

Risico's van Preventie: Het Voorzorgprincipe Nader Bekeken

Dr. J.C. Hanekamp

Deze studie is het resultaat van wetenschappelijk onderzoek naar de fundamenteën en de context van het voorzorgprincipe (*the precautionary principle*). Het onderzoek is geëntameerd en uitgevoerd door HAN. Het onderzoek staat onder auspiciën van het bestuur van Stichting HAN en een onafhankelijke wetenschappelijke begeleidingscommissie.

Wetenschappelijke begeleidingscommissie:

Prof. dr. A. Bast, Universiteit Maastricht
Dr. R. Pieterman, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. S.W. Verstegen, Vrije Universiteit Amsterdam

© HAN

Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Indien dit rapport is voortgekomen uit een onderzoeksopdracht van derden, is het de opdrachtgever toegestaan gebruik te maken van de onderzoeksresultaten onder de voorwaarden zoals vastgelegd in de betreffende overeenkomst.

© HAN

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced and/or published by print, photoprint, microfilm or any other means without the previous written consent of the editor.

In case this report is the result of a research program commissioned by a third party, the rights and obligations of the contracting parties are subject to the relevant agreement concluded between the contracting parties.

ISBN 90 - 76548 - 08 - 0
NUGI 819

HAN, jaapchan@euronet.nl, +31(0)79 346 0304
www.stichting-han.nl

Executive Summary

Het voorzorgprincipe is zoiets als Moederdag of windenergie. Je kunt er eigenlijk niet tegen zijn. Wie is er immers tegen het voorkómen van schade, ongelukken of rampen? Maar deze voorstelling van zaken is misleidend. In werkelijkheid brengt de toepassing van het voorzorgprincipe hoge sociaal-maatschappelijke en economische kosten met zich mee en kan zelfs risicoverhogend werken. Met deze opmerkingen moge het duidelijk zijn dat ik hier bewust kies voor een kritische positie ten opzichte van de toepassing van het voorzorgprincipe. Dat is meer dan noodzakelijk gezien de centrale rol van het voorzorgprincipe in het huidige risicomanagement binnen Europa die het tot op heden zonder een fundamentele interdisciplinaire wetenschappelijke discussie moet stellen. Dat maakt het gebruik van het voorzorgprincipe kwetsbaar voor politiek-maatschappelijk opportunisme en de ‘waan van de dag’. Zie bijvoorbeeld de discussie rondom het boren naar gas in de Waddenzee en genetisch gemodificeerde organismen in de voedselketen. Met dit rapport breng ik het voorzorgprincipe als primair bestuurlijk instrument in de wetenschappelijk arena om te komen tot een rationalisatieproces. Fundamenteel filosofische en pragmatische beschouwingen komen daarbij aan de orde.

Bezwaren tegen het voorzorgprincipe komen onder andere voort uit de definitie zoals opgesteld in de Rio Declaratie:¹

‘Principle 15

In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.’

De cruciale stap die met het voorzorgprincipe wordt gezet, is het opzij zetten van de eis van wetenschappelijk bewijs omtrent de causale keten die tot schade leidt. Daarmee wordt het belang om ernstige of onomkeerbare schade als gevolg van menselijk handelen wetenschappelijk te traceren sterk gereduceerd. Wetenschappelijk onderzoek naar de causaliteit van het betreffende risico is immers niet meer doorslaggevend om regulering te implementeren. Daarmee sneuvelt tevens de mogelijkheid om te komen tot een formulering van kosteneffectieve regelgeving, zoals wordt gesteld in de VN definitie. Immers, schadecalculaties die de weg wijzen naar kosteneffectiviteit kunnen slechts worden uitgevoerd binnen de betreffende causaliteitsketen. Zonder schadecalculaties valt niet vast te stellen wat onder kosteneffectiviteit wordt verstaan. Aangezien de relatie tussen oorzaak en gevolg niet meer als doorslaggevend wordt geacht in het voorzorgprincipe, is het onduidelijk waarop keuzes ten aanzien van risicomanagement moeten worden gebaseerd. Een toenemende politisering van de wetenschap is daarmee een feit: de politiek stuurt in toenemende mate het onderzoeksprogramma van de wetenschappelijke wereld en onderzoeksresultaten behoren in toenemende mate aan te sluiten bij de politiek-beleidsmatige wereld. Onderzoek naar het versterkte broeikaseffect als gevolg van de uitstoot van kool-dioxide én de rol van het IPCC zijn hiervan saillante voorbeelden.

De schijnbaar onverbiddelijke logica van het voorzorgprincipe dicteert dat vóórdát een product of proces in de maatschappij wordt geïntroduceerd de garantie moet worden gegeven dat een en ander veilig is. Schade móet worden voorzien -een taak juist toegedacht aan het empirisch wetenschappelijk onderzoek- en bestuur en bedrijfsleven hebben de morele plicht schade koste wat kost te voorkomen. Opvallend is dat deze benaderingswijze is ontwikkeld in relatie tot zeer onzekere (lees: onwaarschijnlijke?) gebeurtenissen van menselijke oorsprong met een zeer lange incubatietijd: kanker of verminderde vruchtbaarheid als gevolg van minuscule blootstelling aan synthetisch chemische stoffen, het versterkte broeikas-effect en ga zo maar door. De dubbelzinnige houding tegenover het wetenschappelijk kennen en kunnen is illustratief in het voorzorgprincipe. Aan de ene kant wordt benadrukt dat wetenschappelijke kennis omgeven is met onzekerheden -hét bestaansrecht van het voorzorgprincipe- en aan de andere kant staat de eis dat veiligheid moet worden aangetoond.

Wie vooraf absolute garanties wil hebben, bijvoorbeeld door middel van de omkering van de bewijslast, is gedwongen af te zien van elk besluit. Consistent gebruik van het voorzorgprincipe leidt dus per definitie tot een volkomen sociaal-maatschappelijke en technisch-wetenschappelijke stilstand. Dit evidente probleem wordt algemeen onderkent. Een zinnige toepassing van voorzorg behoort dus te worden gelimiteerd. Echter, de huidige formuleringen en implementatie van het voorzorgprincipe hebben niet geleid tot formulering van limiterende criteria.

Dat voorzorg en nalatigheid de verschillende kanten van dezelfde medaille zijn is een belangrijke constatering. Risico's van het 'niet-toelaten' komen namelijk niet in beeld omdat de schijnbare evidentie van het voorzorgprincipe daar niet toe uitnodigt. Anders gezegd: wie bijvoorbeeld biotechnologie fundamenteel afwijst of door extreme voorzorgeisen te stellen in zijn ontwikkeling vertraagt als een vorm van risicomanagement, neemt evenzeer risico's. Genetisch gemodificeerde gewassen bieden mogelijk perspectieven om de groeiende wereldbevolking zowel kwalitatief als kwantitatief beter te voeden. In relatie tot het voedselvraagstuk worden de risico's van de implementatie van het voorzorgprincipe hoofdzakelijk gedragen door de armere landen, die niet kunnen (mogen) profiteren van de biotechnologische onderzoeksresultaten van Westerse onderzoeksinstituten. De risico's van de huidige status quo op het gebied van het voedselvraagstuk worden daarmee gecontinueerd zodat de kloof tussen arm en rijk mogelijk zal toenemen. De VN verwoordt dit, door het voorzorgprincipe geïnduceerde, risico conflict als volgt:²

'European consumers who do not face food shortages or nutritional deficiencies see few benefits of genetically modified foods; they are more concerned about possible health effects. Undernourished farming communities in developing countries, however, are more likely to focus on the potential benefits of higher yields with greater nutritional value; the risks of no change may outweigh any concerns over health effects.'

Strikt logisch toegepast (dat wil zeggen symmetrisch: niet alleen geldend voor 'de economie' maar ook voor de *decisionmaker*) valt het voorzorgprincipe ten prooi aan

zichzelf. Anders gezegd: de toepasser van het voorzorgprincipe stelt zichzelf evenzeer onder dat principe.

Overheden die ‘een risico in de wereld brengen’ als gevolg van beleid of wetgeving, zullen volgens hetzelfde voorzorgprincipe de plicht hebben wetenschappelijke zekerheid te geven dat er geen sprake zal zijn van schadelijke neveneffecten, conform de eis aan ‘de markt’. Dit is echter nooit mogelijk. Consequenties van beleidsimplementatie zijn per definitie onzeker en daarmee veroorzaakt het voorzorgprincipe -bij consistente toepassing- een volkomen stagnatie van beleidssontwikkeling, een patstelling. Milieubeleid waarin het voorzorgprincipe centraal staat valt ten prooi aan datzelfde voorzorgprincipe: ‘bij twijfel, geen milieubeleid’. De belangrijkste fundamentele en praktische bezwaren tegen het voorzorgprincipe vat ik hieronder samen:

- Implementatie van het voorzorgprincipe behoeft geen zekerheid omtrent oorzaak en gevolg aangezien de eis van wetenschappelijk bewijs omtrent de causale keten die tot schade leidt is komen te vervallen: risicoprioritering is daarmee onmogelijk geworden; schadecalculaties kunnen dan niet worden gemaakt zodat kosteneffectieve maatregelen niet kunnen worden geformuleerd
- Het voorzorgprincipe kent een ambivalentie ten opzichte van wetenschappelijk kennen en kunnen: aan de ene kant wordt benadrukt dat wetenschappelijke kennis grenzen heeft en omgeven is met onzekerheden, hét bestaansrecht van het voorzorgprincipe. Aan de andere kant staat de eis van wetenschappelijke zekerheid in relatie tot het aantonen van absolute veiligheid bij de introductie van een nieuw product of proces
- Preventiedenken marginaliseert wetenschappelijke kennis waarbij de grenzen tussen politiek en wetenschap vervagen
- Voorzorg bepaalt de richting van beleidsonderbouwend wetenschappelijk onderzoek waarbij de onderzoeksresultaten slechts beleidsonderbouwend kunnen zijn
- Bij implementatie van het voorzorgprincipe worden de positieve consequenties van nieuwe ontwikkelingen gemarginaliseerd of zelfs genegeerd
- Het voorzorgprincipe belemmert nieuwe ontwikkeling door het eenzijdige benadrukken van risico's, maar laat ‘oude’ technologieën ongemoeid waarmee een ‘risico status quo’ wordt geïntroduceerd dan wel gecontinueerd of versterkt
- Toepassing van het voorzorgprincipe is op verschillende niveaus asymmetrisch leidend tot de mogelijke introductie van andere -eventueel grotere- risico's: nadelen wegen zwaarder dan voordelen; geldend voor economische maar *niet* voor de beleidswereld; *niet* geldend voor die economische sectoren met een onzeker risicoprofiel, die echter in de gunst vallen van de politiek (zoals bijvoorbeeld biologische landbouw en zonneboilers)
- Het voorzorgprincipe is in beginsel zelfdestructief: een regulerend orgaan behoort op basis van het voorzorgprincipe wetenschappelijke zekerheid te geven aan het publiek en de betreffende economische sectoren dat er geen sprake zal zijn van schadelijke effecten als gevolg van beleidsimplementatie, conform de eis aan ‘de markt’. Dat is niet mogelijk gezien de vele onzekerheden die nieuw beleid met zich meebrengt waarmee het voorzorgprincipe enig bestaansrecht verliest

Het is onvermijdelijk dat vanwege het voorzorgprincipe tal van potentieel welzijns- en welvaartbevorderende innovaties (nieuwe medicijnen, chemische verbindingen en dergelijke) nooit het levenslicht zullen zien. En dat gaat hoofdzakelijk ten koste van de lager opgeleide, minderbedeelde bevolkingsgroepen in de wereld, die vooruitgang en groei het hardste nodig hebben. Iedere activiteit brengt risico's met zich mee. Zonder risico's geen vooruitgang. *Trial and error* is een essentieel onderdeel van de menselijke geschiedenis. Het voorzorgprincipe biedt een schijnoplossing voor de risico's van deze wereld: *trial without error* is een utopie. Daarmee wordt een schijnzekerheid in het leven geroepen. Zo wordt duidelijk dat eenvoudige, rationele en moreel onberispelijke standpunten niet bestaan en zeker niet worden vertegenwoordigd in het voorzorgprincipe. Integendeel. Kosten zullen moeten worden afgewogen tegen baten, risico's zullen -voor zover mogelijk- moeten worden genomen, en alleen oorzaak-gevolg relaties mogen een grond zijn om innovatieve ontwikkelingen te bevriezen of stop te zetten. Solide wetenschappelijke evaluatie *across the board* moet centraal staan in risicokarakterisering en -management teneinde *bias* te voorkomen. dat daarmee de impliciete keuzevrijheid van beleidsmakers wordt ingekaderd of zelfs beperkt verhoogt slechts de inhoudelijke rationaliteit en transparantie van het te voeren beleid. 'Perverse voorzorginstincten' kunnen daarmee worden beteugeld.³

De noodzaak van het gebruik van het voorzorgprincipe wordt veelal gerelateerd aan historische voorbeelden, zoals het risico van asbest.

Indien het voorzorgprincipe decennia geleden zou zijn toegepast in het geval van asbest, zouden er aanzienlijk minder slachtoffers te betreuren zijn, is de algemene gedachte. Historische kennis van risico's die in retrospect nu in aanmerking zouden komen voor voorzorg, refereert specifiek aan wetenschappelijke kennis die *tóen* ontbrak. Echter dergelijke historische voorbeelden zijn ongeldig vanwege de toekomstgerichtheid van de implementatie van het voorzorgprincipe. Dus kan er *niet* worden gerefereerd aan huidige wetenschappelijk kennis van het betreffende historische risico.

De geschiedenis van technologische onzekere risico's en de nu opgedane wetenschappelijke kennis daarover, leert ons dus niets over de mogelijke implementatiemomenten van het voorzorgprincipe ten aanzien van *nieuwe* onzekere risico's.

Referenties

- 1 Willums, J.; Golüke, U. *From Ideas to Action. Business and sustainable development. The greening of enterprise 1992*, **1992**, ICC Publication No: 504.
- 2 *Human Development Report 2001. Making new technologies work for human development*. United Nations Development Program (UNDP), **2001**, Oxford University Press, New York, Oxford.
- 3 Graham, J.D *Decision-analytic refinement of the precautionary principle*. *Journal of Risk Research*, **2001**, 4(2), 127-141.