

Position paper NAJK 'Vorzorgsbeginsel in de landbouw'

Deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer over het voorzorgsbeginsel in de landbouw

Jonge boeren en tuinders die aan de vooravond van een bedrijfsovername staan, kijken tien tot twintig jaar vooruit. Een bedrijfsovername vraagt om investeringen die vaak voor tientallen jaren bepalend zijn. Daarom moeten jonge ondernemers een redelijke inschatting kunnen maken van de ontwikkelingen en risico's die op hun bedrijf afkomen.

De huidige toepassing van het voorzorgsbeginsel maakt dat niet altijd eenvoudig. Wetenschappelijke onzekerheid kan aanleiding zijn om in te grijpen, terwijl voor ondernemers niet altijd vooraf duidelijk is wanneer dat gebeurt, hoe ver maatregelen kunnen gaan en wanneer deze worden herzien. Daarbij mag onzekerheid door ontbrekend onderzoek, beoordelingskaders of juridische borging niet eenzijdig op het boerenerf terechtkomen. NAJK pleit daarom voor wederkerigheid tussen ondernemer, overheid en keten. Een hernieuwde publiek-private samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van een Productschap 2.0, kan helpen om onzekerheden gezamenlijk te verkleinen, innovaties sneller te beoordelen en ondernemers meer voorspelbaarheid te bieden.

Voorkom verduurzaming met horten en stoten

Verduurzaming van de landbouw staat nooit stil en vindt bij voorkeur geleidelijk plaats. Gaat verandering te snel, dan moeten investeringen mogelijk ongewenst versneld worden afgeschreven, ontbreekt investeringscapaciteit of botsen duurzaamheidsdoelen met elkaar. Gaat het te langzaam, dan vertraagt innovatie en raken wettelijke en maatschappelijke doelen uit beeld.

De innovatiekracht in de landbouw ontwikkelt zich ondertussen snel. Nieuwe technieken voor precisietoepassing, emissiereductie en monitoring zijn beschikbaar, terwijl wettelijke kaders voor toepassing en borging achterblijven. Daardoor kunnen ondernemers innovaties niet altijd benutten. Zo staan kaders voor innovaties gericht op ammoniakemissies ter discussie en sluit de huidige regelgeving rond de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen niet altijd aan bij technieken zoals spotspraying. Ook ontbreekt bij investeringen waarin bijvoorbeeld dierenwelzijn, diergezondheid en emissiereductie samenkomen nog te vaak een integraal afwegingskader.

Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de exacte bijdrage van een innovatie niet altijd voldoende wetenschappelijk kan worden onderbouwd. Daardoor kan een innovatie worden tegengehouden omdat nog niet precies kan worden aangetoond hoeveel reductie zij oplevert, terwijl er wel voldoende aanwijzingen zijn dat de innovatie bijdraagt. Juist daar ontstaat spanning tussen innovatie en voorzorg: wetenschappelijke onzekerheid over de omvang van het effect mag niet automatisch betekenen dat een innovatie waarvan voldoende aannemelijk is dat deze een positieve bijdrage levert, stil komt te staan.

In de praktijk lopen daarmee twee vormen van onzekerheid door elkaar. Enerzijds kan er wetenschappelijke onzekerheid bestaan over de precieze effecten of risico's van een innovatie. Anderzijds kan er onzekerheid ontstaan doordat kaders voor toepassing, beoordeling en juridische borging ontbreken of achterlopen. Dat laatste is geen wetenschappelijke, maar bestuurlijke onzekerheid. Voor NAKJ is het belangrijk om die twee van elkaar te onderscheiden. Wetenschappelijke onzekerheid over mogelijke risico's kan aanleiding zijn om het voorzorgsbeginsel toe te passen, maar rechtvaardigt niet automatisch direct ingrijpen. Bestuurlijke onzekerheid vraagt om iets anders: de overheid moet zorgen voor actuele kaders waarmee innovaties tijdig kunnen worden beoordeeld en geborgd. Het ontbreken daarvan mag niet langdurig op het boerenerf worden afgewenteld, zoals nu wel in veel gevallen gebeurt.

Het voorzorgsbeginsel moet niet leiden tot stilstand

NAKJ begrijpt dat de overheid bij serieuze aanwijzingen voor risico's voor mens, dier of leefomgeving moet kunnen handelen, ook wanneer nog niet ieder wetenschappelijk verband volledig is vastgesteld. Het voorzorgsbeginsel kan daar een instrument in zijn. Toepassing ervan hoeft echter niet automatisch een verbod of de zwaarst mogelijke maatregel te betekenen. Het toepassen daarvan moet in verhouding staan tot de ernst en aannemelijkheid van het risico. Voorzorg vraagt om een zorgvuldige risico-evaluatie, bestuurlijke afweging en proportionele maatregelen. Het voorzorgsbeginsel mag daarbij geen oplossing worden voor onzekerheid die de overheid zelf veroorzaakt doordat onderzoek, beoordelingskaders of juridische borging ontbreken. Die onzekerheid vraagt niet om voorzorg, maar om actie van de overheid om kennis te ontwikkelen, kaders te actualiseren en innovaties tijdig te beoordelen en te borgen.

Waar risico's meetbaar of aantoonbaar beheersbaar zijn, wil NAKJ zoveel mogelijk aansluiten bij het principe van doelsturing: de overheid stelt het te behalen doel of beschermingsniveau vast en geeft ondernemers ruimte om met vakmanschap, bedrijfsvoering en innovatie te bepalen hoe zij dat bereiken. Hierbij zou de vraag centraal moeten staan

'Hoe beschermen we gezondheid en leefomgeving bij serieuze wetenschappelijke onzekerheid, terwijl maatregelen onderbouwd, proportioneel en herzienbaar blijven en ondernemers voldoende rechtszekerheid en economisch perspectief houden?'

Uitspraken rond onder andere geitenhouderijen en gewasbeschermingsmiddelen laten zien dat ondernemers, omwonenden en overheden steeds vaker te maken krijgen met situaties waarin wetenschappelijke onzekerheid, voorzorg en bestaande rechten samenkomen. Dat vraagt in onze ogen om duidelijke keuzes van wetgever en bestuur. In de huidige praktijk is voor ondernemers niet altijd vooraf duidelijk hoe deze belangen tegen elkaar worden afgewogen en welke mate van wetenschappelijke onzekerheid voldoende is om maatregelen te rechtvaardigen. Daardoor kan de concrete invulling uiteindelijk sterk afhankelijk worden van besluitvorming door bevoegd gezag en daaropvolgende juridische procedures. Voor jonge ondernemers ontstaat daarmee onzekerheid over de kaders waarop zij hun investeringsbeslissingen voor de lange termijn moeten baseren. NAKJ vindt daarom dat de wetgever en overheid vooraf duidelijker moeten maken volgens welke uitgangspunten deze afweging plaatsvindt.

Uitgangspunten voor een werkbaar voorzorgsbeginsel

1. Maak duidelijk wanneer onzekerheid voldoende aanleiding is voor voorzorg

Niet iedere kennislacune kan betekenen dat bedrijfsactiviteiten moeten worden beperkt. Tegelijkertijd mag volledige wetenschappelijke zekerheid geen voorwaarde zijn om bij serieuze risico's te handelen. NAKJ wil daarom een transparant afwegingskader waarin duidelijk is welke wetenschappelijke aanwijzingen aanleiding geven tot voorzorg. Per thema moet hierover met de relevante partijen gesproken worden om te komen tot een passend afwegingskader.

2. Organiseer het verkleinen van onzekerheid

Wanneer de overheid vanwege wetenschappelijke onzekerheid een maatregel neemt, moet zij tegelijkertijd organiseren hoe die onzekerheid wordt verkleind. Onderzoek, monitoring en praktijkdata moeten vanaf het begin onderdeel zijn van het voorzorgsproces. Daarbij moet duidelijk zijn welke kennis ontbreekt, wie onderzoek organiseert en wanneer nieuwe kennis beschikbaar moet zijn.

3. **Maak onderscheid tussen nieuwe en bestaande situaties**

Voorwaarden stellen aan een nieuwe situatie is iets anders dan ingrijpen in een bestaand bedrijf dat binnen geldende regels vergunningen heeft verkregen en investeringen heeft gedaan. Houd daarom rekening met bestaande rechten, investeringscycli en redelijke overgangstermijnen. Nieuwe inzichten kunnen beleid veranderen, maar het risico daarvan kan niet volledig met terugwerkende kracht bij de ondernemer worden gelegd.

4. **Borg proportionaliteit en integraliteit**

Kies voor een effectieve maatregel die in verhouding staat tot het risico en praktisch uitvoerbaar is. Zwaardere maatregelen komen in beeld wanneer lichtere maatregelen onvoldoende bescherming bieden. Kijk daarbij integraal: maatregelen voor gezondheid of milieu kunnen gevolgen hebben voor dierenwelzijn, klimaat, voedselproductie en andere maatschappelijke doelen. Waar mogelijk: stuur op het resultaat en geef ondernemers ruimte in de manier waarop zij dat bereiken.

5. **Leg vooraf vast wanneer herbeoordeling plaatsvindt**

Leg bij het nemen van een voorzorgsmaatregel vast wanneer herbeoordeling plaatsvindt, welke kennis daarvoor nodig is en op basis van welke criteria de maatregel kan worden aangepast. Nieuwe kennis, innovaties en praktijkresultaten moeten aanleiding kunnen zijn om maatregelen te verzwaren, aan te passen of juist te versoepelen.

Wederkerigheid als basisprincipe

Een werkbaar voorzorgsbeginsel vraagt volgens NAK om wederkerigheid. Van ondernemers mag worden verwacht dat zij risico's serieus nemen, effectieve maatregelen toepassen en hun bedrijfsvoering blijven verbeteren.

Daartegenover moet de overheid duidelijke doelen en (afwegings)kaders stellen, onderzoek organiseren, innovaties tijdig beoordelen en borgen en tegelijkertijd (tijdelijke) maatregelen daadwerkelijk herbeoordelen. Daarnaast moet het ook zo zijn dat wanneer een individuele ondernemer de betreffende risico's probeert te mitigeren middels het treffen van maatregelen, diegene daarvoor iets terug kan verwachten in de vorm van bijvoorbeeld rechtszekerheid of ondersteuning.

Ook markt- en ketenpartijen dragen verantwoordelijkheid. Verduurzaming kan niet structureel worden betaald uit de marge van het primaire agrarische bedrijf. Ketens moeten helpen investeringen mogelijk te maken en verduurzaming economisch te waarderen. Het tempo waarin verduurzaming mogelijk is, wordt daarmee niet alleen op het boeren erf bepaald: ondernemer, overheid en keten hebben ieder een verantwoordelijkheid.

Een hernieuwde publiek-private samenwerking

NAK wil overheid, landbouw, keten en wetenschap structureel samenbrengen in een hernieuwde publiek-private samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van een Productschap 2.0. De overheid stelt doelen en kaders, wetenschap zorgt voor onafhankelijke kennis en ondernemers en ketenpartijen brengen praktijkkennis en zicht op investeringen en innovaties in. Zo kan toepassing van het voorzorgsbeginsel niet alleen leiden tot maatregelen, maar ook tot gezamenlijk onderzoek, snellere beoordeling en borging van innovaties en het actief verkleinen van risico's en onzekerheden. Door dit op een juiste manier zo snel mogelijk in te voeren ontstaat er in de ogen van NAK de gelegenheid om zowel publiek alsook privaat de bovenstaande vragen rondom het voorzorgsbeginsel gezamenlijk op een gedragen manier in te vullen en beantwoorden.

Tot slot

Jonge boeren en tuinders weten dat hun bedrijf er over twintig jaar anders uit zal zien dan vandaag. Zij zijn bereid te investeren en te verduurzamen, maar hebben daarvoor vertrouwen nodig dat investeringen die vandaag binnen de geldende kaders worden gedaan onderdeel kunnen blijven van het bedrijf van morgen.

Het voorzorgsbeginsel moet daarom niet leiden tot stilstand uit onzekerheid, maar tot handelen om onzekerheid te verkleinen. Bescherm gezondheid en leefomgeving waar dat nodig is, organiseer de benodigde kennis en geef ondernemers een voorspelbaar pad om hun bedrijf verder te ontwikkelen. Een goede toepassing van het voorzorgsbeginsel beschermt daarom niet óf gezondheid en leefomgeving óf het perspectief van ondernemers, maar zoekt naar een proportionele manier om met onzekerheid en beide belangen om te gaan.