

In de grondwet: het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Et alors?

Luc Lavreysen

Een liberale grondwet...

De Belgische grondwet dateert uit 1831. Terecht werd deze grondwet omschreven als een liberale grondwet, die voornamelijk beoogde de burgers te beschermen tegen misbruik door de overheid. De oorspronkelijke Titel II over “de Belgen en hun rechten” getuigde hiervan: het merendeel van deze grondrechten waren zogenaamde *afweerrechten*, waarop de burger zich tegenover de overheid kon beroepen en die de overheid verboden om zich te mengen in bepaalde burgervrijheden. Voorbeelden hiervan zijn de persoonlijke vrijheid, de bescherming tegen willekeurige vervolging, het eigendomsrecht, de vrijheid van eredienst, de persvrijheid en het recht op vereniging en vergadering.

... wordt gemoderniseerd

De ontwikkeling naar een sociale welvaartsstaat deed, na WO II, de vraag rijzen of men geen ander type grondrechten in de Belgische grondwet moest inschrijven: sociaaleconomische en culturele rechten die - in tegenstelling tot de klassieke grondrechten of grondrechten van de eerste generatie - niet louter negatieve maar positieve verplichtingen opleggen aan de overheid. Dergelijke rechten nodigen immers de overheid uit om allerlei voorzieningen tot stand te brengen die de burgers moeten helpen die rechten te verwezenlijken.

Vanaf 1954 worden in het parlement met de regelmaat van een klok voorstellen tot herziening van de grondwet ingediend, om de grondrechtencatalogoog te moderniseren in het licht van internationale ontwikkelingen op dit gebied, inzonderheid de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens. Vanaf 1965 wordt daarbij stelselmatig melding gemaakt van de noodzaak om economische, sociale en culturele rechten in de grondwet op te nemen. Toch duurt het nog tot de jaren negentig van de vorige eeuw vooraleer men effectief werk maakt van het inschrijven van een dergelijke bepaling in de grondwet. Het initiatief daartoe kwam van een aantal senatoren met een academische achtergrond; spilfiguur daarbij was ongetwijfeld toenmalig SP-senator Maxim Stroobant. De tekst die uit de bus kwam, is een vergelijk tussen voor- en tegenstanders van het opnemen van dergelijke rechten in de grondwet.

Artikel 23

Het uiteindelijk in 1994 ingevoegde artikel 23 van de Grondwet, steekt meteen zeer mooi van wal door het recht van eenieder op een menswaardig leven, te erkennen.

Bovendien wordt dit recht onvoorwaardelijk en als een subjectief recht omschreven; een recht waarop eenieder zich kan beroepen. Om zulks te realiseren bepaalt het artikel vervolgens dat de diverse wetgevers (federaal, gewest en gemeenschap) de economische, sociale en culturele rechten waarborgen, waarvan de voorwaarden voor de uitoefening door de wetgeving zullen worden bepaald. Overigens geeft men hierbij meteen aan dat tegenover rechten van burgers ook verplichtingen staan. De belangrijkste rechten zijn het recht op arbeid en de vrije keuze van beroepsarbeid, het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid, en sociale, geneeskundige en juridische bijstand, het recht op behoorlijke huisvesting en het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing. Het merendeel van deze rechten genoot voordien reeds erkenning in internationale mensenrechtenverdragen (het VN-verdrag inzake economische en sociale rechten, het Europees Sociaal Handvest...).

Artikel 23 van de Grondwet vermeldt ook het *recht op de bescherming van een gezond leefmilieu*. Als zodanig geniet dit grondrecht nog geen internationale erkenning; nochtans maakt het het zogenaamde Aarhus-verdrag van 1998 (het UNECE-verdrag inzake toegang tot informatie, participatie in de besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden) er in zijn artikel 1 wel onrechtstreeks melding van. Wellicht biedt de aanwezigheid van groene partijen in het parlement een verklaring voor de opname van dit grondrecht in artikel 23. Hiermee sluit België zich aan bij

Het leefmilieurecht is geen subjectief recht; een verdedigbare keuze, aangezien rechters anders belangrijke beleidskeuzes moeten maken, wat de taak is van de politieke overheid.

de inmiddels lange rij (van meer dan 100) staten waarvan de grondwet op één of andere manier een recht op een gezond leefmilieu erkent. Opvallend is dat vrijwel alle staten die hun grondwet de laatste decennia herzag(en) of een nieuwe grondwet aannamen, een dergelijk recht erkennen.

Betekenis

Wat zijn nu de gevolgen van de opname van dit recht in de grondwet?

In de eerste plaats merken we op dat het leefmilieurecht geen subjectief recht is; dit blijkt duidelijk uit de manier waarop artikel 23 is geschreven en uit de parlementaire discussies die aan de goedkeuring van die bepaling voorafgingen. Mocht het een subjectief recht zijn, dan zou eenieder zich louter op basis van artikel 23 van de Grondwet, naar een rechter kunnen wenden om van de overheid een welbepaald optreden (of niet-optreden) te eisen. Dit lijkt ons een verdedigbare keuze te zijn geweest. Mocht men namelijk gekozen hebben voor een subjectief recht, dan zou het gevaar groot zijn geweest dat rechters, in plaats van politieke overheden, belangrijke beleidskeuzes zouden moeten maken, wat niet hun opdracht is.

Om dit te illustreren kunnen we verwijzen naar de actuele problematiek van het fijn stof. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat voor de fijnste stofdeeltjes (PM_{2,5}) er geen veilige ondergrens bestaat en dat de gemiddelde Belg er met de huidige concentraties nagenoeg een levensjaar bij inschiet. Mochten we dit probleem laten oplossen door de rechter op grond van artikel 23 van de Grondwet, dan zou meteen de vraag rijzen wat in dit verband gezond is? Betekent dat dan dat er helemaal geen fijnstofdeeltjes meer in de lucht mogen zitten? Een dergelijk standpunt zou er zeer waarschijnlijk toe leiden dat we ons nog nauwelijks zouden kunnen verwarmen of verplaatsen en dat een belangrijk deel van de economie tot stilstand zou komen bij gebrek aan stofvrije alternatieven. Als we ons niet meer behoorlijk kunnen voeden, verwarmen of huisvesten, wordt de gemiddelde levensverwachting wellicht in veel

grotere mate beïnvloed dan door de huidige te hoge stofconcentraties. Uitmaken wat *gezond* is, is dus niet zo eenvoudig en houdt moeilijke beleidskeuzes in. Dit is een taak die in een democratie toekomt aan verkozen vertegenwoordigers, bij voorkeur na participatie van alle belanghebbenden - het lijkt ons geen taak te zijn voor de rechter. Vandaar dat artikel 23 bepaalt dat de voorwaarden voor de uitoefening van de sociaaleconomische en culturele rechten (waaronder het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu) door de bevoegde wet- en regelgevers worden bepaald. En dat is precies wat er gebeurd is met het fijn stof. Het is een Europese richtlijn, aangenomen door het Europese Parlement en de Raad, die de grenswaarden inzake fijn stof bepaalt. Die grenswaarde weerspiegelt een beleidskeuze: de richtlijn bepaalt dat overheden van de lidstaten ervoor zorgen dat de grenswaarden op de voorziene datum niet meer overschreden worden (via het vastleggen van de nodige plannen en het nemen van de nodige maatregelen). Het is dan de taak van de rechter er, indien nodig, op toe te zien dat de overheid haar verplichtingen in dat verband naleeft. Zo erkende het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap dat eenieder die in een zone woont waar de grenswaarden worden overschreden, zich tot een rechter moet kunnen wenden die de bevoegde overheid ertoe kan verplichten de nodige saneringsplannen op te stellen en uit te voeren.

Grondwetsconforme interpretatie

Betekent dit nu dat het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu helemaal geen betekenis heeft? Dat zou ook een te vergaande conclusie zijn. Uit de rechtspraak blijkt dat het wel degelijk een betekenis heeft en op die manier bijdraagt tot de bescherming van het leefmilieu. Een eerste belangrijk gevolg is wat men de *grondwetsconforme interpretatie* noemt.

In onze wetgeving komen nogal wat vage begrippen voor die naargelang de gehanteerde interpretatie een soms erg verschillende betekenis kunnen krijgen. In België geldt het principe dat wanneer wetten, decreten of uitvoeringsbesluiten op verschillende manieren kunnen geïnterpreteerd worden, men die interpretatie moet kiezen die het best met de grondwet (en dus ook met het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu) overeenstemt.

Zulks is bijvoorbeeld van belang wanneer milieuverenigingen willen procederen voor een burgerlijke rechtbank. Om dat te kunnen doen, moet men volgens het Gerechtelijk Wetboek een *belang* kunnen aantonen; een begrip dat niet nader omschreven is. In de jaren zeventig van de vorige eeuw zag men dat meer en meer rechters aanvaardden dat milieuverenigingen ter bescherming van het leefmilieu konden optreden; zij konden zich beroepen op een *collectief* belang. Het Hof van Cassatie riep die tendens een halt toe in 1982, met het zogenaamde *Eikendael-arrest*. Om te kunnen procederen, moest er volgens het hof een *eigen* belang zijn; een collectief belang werd niet aanvaard. Sinds de introductie van artikel 23 in de grondwet valt die interpretatie nog moeilijk te verdedigen. We zien overigens dat rechters wat dat betreft inmiddels opnieuw soepeler zijn geworden; soms wordt daarbij uitdrukkelijk verwezen naar artikel 23, al dan niet in combinatie met het eerder vermelde Aarhus-verdrag. Tot dusver heeft het Hof van Cassatie nog niet de gelegenheid gehad zich opnieuw over dit probleem te buigen. Maar wat opvalt, is dat het hof bijvoorbeeld een voor de bescherming van het leefmilieu voordelige interpretatie geeft aan de wet Milieustakingsvordering, waarbij alle pogingen om de door die wet geboden mogelijkheden te beperken, werden afgewezen – de wet is overigens aangenomen in reactie op het Eikendael-arrest.

Belangenafweging

Rechters moeten vaak een uitspraak doen in zaken waarin verschillende belangen botsen. In de jaren zeventig en tachtig zag men nog een aantal strafrechters bedrijfsleiders vrijspreken voor inbreuken op de milieuwetgeving, hetzij omwille van overmacht, hetzij op grond van afwezigheid van alle schuld; naleving van de milieuwetgeving zou immers tot ernstige economische problemen en negatieve gevolgen voor de tewerkstelling leiden. De laatste decennia echter valt het op dat we dergelijke uitspraken niet meer hebben.

Nu het recht op de bescherming van het leefmilieu in de grondwet is opgenomen, kan men inderdaad niet meer aannemen dat dit een belang is van een lagere orde dan bijvoorbeeld economische belangen.

Nu het recht op de bescherming van het leefmilieu in de grondwet is opgenomen, kan men niet meer aannemen dat dit een belang is van een lagere orde dan bijvoorbeeld economische belangen.

Sommige rechters verwerpen argumenten van de verdediging (om voorrang te verlenen aan economische belangen in dergelijke situatie) uitdrukkelijk met een verwijzing naar artikel 23. Een gelijkaardige benadering zien we in kortgedingprocedures waarin een belangenafweging wordt gevraagd. Ook wanneer

het Grondwettelijk Hof of de Raad van State uitspraak moet doen over beroepen tot vernietiging van milieuwetgeving of -reglementering die het eigendomsrecht of de vrijheid van onderneming (sterk) beperken, wordt vaak verwezen naar artikel 23 van de Grondwet om die beperkingen, in het belang van de bescherming van het leefmilieu, te rechtvaardigen.

Standstill

De rechtspraak erkent de zogenaamde *standstill* werking van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu: zonder goede redenen kan men de milieuwetgeving niet versoepelen. Zo heeft het Grondwettelijk Hof al enkele malen op vraag van de Waalse koepel van milieuverenigingen (*Interenvironnement Wallonie*) versoepelingen van de Waalse milieuwetgeving vernietigd; er was immers sprake van een aanzienlijke achteruitgang van het voordien geboden beschermingsniveau, zonder dat men deze achteruitgang kon verantwoorden met een doelstelling van algemeen belang en veelal was er ook sprake van een inbreuk op het verdrag van Aarhus. Om gelijkaardige redenen vernietigde de Raad van State ook al een aantal keer versoepelingen van de geluidsreglementering voor de omloop in Zolder-Terlaemen.

Besluit

Uiteraard biedt het grondwettelijk recht op de bescherming van het leefmilieu geen pasklare oplossing voor het oplossen van allerlei milieuproblemen door de rechter. Maar hoewel het geen subjectief recht instelt, kan het toch een belangrijke rol spelen in de rechtspraak in aanvulling op internationale, Europese en interne milieuwetgeving. In werkelijkheid is het zo dat in de meeste rechtszaken het inroepen van artikel 23 op een ondersteunende manier gebeurt, in aanvulling op andere wettelijke bepalingen waarop men zich beroept.

Bio

Luc Lavreysen is rechter bij het Grondwettelijk Hof, docent milieurecht en hoofdredacteur Tijdschrift voor Milieurecht.

Verdere lectuur

L. Lavrysen/J. Theunis, The right to the protection of a healthy environment in the Belgian constitution: retrospect and international perspective in: I. Larmuseau (ed.), *Constitutional rights to an ecologically balanced environment*, VVOR-Report 2007/2, Gent, www.omgevingsrecht.be

L. Lavrysen, The Role of the Judiciary in Environmental Governance: the case of Belgium in: L.J. Kotze e.a. (eds.), *The Role of the Judiciary in Environmental Governance: Comparative Perspectives*, Kluwer Law International, Amsterdam-Boston, Alphen aan den Rijn /London, 2009

