwerking op een andere of betere wijze zou kunnen of moeten worden verankerd. Daartoe biedt het slothoofdstuk een overzicht van de bijdragen en het begin van een antwoord op die vraag.

5 A. Trouwborst, *Precautionary rights and duties of states* (diss. Utrecht), Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers 2006.

2 Weg met het voorzorgsbeginsel? Het 10^e Omnibusvoorstel en de Europese regels inzake de toelating van gewasbeschermingsmiddelen

Wybe Douma¹

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in een aantal recente arresten op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen een aantal leemtes gedicht door een uitleg voor te schrijven die beter recht doet aan het voorzorgsbeginsel. Bezien wordt om welke leemtes het ging en welke oplossingen het Hof aandroeg. Experts zien nog veel meer leemtes die mens en milieu bedreigen en dringen al geruime tijd aan op verbeteringen in de desbetreffende wetgeving. Eind 2025 werd een EU-voorstel inzake de toelating van gewasbeschermingsmiddelen gepresenteerd, dat niet gericht lijkt op dergelijke verbeteringen maar vooral op 'vereenvoudigingen' ten dienste van de landbouw en de industrie. Het voorstel zou geen afbreuk doen aan een hoog niveau van bescherming van mens en milieu, maar het is zeer de vraag of dat echt zo is. En is het nog wel te rijmen met het voorzorgsbeginsel? Dat wordt onderzocht via opvallende elementen van het voorstel, zoals het afschaffen van verplichte periodieke evaluaties, het niet langer mee laten wegen van recente wetenschappelijke inzichten bij nationale goedkeuringsprocedures en het verruimen van de mogelijkheden om pesticiden waarvan de goedkeuring is ingetrokken toch te blijven gebruiken.

1 Inleiding

Het Europees milieubeleid (en dus ook het daaruit voortvloeiende milieurecht) berust op het voorzorgsbeginsel en dient te streven naar een hoog beschermingsniveau, aldus artikel 191 lid 2 VWEU. Op papier staan deze beginselen inderdaad aan de basis van de geldende Europese milieuregels inzake gewasbeschermingsmiddelen. In de praktijk blijkt echter keer op keer dat de Europese regels niet voorkomen dat mensen en het milieu flink wat negatieve gevolgen ondervinden van die chemicaliën en dat potentiële risico's niet in de weg staan aan goedkeurings- en toelatingsbesluiten, zoals die inzake glyfosaat² en neonicotinoïden. Zo draagt het gebruik van grote hoeveelheden gewasbeschermingsmiddelen (pesticiden) bij aan de enorme

1 Wybe Th. Douma is werkzaam als senior juridisch adviseur Internationaal en Europees recht bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en als docent Internationaal milieurecht bij Leiden University College. Deze bijdrage werd op persoonlijke titel geschreven.

2 A. Hilderling, 'EU liet glyfosaat toe op foute gronden', *Tijdschrift Milieu* juli 2025, nr. 3, <https://milieu.vvm.info/milieu-2025-3-hermans-vertroetelt-energieintensieve-industrie/eu-liet-glyfosaat-toe-op-foute-gronden/>. Zie ook voetnoot 22 hierna.

afname van de biodiversiteit in Europa³ en een slechte waterkwaliteit.⁴ Verder blijkt uit epidemiologische en toxicologische studies dat blootstelling aan bepaalde gewasbeschermingsmiddelen een verhoogd risico op chronische gezondheidsproblemen voor mensen met zich brengt.⁵ Het is dus dringend noodzakelijk om enerzijds minder pesticiden te gebruiken en anderzijds minder snel in te stemmen met het op EU-niveau goedkeuren van werkzame stoffen en de nationale (her)toelating van (potentieel) schadelijke pesticiden. Dat zou ook beter recht doen aan het voorzorgsbeginsel dan tot nu toe het geval is.

In 2022 presenteerde de Europese Commissie een voorstel in het kader van de *Green Deal* met dwingende regels om het gebruik van bestrijdingsmiddelen in 2030 met de helft terug te dringen. Dat was nodig in het belang van het verwezenlijken van de doelstelling van een hoog milieubeschermingsniveau (artikel 37 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) en de bescherming van de menselijke gezondheid.⁶ Het voorstel ging vergezeld door een uitgebreide effectbeoordeling.⁷ Daarin werd uitgelegd waarom het noodzakelijk was om de hoeveelheid gebruikte pesticiden zo fors te verminderen en waarom er geen geschikte alternatieven bestonden. Dat was onder meer omdat biodiversiteitsverlies voedselssystemen bedreigt, waardoor voedselzekerheid en voeding in gevaar komen. Het voorstel werd echter in november 2023 door het Europees Parlement verworpen na een felle landbouwlobby⁸ en begin

-
- 3 Vgl. B. Brouwer & Th. Zeegers, *Pesticiden doden veel meer dan de bedoeling is*, EIS Kenniscentrum Insecten / Natuur en milieu, 19 maart 2025, www.naturetoday.com/nl/nl/nature-reports/message/?msg=33593.
 - 4 Vgl. P.J. van den Brink, P. Groenendijk & P.N.M. Schipper, *Een dikke onvoldoende voor waterkwaliteit*, Wageningen University, 1 juli 2025, www.wur.nl/nl/longread/een-dikke-onvoldoende-voor-waterkwaliteit. Nederland spant de kroon in Europa: in 53% van ons oppervlaktewater worden te hoge concentraties bestrijdingsmiddelen aangetroffen. Met name het middel cypermethrin, dat centraal staat verderop in dit hoofdstuk, is vaak het probleem (European Environment Agency (EEA), *Pesticides in rivers, lakes and groundwater in Europe* (Indicator), 16 april 2024, www.eea.europa.eu/en/european-zero-pollution-dashboards/indicators/pesticides-in-rivers-lakes-and-groundwater-in-europe).
 - 5 Zie ook hoofdstuk 3 in deze bundel van De Vries, ‘Hiaten in de risicobeoordeling van bestrijdingsmiddelen en voorzorg’.
 - 6 Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/2115*, COM(2022)305 final.
 - 7 Commission staff working document, Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Regulation on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115, SWD/2022/170 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022SC0170>. Een Nederlandstalige samenvatting van het effectbeoordelingsverslag is beschikbaar als SWD(2022) 171 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022SC0171>.
 - 8 Aïda Brands, ‘Onverwachte wending in Brussel: Europeparlementariërs stemmen pesticidenplan weg’, NOS Nieuws, 22 november 2023.

2024 door de Europese Commissie ingetrokken.⁹ De Europese pesticidenwetgeving bleef dus zoals die was.

Wat wel veranderde was de interpretatie van die wetgeving door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU). In een aantal recente rechtszaken, zoals in de hierna te bespreken zaken over het middel Closer en over de werkzame stof cypermethrin, valt op dat de pesticidenwetgeving op een manier wordt uitgelegd die beter recht doet aan de twee milieubeginselen die hier centraal staan (voorzorg en hoog beschermingsniveau). Deze rechterlijke uitspraken zouden met zich kunnen brengen dat er minder gewasbeschermingsmiddelen kunnen worden gebruikt en/of dat bepaalde schadelijke middelen niet langer zouden mogen worden gebruikt. Dat is goed nieuws voor mens en milieu, maar niet voor (grote delen van) de landbouwsector. Die drong juist aan op ‘vereenvoudigingen’ van de pesticidenwetgeving die het tegenovergestelde effect zouden kunnen hebben. Ze hadden daarvoor geen beter moment kunnen uitkiezen. De eind 2024 aangetreden tweede Commissie-Von der Leyen besloot namelijk tot een omvangrijke herziening van het Europese recht via zogeheten Omnibus-pakketten. Die moeten de concurrentiepositie van Europese ondernemers verstevigen. Daarbij werd een groot deel van de Green Deal-maatregelen naar de prullenmand verwezen of uitgesteld.¹⁰ In december 2025 werd het tiende Omnibus-voorstel inzake de veiligheid van voedsel en diervoeder gepresenteerd.¹¹ Dat voorstel is volgens de Commissie bedoeld om de Europese regels op deze terreinen te vereenvoudigen en zo besparingen van meer dan één miljard euro te realiseren voor bedrijven en overheden. De aanpassingen zouden nog steeds een hoog beschermingsniveau garanderen. In dit hoofdstuk wordt onderzocht of de voorgestelde aanpassingen van de Verordening toelating gewasbeschermingsmiddelen, die onderdeel uitmaken van dit Omnibus-voorstel, recht doen aan het voorzorgsbeginsel en zo nog steeds een hoog beschermingsniveau verzekeren, of dat ze vooral andere doelstellingen dienen.

Deze vragen worden beantwoord door eerst kort te wijzen op de voorzorgselementen van de bestaande regels inzake het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (onder verwijzing naar het hoofdstuk 3 van deze bundel wat betreft de goedkeurings- en toelatingsprocedures) en recente Europese rechtspraak waarin

9 ‘Europese Commissie trekt voorstel halveren pesticiden in’, NOS Nieuws, 6 februari 2024 en ‘Zorgen over intrekken pesticiden-wet: “We dachten dat er eindelijk maatregelen kwamen”’, NOS Nieuws, 10 februari 2024.

10 De pakketten omvatten Omnibus I – duurzaamheid (26/02/25), Omnibus II – EU-investeringen (26/02/25), Omnibus III – gemeenschappelijk landbouwbeleid (14/05/25), Omnibus IV – small midcaps en digitalisering (21/05/25), Omnibus V – defensiegereedheid (17/06/25), Omnibus VI – chemische stoffen (08/07/25), Omnibus VII – militaire mobiliteit (19/11/25), Omnibus VIII – digitaal pakket (19/11/25), Omnibus IX – milieu (10/12/25) en Omnibus X – veiligheid van levensmiddelen en diervoeders (16/12/25). Elk pakket omvat diverse tot tientallen aan te passen Europese verordeningen en richtlijnen.

11 Europese Commissie, *Food and feed safety omnibus-package*, 16 december 2025.