

3 Het voorzorgbeginsel

In dit hoofdstuk inventariseert de commissie wat het voorzorgbeginsel inhoudt en welke gemeenschappelijke elementen in de verschillende nationale en internationale omschrijvingen van dit procesbeginsel zijn aangetroffen.

Algemeen

De minister van SZW vraagt: “Hoe moet volgens de SER de voorzorg m.b.t. het werken met nanodeeltjes worden ingevuld?” De commissie heeft ter beantwoording van deze vraag gekeken naar wat het voorzorgbeginsel inhoudt. Zij heeft daarbij geïnventariseerd welke gemeenschappelijke elementen in de diverse nationale en internationale omschrijvingen en procesdefinities van dit beginsel zijn aangetroffen. Daarnaast heeft de GR voor de commissie zijn visie gepresenteerd over het voorzorgbeginsel, verwoord in zijn advies *Voorzorg met rede*¹.

Bij de zoektocht naar wat het voorzorgbeginsel inhoudt, is opgevallen dat van een echte definitie eigenlijk geen sprake is. Zo is gebleken dat in de juridische literatuur vrijwel unaniem wordt erkend dat ‘het’ voorzorgbeginsel als zodanig niet bestaat. De omschrijving/definitie, draagwijdte en invulling van het voorzorgbeginsel hangt sterk af van de formulering die (in de verschillende verdrags- en wetteksten) is gebruikt en de interpretatie ervan². Het voorzorgbeginsel wordt vaak als een procesdefinitie uitgelegd, met een beschrijving van processtappen waaraan voorwaarden en spelregels worden verbonden, die dikwijls zijn afgestemd op specifieke onderwerpen. Het geheel is dan gericht op degene die de beleidsbeslissingen moeten nemen, veelal de overheid.

De gemeenschappelijke elementen die in vrijwel alle beschrijvingen van het voorzorgbeginsel terugkomen, zijn:

- Onzekerheid
- Schade
- Afweging voor- en nadelen (kosten-batenanalyse)
- Transparantie besluitvormingsproces en betrokkenheid belanghebbenden
- Actieve opstelling.

Hoewel toepassing van het voorzorgbeginsel in beginsel niet identiek is aan het tegenhouden of verbieden van activiteiten, zij erop gewezen dat dit in sommige gevallen wel de meest verkieselijke handelswijze kan blijken te zijn. Een dergelijk verbod voor bijvoorbeeld de invoering van een nieuwe technologie of het gebruik van bepaalde materialen of processen kan worden geformuleerd in termen van een – in de tijd beperkt – verbod dat gepaard gaat met de opdracht nadere studies uit te voeren. Een verbod kan ook inhoud-

1 GR (2008) *Voorzorg met rede*.

2 GR (2003) *Juridische afbakening van het voorzorgbeginsel: Mogelijkheden en grenzen*.

den een algemeen verbod waarop vergunningsplichtige uitzonderingen kunnen worden gemaakt³.

Onzekerheid

Duidelijk is wel dat er bij het voorzorgbeginsel in ieder geval sprake is van *onzekerheid*. Bijvoorbeeld onzekerheden inzake gevaren en risico's van stoffen⁴, onzekerheid over gevaren en risico's voor het milieu⁵ of de grote onzekerheid over de vraag hoe de bijzondere eigenschappen van de vrije, moeilijk afbreekbare synthetische nanodeeltjes hun gedrag in het milieu, hun opname en verspreiding in het lichaam en hun vermogen om ziekteverschijnselen te veroorzaken of te verergeren, zullen beïnvloeden⁶. Het kan gaan om onzekerheden over de kansen op en/of over de omvang van mogelijke schade⁷. In meerdere documenten wordt dat ook omschreven als situaties waarin sprake is van wetenschappelijke onzekerheid^{8,9}, en meer specifiek het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid¹⁰. Het gaat dan om wetenschappelijke onzekerheid als gevolg van ontoereikende relevante wetenschappelijke informatie en kennis over de omvang van de mogelijke schadelijke gevolgen¹¹. Ook kan het daarbij gaan om specifieke situaties waarin het wetenschappelijk bewijsmateriaal ontoereikend is, geen uitsluitsel geeft of onzekerheden bevat¹².

Schade

Een ander gemeenschappelijk element in de omschrijvingen van het voorzorgbeginsel is dat er sprake moet zijn van mogelijke *schadelijke gevolgen voor het milieu en voor de gezondheid van mens, dieren en planten*, die bescherming verdienen¹³. 'Gevaren' en '(beheersen van)

-
- 3 Zie: GR (2008) *Voorzorg met rede* (advies van de Gezondheidsraad) en WRR (2008) *Onzekere veiligheid* (rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid).
 - 4 TK (2000-2001) 27 646 *Strategienota Omgaan met Stoffen (SOMS)*, nr. 2.
 - 5 Min. VROM (2004) *Nuchter omgaan met risico's: Beslissen met gevoel voor onzekerheden*; nota van het ministerie van VROM, januari 2004 en RIVM (2003) *Nuchter omgaan met risico's*.
 - 6 GR (2006) *Betekenis van nanotechnologieën voor de gezondheid*.
 - 7 WRR (2008) *Onzekere veiligheid*.
 - 8 Naast wetenschappelijke complexiteit en onwetendheid. Zie: GR (2008) *Voorzorg met rede*.
 - 9 Zie in dit verband bijvoorbeeld SCENIHR (2007) *Opinion on the appropriateness of the risk assessment methodology in accordance with the technical guidance documents for new and existing substances for assessing the risks of Nanomaterials*, maart 2007 van SCENIHR (Scientific Committee on Emerging and Newly-Identified Health Risks) die de Europese Commissie adviseert, en Rathenau Instituut (2008) *Tien lessen voor een nanodialoog*, Den Haag 2008.
 - 10 Dat mag geen argument zijn om het nemen van maatregelen ter voorkoming en of beperking van aantasting van het milieu of de dreiging van achteruitgang of verlies van biologische *diversiteit of klimaatverandering uit te stellen*. Zie in dit verband VN (1992) *Rio Declaration 1992*, VN (1992) *Convention on biological diversity [CBD]*, VN (1992) *United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC]*.
 - 11 VN (2000) *Protocol biologische veiligheid betreffende veilige overdracht, hantering en gebruik van levende met behulp van moderne biotechnologie gemodificeerde organismen* (28 januari 2000).
 - 12 COM (2000) 1 def. Ook de SER hanteert in zijn advies hierover uit 2002 de omschrijving van de Europese Commissie; zie: SER (2002) *Advies Nieuwe risico's*.
 - 13 COM (2000) 1 def.

risico's' zijn in dit verband eveneens woorden die veelvuldig worden gebruikt¹⁴. In essentie komt dit element terug in alle geïnventariseerde omschrijvingen en definities, maar in andere bewoordingen; deze kunnen algemeen van aard zijn¹⁵, maar kunnen soms ook een meer specifiek karakter hebben en toegesneden zijn op een bepaald te beschermen milieu¹⁶.

Mogelijke aanknopingspunten voor de orde van grootte van de schade zijn te vinden in omschrijvingen en definities waarin staat dat er sprake moet zijn van 'ernstige risico's' (voldoende aannemelijkheid van 'ernstige of onomkeerbare schade'), 'non-negligible damage', 'a threat of serious or irreversible damage', 'significant damage or harm' en 'ernstige of onomkeerbare dreigingen voor gezondheid of milieu'¹⁷.

Afweging voor- en nadelen; kosten-batenanalyse

Verder dienen bij toepassing van het voorzorgbeginsel de gevaren en risico's van een activiteit nadrukkelijk, en voor zover mogelijk, gewogen te worden tegen de maatschappelijke kosten en baten van die activiteit¹⁸. Ook deze afweging is een gemeenschappelijk element en wordt, zij het soms in een enigszins andere formulering, breed aangetroffen¹⁹.

Transparantie besluitvormingsproces en betrokkenheid belanghebbenden

Andere gemeenschappelijke kenmerken van het voorzorgbeginsel die bij de inventarisatie in het oog springen, zijn: *transparantie van het besluitvormingsproces met een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en burgers*²⁰ en het in een zo vroeg mogelijk stadium *betrekken van alle belanghebbende partijen* in het proces waarin de toepas-

-
- 14 Zie bijvoorbeeld de kabinetvisies *Nuchter omgaan met risico's* (Min. VROM (2004) *Nuchter omgaan met risico's*) en *Nanotechnologiën* (TK (2006-2007), 29 338, nr. 54 en 54 herdruk), het *Actieplan nanotechnologie* (TK (2007-2008), 29 338, nr. 75), maar ook VNO-NCW (2005) *Rondje Europa: 1 juli 2005 – 1 januari 2006*, en de twee adviezen van de Gezondheidsraad resp. GR (2003) *Juridische afbakening van het voorzorgbeginsel* en GR (2008) *Voorzorg met rede*.
- 15 Zo spreekt de WRR in zijn rapport *Onzekere Veiligheid* bijvoorbeeld over de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving; zie: WRR (2008) *Onzekere veiligheid*. In de werkdefinitie van het voorzorgbeginsel van de UNESCO uit 2005 gaat het om moreel onaanvaardbare schade aan mensen en milieu.
- 16 In het *Verdrag van Parijs ter bescherming van het mariene milieu* (1992) wordt gerept over "het kunnen veroorzaken van gevaar voor de gezondheid van de mens, levende fauna en flora of mariene ecosystemen schaden, de recreatieve waarde van een gebied kunnen verminderen of ander rechtmatig gebruik van de zee (i.c. het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan) belemmeren".
- 17 Zie: VNO-NCW (2005) *Rondje Europa: 1 juli 2005 – 1 januari 2006*, de Gezondheidsraad in zijn adviezen GR (2002) *Juridische afbakening van het voorzorgbeginsel* en GR (2008) *Voorzorg met rede*, en de overeenkomst over klimaatveranderingen (VN (1992) UNFCCC).
- 18 TK (2005-2006) 28 089 *Gezondheid en milieu*, nr. 15 brief over kabinetsvisie *Nuchter omgaan met risico's*.
- 19 Zie de mededeling van de Europese Commissie, COM(2000) 1 def. Verder spreekt VNO-NCW over "een onderzoek naar de mogelijke voordelen en kosten", en in GR (2006) *Betekenissen van nanotechnologie voor de gezondheid* meldt de Gezondheidsraad dat de toepassing van nanodeeltjes alleen is toegestaan als duidelijk is dat de voordelen zwaarder wegen dan de risico's. In een later advies volgt de Gezondheidsraad de formulering van het Europese Milieubureau waar hij schrijft "de waarschijnlijke voor- en nadelen van handelen en niet-handelen in beschouwing te nemen" (zie: GR (2008) *Voorzorg met rede*).
- 20 Zie: Kabinetsvisie *Nuchter omgaan met risico's*, (TK (2005-2006), 28 089, nr. 15. In zijn advies uit 2008 – zie: GR (2008) *Voorzorg met rede* – vat de Gezondheidsraad het voorzorgbeginsel op als een strategie om daarbij alert, zorgvuldig, redelijk, transparant en op de situatie toegesneden met onzekerheden om te gaan.

sing van het voorzorgbeginsel wordt overwogen²¹. Bij toepassing van het voorzorgbeginsel zijn organisatie en processen ingericht op het vroegtijdig signaleren en bespreekbaar maken van onzekerheden: daarbij wordt expliciet verdisconteerd dat maatregelen ook al genomen moeten worden terwijl er nog substantiële onzekerheden resteren²².

Actieve opstelling

Verder blijkt dat de toepassing van het voorzorgbeginsel een voortdurende actieve opstelling en houding vereist. Zo moeten diverse handelingsopties met elk hun voor- en nadelen op hun merites beoordeeld worden en op een zorgvuldige en transparante wijze tegen elkaar worden afgewogen; daarbij geldt overigens dat (mogelijke) negatieve gevolgen niet per definitie zwaarder wegen dan (mogelijke) positieve.

Toepassing van het voorzorgbeginsel is daarbij niet identiek aan het tegenhouden of verbieden van activiteiten, al kan dat soms de beste handelswijze blijken te zijn²³.

De kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving vereist een proactieve omgang met onzekerheden, die haar beslag kan krijgen door:

- actief onderzoek te entameren,
- early warning-systemen in te richten en daarbij specifiek aandacht te schenken aan gezondheidsbewaking,
- expliciet uiteenlopende disciplinaire en maatschappelijke gezichtspunten in de beschouwingen te betrekken;
- beleid te ontwikkelen gericht op het verminderen van kwetsbaarheid en aandacht te besteden aan veerkracht.

Het voorzorgbeginsel is dan ook een beginsel dat tot activiteiten oproept en dat tegelijk ook een verruiming van verantwoordelijkheden inhoudt, nu de aandacht wordt gericht op de kwetsbaarheid van de omgeving waardoor de blikrichting wordt gedraaid²⁴.

Duidelijk is wel dat voorzorgsmaatregelen per definitie een voorlopig karakter hebben en ofwel een geldigheidsdatum bezitten die eindig is, ofwel een verplichting inhouden om voor een bepaalde vastgestelde datum de maatregelen te herzien of te evalueren²⁵.

21 VNO-NCW (2005) *Rondje Europa: 1 juli 2005 – 1 januari 2006*.

22 WRR (2008) *Onzekere veiligheid*.

23 Zie de Gezondheidsraad in zijn advies GR (2008) *Voorzorg met rede* en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn rapport WRR (2008) *Onzekere veiligheid*.

24 WRR (2008) *Onzekere veiligheid*.

25 VNO-NCW (2005) *Rondje Europa 1 juli 2005 – 1 januari 2006*.