

De toegevoegde waarde van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu als mensenrecht

I. Inleiding

Op 21 oktober 2021, nam de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (VN) een resolutie aan waarin het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu erkend werd als universeel mensenrecht.¹ Enkele maanden later, in juli 2022, werd dit bevestigd door een resolutie van de Algemene Vergadering van de VN.² De Algemene Vergadering is het orgaan dat over de autoriteit beschikt om het universeel karakter van een nieuw mensenrecht te erkennen.³ Hoewel deze resolutie juridisch niet-bindend is, kan het symbolisch belang van dergelijke erkenning als mensenrecht op het internationaal niveau moeilijk onderschat worden. Bovendien zou dit de opstap moeten vormen naar een juridisch bindend recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu op VN-niveau, bijvoorbeeld in de vorm van een specifiek VN-mensenrechtenverdrag of een optioneel protocol bij één van de reeds bestaande VN-mensenrechtenverdragen. Dit is alvast het einddoel dat John Knox, de voormalige *Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, voor ogen had toen hij in 2018 zijn eindrapport aan de Algemene Vergadering bezorgde.⁴ Knox is één van de belangrijkste drijvende krachten achter de erkenning van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu als mensenrecht.

Ook op niveau van de Raad van Europa gaan stemmen op om het recht op een gezond leefmilieu een juridische grondslag te geven, via een aanvullend protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) of het Europees Sociaal Handvest. De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa heeft hier reeds verschillende malen toe opgeroepen.⁵ In 2021 werd binnen de Raad van Europa een *Drafting Group on Human Rights and the Environment* opgericht, waarvan het werk in 2022 aanleiding heeft gegeven tot de aanneming van een niet-bindende aanbeveling door het Comité van Ministers, het besluitvormingsorgaan van de Raad van Europa.⁶ Het Comité roept daarin onder meer de nationale overheden op om de erkenning van het recht op een gezond leefmilieu als mensenrecht op het nationaal niveau te overwegen en om de bestaande mensenrechten te beschermen via hun milieuwetgeving- en beleid, maar lijkt de boot van een verdragsrechtelijke verankering van het recht op een gezond leefmilieu (althans voorlopig) nog even af te houden.

In deze bijdrage wordt nagegaan wat de meerwaarde is van de erkenning van het recht op een gezond leefmilieu als een mensenrecht. Hiervoor wordt in de eerste plaats nagegaan welke verantwoording er aangevoerd wordt voor dergelijke erkenning, en of deze voldoende zwaarwichtig is om een erkenning als mensenrecht te verantwoorden (II). Vervolgens wordt ingegaan op de vraag naar de eventuele normatieve meerwaarde voor de Belgische rechtsorde van een juridisch bindend recht op een gezond leefmilieu op het internationaal of regionaal niveau (III). Dit noopt een vergelijking met de reeds bestaande mensen- en grondrechtelijke instrumenten die bescherming bieden in milieuaangelegenheden. Het recht op een gezond leefmilieu wordt immers al rechtstreeks beschermd

¹ VN-Mensenrechtenraad, Resolutie 48/13, aangenomen op 8 oktober 2021, UN Doc. A/HRC/RES/48/13.

² VN-Algemene Vergadering, Resolutie 76/300, aangenomen op 26 juli 2022, UN Doc. A/RES/76/300.

³ M. Orellana, "Quality Control of the Right to a Healthy Environment" in J. Knox en R. Pejan (eds), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge University Press, 2018, 169, 185.

⁴ Voor een discussie van de opties, zie bijv. *Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, 19 juli 2018, Rapport aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, UN Doc. A/73/188.

⁵ Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE), Aanbeveling 2211 (2021); Aanbeveling 1885 (2009); Aanbeveling 1614 (2003); en Aanbeveling 1431 (1999). Zie ook PACE, Resolutie 2396 (2021).

⁶ Comité van Ministers van de Raad van Europa (CoM), Aanbeveling CM/Rec(2022)20.

door artikel 23, 4° van de Grondwet (GW), en onrechtstreeks door het recht op leven en het recht op eerbiediging van het privéleven en de woning, zoals gegarandeerd door artikelen 2 en 8 EVRM.

II. De verantwoording voor de erkenning van een mensenrecht op een gezond leefmilieu

Welke zijn nu de redenen die aangevoerd worden om de erkenning van het recht op een gezond leefmilieu als mensenrecht te verantwoorden? Hiervoor is het nuttig om te vertrekken van het uitgebreide eindrapport uit 2018 van *Special Rapporteur* John Knox aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, dat leest als een uitgebreid pleidooi voor dergelijke erkenning (2.1.). Vervolgens wordt nagegaan of deze redenen tegemoet komen aan de algemene richtlijnen die de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zichzelf opgelegd heeft om tot een erkenning van een mensenrecht over te gaan (2.2.).

2.1. De aangevoerde verantwoordingen

Het eerste luik van het eindrapport van Knox bevat een bespreking van de reeds bestaande mensenrechtelijke verplichtingen van overheden in milieu-aangelegenheden.⁷ *Grosso modo* kunnen deze in twee groepen ingedeeld worden: materiële en procedurele verplichtingen. Materiële verplichtingen hebben betrekking op de bescherming van bepaalde mensenrechten, zoals het recht op leven, het recht op gezondheid of het recht op eerbiediging van het privéleven en de woning, tegen aantasting door milieugerelateerde gevaren. Procedurele verplichtingen hebben onder meer betrekking op het maken van voorafgaande impactanalyses waarbij de gevaren voor het genot van de mensenrechten voldoende in rekening gebracht worden, en op rechten van burgers om te participeren in besluitvormingsprocedures en om rechtsmiddelen aan te wenden wanneer hun mensenrechten bedreigd of aangetast worden. Knox wijst ook op de noodzaak om bijzondere aandacht te besteden aan de bescherming van zij die het meest kwetsbaar zijn om slachtoffer te worden van milieuschade⁸ en van milieu-mensenrechtenverdedigers, die vaak slachtoffer van mensenrechtenschendingen worden omwille van hun werk ter bevordering van een gezond leefmilieu.⁹ Zowel de materiële als de procedurele verplichtingen worden trouwens extensief besproken in een afzonderlijk rapport, dat de *'Framework principles on human rights and the environment'* bevat.¹⁰ Knox beschouwt deze als een codificatie van reeds bestaande mensenrechtenstandaarden inzake milieu-aangelegenheden, eerder dan als een aanzet tot nieuwe dergelijke standaarden.¹¹ Daarom spreekt Knox in dit verband van het 'vergroenen' (*'greening'*) van mensenrechten.¹²

Knox lijkt echter van oordeel te zijn dat men niet ver genoeg springt door mensenrechten te 'vergroenen'. Daarom bevat het tweede luik van het rapport een uitgebreid pleidooi voor het aanvullen van de bestaande internationale mensenrechtencatalogus met een recht op een gezond leefmilieu. De belangrijkste aangehaalde redenen worden hieronder samengevat. Waar relevant wordt ook verwezen

⁷ *Special Rapporteur*, supra n 4, 5-10.

⁸ *Ibid*, 8-10.

⁹ *Ibid*, 10.

¹⁰ *Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, 24 januari 2008, *Framework principles on human rights and the environment*, rapport aan de VN-Mensenrechtenraad, UN Doc. A/HRC/37/59.

¹¹ *Ibid*, 3.

¹² *Special Rapporteur*, supra n 4, 4.

naar de verantwoording die aangevoerd wordt in de reeds vernoemde resoluties en aanbevelingen van internationale en regionale mensenrechteninstanties.

*Een gezond leefmilieu is essentieel voor het menselijk welzijn.*¹³

Hiermee hangt de noodzaak samen om mensenrechten *up to date* te brengen in het licht van evoluerende inzichten van het belang van een gezond leefmilieu voor de mens. Knox verwijst hier naar het feit dat de belangrijkste VN-mensenrechteninstrumenten – de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) uit 1948 en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) uit 1966 – aangenomen werden voordat de moderne milieubeweging erin geslaagd was om voldoende bewustzijn te creëren over de grootte van de milieu-uitdagingen waarmee de mensheid geconfronteerd wordt.¹⁴ Vandaag de dag is het echter voldoende duidelijk geworden dat mensen volledig afhankelijk zijn van een gezond leefmilieu om een waardig, gezond en vervullend leven te leiden.¹⁵ De Algemene Vergadering van de VN argumenteert op haar beurt het belang van het recht op een gezond leefmilieu vanuit het principe dat dit recht essentieel is voor het genot van alle mensenrechten.¹⁶ Dit sluit aan bij het mensenrechtenmantra van de VN dat *‘all human rights are universal, indivisible, interdependent and interrelated’*.¹⁷

Erkenning als mensenrecht is verantwoord vanuit een ‘sense of urgency’.

In zijn eindrapport verwijst Knox immers naar het feit dat *‘[t]he ecological systems, biological diversity and planetary conditions that are the vital foundations of human existence are under unprecedented stress’*.¹⁸ Ook de Algemene Vergadering van de VN vertrekt vanuit de *‘sense of urgency’* die uitgaat van het feit dat *‘environmental degradation, climate change, biodiversity loss, desertification and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to effectively enjoy all human rights’*.¹⁹ Ook de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa verwijst in zijn meest recente resolutie en aanbeveling naar de zogenaamde *‘triple planetary crisis’*, die bestaat uit klimaatverandering, milieuvervuiling en verlies aan biodiversiteit, als verantwoording om het recht op een gezond leefmilieu te erkennen op niveau van de Raad van Europa.²⁰ De Parlementaire Vergadering stelt dat *‘harmful environmental impacts are increasingly affecting the enjoyment of first- and second-generation human rights’*,²¹ waarmee bedoeld wordt op respectievelijk de burgerlijke en politieke rechten en de economische, sociale en culturele rechten (zie hieronder).

¹³ *Special Rapporteur*, supra n 4, 13.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ VN-Algemene Vergadering, supra n 2. Zie ook VN-Mensenrechtenraad, Resolutie 48/13, supra n 1.

¹⁷ Verklaring en Actieprogramma van Wenen, aangenomen door de Wereldconferentie over Mensenrechten op 25 juni 1993, UN Doc. A/CONF.157/23

¹⁸ *Special Rapporteur*, supra n 4, p. 13.

¹⁹ VN-Algemene Vergadering, supra n 2. Zie ook VN-Mensenrechtenraad, supra n 1.

²⁰ PACE, Aanbeveling 2211 (2021), para. 1; en Resolutie 2396 (2021), para 1.

²¹ PACE, Aanbeveling 2211 (2021), para. 2.

Erkenning als mensenrecht heeft een programmatorische dimensie, die inhoudt dat overheden aangemoedigd worden om te streven naar een sterkere milieureglementering, -beleid en -handhaving.

Volgens Knox zou het belang van milieubescherming politiek aan gewicht kunnen winnen ten gevolge van de erkenning van dergelijk recht.²² Het zou Staten die dit nog niet gedaan hebben, kunnen aanzetten om het recht op een gezond leefmilieu ook in hun grondwet of wetgeving te erkennen, of om te voorzien in sterkere mechanismen om overheden ter verantwoording te roepen wanneer zij onvoldoende doen om dit recht te beschermen.²³ Dergelijke programmatorische dimensie is ook uitdrukkelijk aanwezig in de resolutie van de Algemene Vergadering van de VN, waarin Staten aangemoedigd worden *'[t]o adopt policies [...] to scale up efforts to ensure a clean, healthy and sustainable environment for all.'*²⁴ In gelijkaardige zin stelt de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa dat de erkenning van een mensenrecht op een gezond leefmilieu een *'incentive for stronger domestic environmental laws'* zou vormen.²⁵

Erkenning als mensenrecht zou kunnen bijdragen tot een sterkere bewustwording rond het belang van een gezond leefmilieu voor het genot van de mensenrechten,²⁶ en op deze manier een belangrijke 'empowerende' rol kunnen spelen ten aanzien van relevante actoren die willen streven naar een betere milieubescherming.

Knox verwijst bijvoorbeeld naar belanghebbende burgers, het maatschappelijk middenveld, overheidsactoren en rechters.²⁷ Wat rechters betreft, zou het recht op een gezond leefmilieu hen kunnen aanmoedigen om hogere eisen te stellen inzake de bescherming van het leefmilieu (bijv. ten aanzien van de wetgever) en om sneller op te treden wanneer personen het slachtoffer (dreigen te) worden van milieuschade.²⁸ In gelijkaardige zin stelt de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa dat de erkenning van een recht op een gezond leefmilieu een *'incentive'* zou vormen voor *'a more protection-focused approach'* door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).²⁹

Op deze manier kan het recht op een gezond leefmilieu ook op juridisch vlak een belangrijke katalyserende werking hebben, ook wanneer dit recht niet per se tot de creatie van nieuwe mensenrechtenverplichtingen zou leiden. De vraag naar de eigenlijke normatieve meerwaarde van het recht op een gezond leefmilieu, gaat het rapport van Knox echter uit de weg. De nadruk ligt vooral op de overlap tussen de verplichtingen onder een mensenrecht op een gezond leefmilieu en reeds bestaande mensenrechtenverplichtingen, eerder dan op de vraag naar mogelijke complementariteit. Volgens Knox is het mensenrecht op een gezond leefmilieu *'not an empty vessel waiting to be filled'*, aangezien de inhoud hiervan al sinds de Stockholm Verklaring verduidelijkt werd via de praktijk van Staten en internationale en regionale mensenrechteninstanties (zie hieronder).³⁰ Door de vraag naar de eigenlijke normatieve meerwaarde van een nieuw juridisch bindend mensenrecht te minimaliseren, probeert hij wellicht te anticiperen op een mogelijke bezorgdheid van Staten dat dit een verdere aantasting van hun soevereiniteit zou kunnen inhouden.

²² *Special Rapporteur*, supra n 4, 14.

²³ *Ibid*, 17.

²⁴ VN-Algemene Vergadering, Resolutie 76/300, op. cit. Zie ook VN-Mensenrechtenraad, supra n 1.

²⁵ PACE, Resolutie 2396 (2021), para 8.

²⁶ *Special Rapporteur*, supra n 4, 14.

²⁷ *Ibid*.

²⁸ *Ibid*.

²⁹ PACE, Resolutie 2396 (2021), para 8.

³⁰ *Ibid*, 13-14.

*De erkenning als mensenrecht heeft een lange voorgeschiedenis en is consistent met de stand van het recht wereldwijd.*³¹

Op het internationale niveau, verwijst Knox naar de Stockholm Verklaring, die aangenomen werd door de VN-Conferentie over het Menselijk Leefmilieu van 1972, en waarvan Principe 1 reeds de link tussen mensenrechten en een gezond leefmilieu legt: *'Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.'*³²

Sinds de jaren 1970 heeft het recht op een gezond leefmilieu in totaal in meer dan 100 landen een vorm van grondwettelijke erkenning en bescherming gekregen.³³ Bovendien zijn er op het regionale niveau reeds verschillende verdragen die bescherming bieden aan het recht op een gezond leefmilieu. Volgende regionale mensenrechteninstrumenten bevatten uitdrukkelijk een recht op een gezond leefmilieu: het Afrikaanse Handvest van Mensen- en Volkenrechten en het Aanvullend Protocol bij het Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (het zgn. Protocol van San Salvador), het Arabisch Handvest voor de Mensenrechten en de Mensenrechtenverklaring van ASEAN (de Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties). Inzake het procedurele aspect van het recht op een gezond leefmilieu, moet in Europa gewezen worden op het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Ten slotte verwijst Knox ook naar de uitgebreide rechtspraak van regionale mensenrechtenorganen – zoals het EHRM (zie hieronder), het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens en de Afrikaanse Commissie voor Mensen- en Volkenrechten – die zich binnen de grenzen van hun mandaat hebben uitgesproken over mensenrechtenverplichtingen in milieuaangelegenheden.

Alles bij elkaar geteld komt Knox aan een lijst van 155 landen die nu al onderworpen zijn aan bepaalde juridisch bindende, nationale of internationale, verplichtingen onder een recht op een gezond leefmilieu.³⁴ Ook de Algemene Vergadering van de VN verwijst naar het feit dat *'a vast majority of States have recognized some form of the right to a clean, healthy and sustainable environment through international agreements, their national constitutions, legislation, laws or policies'*.³⁵ De erkenning van het recht op een gezond leefmilieu als mensenrecht komt met andere woorden niet uit de lucht vallen.

*Erkenning als mensenrecht zou ten slotte ook gepaard gaan met de creatie van nieuwe rapporteringsverplichtingen op VN-niveau, wat ook op internationaal niveau het politiek belang van milieuaangelegenheden zou verhogen.*³⁶

Knox verwijst hier naar de mogelijkheid voor de VN-Mensenrechtenraad – het hoogste intergouvernementele mensenrechtenorgaan van de VN – om zich over dit recht te buigen,

³¹ Ibid, 14.

³² Rapport van de VN-Conferentie over het Menselijk Leefmilieu, UN Doc.A/CONF.48/14 (1972).

³³ *Special Rapporteur*, supra n 4, 11, met verwijzing naar D. Boyd, "Catalyst for change: evaluating forty years of experience in implementing the right to a healthy environment", in J. Knox en R. Pejan (eds), *The Human Right to a Healthy Environment*, Cambridge University Press, 2018, 17-41.

³⁴ Ibid, 12-13.

³⁵ VN-Algemene Vergadering, supra n 2. Zie ook VN-Mensenrechtenraad, supra n 1.

³⁶ *Special Rapporteur*, supra n 4, 17.

bijvoorbeeld in de context van de Universele Periodieke Evaluatie (of UPR).³⁷ Dit is een mechanisme waarbij Staten die deel uitmaken van de VN periodiek onderworpen worden aan een ‘peer review’ van de mensenrechtensituatie in hun land door vertegenwoordigers van andere Staten.³⁸ Indien er bovendien een verdragsrechtelijke basis zou gecreëerd worden voor het recht op een gezond leefmilieu, zou dit ook inhouden dat een VN-Comité van experts zich uitdrukkelijk over milieuaangelegenheden kan buigen. Dit zou kunnen gaan om het VN-Mensenrechtencomité of het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, indien gekozen zou worden om het recht op een gezond leefmilieu via een Aanvullend Protocol bij het IVBPR of het IVESCR te beschermen. Alternatief zou een afzonderlijk VN-verdrag inzake het recht op een gezond leefmilieu kunnen leiden tot de oprichting van een VN-Comité dat specifiek voor dit verdrag bevoegd is, naar analogie met bijvoorbeeld het VN-Comité tegen Foltering of het VN-Kinderrechtencomité. VN-Comités zijn bevoegd om toe te zien op de naleving van een VN-mensenrechtenverdrag. Op basis van periodieke rapporten die door Staten ingediend worden, worden aanbevelingen gedaan om de situatie inzake de mensenrechten die binnen hun mandaat vallen te verbeteren.³⁹ Sommige van deze VN-Comités beschikken bovendien over de mogelijkheid om (juridisch niet-bindende) beslissingen te nemen over individuele klachten, althans voor de landen die het individueel klachtrecht voor dit Comité uitdrukkelijk erkend hebben.⁴⁰

2.2. Analyse op basis van de richtlijnen om tot erkenning van een mensenrecht over te gaan

Hoe verhouden deze verantwoordingen zich ten aanzien van wat normaliter vereist wordt om erkenning als een universeel mensenrecht op VN-niveau te verkrijgen? Universele mensenrechten zijn rechten die dermate fundamenteel zijn dat elke mens hierop zonder onderscheid aanspraak maakt, louter en alleen omwille van het behoren tot de menselijke familie. Wat echter dermate fundamenteel is, valt niet in abstracte zin te bepalen en opvattingen hieromtrent kunnen veranderen doorheen de tijd. Wat in een bepaald tijdvak als fundamenteel beschouwd wordt, is dat dus niet per se in een ander, en *vice versa*. Daarom is het gemakkelijker om de vraag van wat erkenning als een universeel mensenrecht geniet, op procedurele wijze te beantwoorden: simpel gezegd is een recht een universeel mensenrecht wanneer de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties beslist dat het er één is.⁴¹ Om tegemoet te komen aan kritiek op inconsistentie bij de erkenning van mensenrechten, heeft de Algemene Vergadering in 1986 een resolutie aangenomen over ‘*International standards in the field of human rights*’.⁴² Hoewel de richtlijnen die deze resolutie bevat niet sluitend zijn, in de zin dat ze elke ruimte voor discussie over de wenselijkheid van erkenning bij voorbaat zouden uitsluiten, vormen ze een kader met parameters die in acht kunnen genomen worden bij de politieke discussies hieromtrent.⁴³ De relevante richtlijnen die volgens de Algemene Vergadering – ‘*inter alia*’ – in acht genomen moeten worden bij de ontwikkeling van internationale mensenrechteninstrumenten zijn:

³⁷ Ibid.

³⁸ Zie o.a. S. Shah en S. Sivakumaran, “The Use of International Human Rights Law in the Universal Periodic Review”, *Human Rights Law Review* 2021, 264-301.

³⁹ Zie o.a. M. O’Flaherty, “The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies”, *Human Rights Law Review* 2006, 27-52.

⁴⁰ Zie o.a. K. Fox Principe, “Implementation of UN Treaty Body Decisions: A Brief Insight for Practitioners”, *Journal of Human Rights Practice* 2020, 185-192.

⁴¹ D. Shelton, “Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment”, *Stanford Journal of International Law* 1991, 103, 121-122.

⁴² VN-Algemene Vergadering, Resolutie 41/120, aangenomen op 4 december 1986, UN Doc. A/RES/31/120.

⁴³ Orellana, supra n 3, 171.

- *'(a) Be consistent with the existing body of international human rights law;*
- *(b) Be of fundamental character and derive from the inherent dignity and worth of the human person;*
- *(c) Be sufficiently precise to give rise to identifiable and practicable rights and obligations;*
- *(d) Provide, where appropriate, realistic and effective implementation machinery, including reporting systems;*
- *(e) Attract broad international support.'*

Zoals uit de bespreking hierboven blijkt, voldoet het recht op een gezond leefmilieu gemakkelijk aan deze voorwaarden.⁴⁴ Het recht is consistent met de bestaande mensenrechten (richtlijn (a)), in de zin dat het in belangrijke mate instrumenteel is voor het genot van reeds bestaande mensenrechten, zoals reeds blijkt uit de uitgebreide praktijk van regionale en internationale mensenrechteninstanties bij het toepassen van dergelijke rechten in milieu-aangelegenheden. Tegelijkertijd gaat de vereiste van consistentie niet zover dat er geen wrijving met reeds bestaande mensenrechten mogelijk zou zijn⁴⁵ – denk bijvoorbeeld aan het eigendomsrecht waaraan grenzen kunnen gesteld worden in naam van de bescherming van het recht op een gezond leefmilieu. De meeste mensenrechten zijn immers niet absoluut, waardoor er ruimte is voor een belangenafweging die toelaat om te gaan met de wrijving tussen conflicterende mensenrechten.⁴⁶ Uit de rechtspraak van het EHRM inzake het eigendomsrecht (artikel 1 Eerste Protocol) blijkt nu bijvoorbeeld al dat de bescherming van het leefmilieu ingeroepen kan worden als legitiem belang om het eigendomsrecht te beperken, zolang hierbij een redelijke verhouding van evenredigheid gerespecteerd wordt.⁴⁷

De vereiste dat het recht een fundamenteel karakter moet hebben dat verband houdt met de inherente waardigheid en waarde van de menselijke persoon (richtlijn (b)) is eveneens vervuld. De link tussen een gezond leefmilieu en de menselijke waardigheid en het menselijk welzijn, als opstap naar een mensenrechtendiscours, werd reeds in de Stockholm Verklaring gelegd (zie hierboven).⁴⁸ Het fundamenteel karakter blijkt tevens uit het feit dat een gezond leefmilieu onlosmakelijk verbonden is met andere fundamentele belangen zoals overleven, menselijke gezondheid en menselijk welzijn die reeds door bestaande mensenrechten bescherming genieten.⁴⁹ Ter verantwoording van dergelijk recht wordt soms zelfs verwezen naar het belang van de bescherming van het gezond leefmilieu als een noodzakelijke voorwaarde voor het overleven van de menselijke soort, wat op zijn beurt de inoverwegingneming van de belangen van niet enkel huidige maar ook van toekomstige generaties rechtvaardigt.⁵⁰ Het fundamenteel karakter van een gezond leefmilieu is alleen maar evidentier geworden ten gevolge van de *'sense of urgency'* over de dreiging die uitgaat van de *'triple planetary crisis'* (zie hierboven).

Ook de voorwaarde dat een mensenrecht aanleiding moet geven tot voldoende duidelijke verplichtingen (richtlijn (c)), lijkt in het geval van het recht op een gezond leefmilieu vervuld te zijn. Uiteraard zal het uiteindelijk de toepassing van het – mogelijks toekomstig juridisch bindend –

⁴⁴ Zie, uitgebreid, Orellana, supra n 3.

⁴⁵ Ibid, 173.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ N. Kobylarz, "The European Court of Human Rights: An Underrated Forum for Environmental Litigation" in H. Tegner Anker en B. Egelund Olsen (eds), *Sustainable Management of Natural Resources – Legal Instruments and Approaches*, Cambridge, Intersentia, 2018, 99, 102, met verwijzing naar EHRM, 10 april 2003, Papastavrou e.a. t. Griekenland, nr. 46372/99; en EHRM, 11 oktober 2005, N.A. e.a. t. Turkije, nr. 37451/97.

⁴⁸ Orellana, supra n 3, 175.

⁴⁹ J. Nickel, "The Human Right to a Safe Environment: Philosophical Perspectives on Its Scope and Justification", *Yale Journal of International Law* 1993, 281, 290.

⁵⁰ Shelton, supra n 41, 110-111.

mensenrecht op een gezond leefmilieu door nationale rechters en internationale mensenrechteninstanties zijn, die zal bijdragen tot de verduidelijking van de exacte reikwijdte van dit recht. Aangezien mensenrechten abstracte fundamentele normen zijn, is een zekere mate van onbepaaldheid ook onvermijdelijk en niet per se problematisch.⁵¹ Belangrijk in deze context is echter dat er reeds een belangrijk mensenrechtelijk 'acquis' bestaat inzake milieu-aangelegenheden – waarvan de *Framework Principles* van Knox een mooie samenvatting vormen⁵² – waarop kan voortgebouwd worden om een verdere invulling te geven aan het recht op een gezond leefmilieu.⁵³

Indien een juridisch bindend instrument wordt aangenomen, zouden voldoende realistische en effectieve implementatiemechanismen voorhanden zijn om ook aan deze voorwaarde (richtlijn (d)) te voldoen. Op het VN-niveau zou het dan in de eerste plaats gaan over een bestaand of nieuw VN-comité van experts dat bevoegd gemaakt zou worden om toe te zien op de naleving van dit verdrag, naast mechanismen zoals de VN-Mensenrechtenraad en de *Special Rapporteur*.⁵⁴ Indien een recht op een gezond leefmilieu zou aangenomen worden op niveau van de Raad van Europa, in de vorm van een aanvullend protocol bij het EVRM en/of het Europees Sociaal Handvest, zou deze rol vervuld worden door het EHRM en/of het Europees Comité voor Sociale Rechten. Het zal echter in de eerste plaats op nationaal niveau zijn dat het recht op een gezond leefmilieu zal afgedwongen worden,⁵⁵ en hierbij zullen nationale rechters een essentiële rol spelen.

Uit de bespreking van het rapport van Knox blijkt ten slotte ook dat de voorwaarde van een ruime internationale steun voor het nieuwe mensenrecht (richtlijn (e)) overtuigend vervuld is. Deze blijkt uit de grondwettelijke praktijk in een ruime meerderheid van de Staten, en uit de reeds bestaande praktijk van internationale en regionale mensenrechteninstanties. Bovendien werd de internationale steun voor de erkenning van het recht op een gezond leefmilieu als mensenrecht extra in de verf gezet door het feit dat maar liefst 161 landen voor de resolutie van de Algemene Vergadering stemden, terwijl geen enkel land tegen stemde en slechts 8 landen zich onthielden.

Niet enkel volstaat het recht op een gezond leefmilieu met glans de test om voor erkenning als universeel mensenrecht op VN-niveau in aanmerking te komen, maar alle lichten lijken ook op groen te staan om nog een stap verder te gaan en werk te maken van een juridisch bindend mensenrecht op een gezond leefmilieu.

III. De mogelijke meerwaarde van een mensenrecht op een gezond leefmilieu in de Belgische rechtsorde

Een volgende vraag is nu wat nu exact de reikwijdte zou zijn van dergelijk recht op een gezond leefmilieu. Dit zou dan weer toelaten de vraag te beantwoorden wat de eventuele meerwaarde zou zijn van een dergelijk recht in de Belgische rechtsorde (3.3.). Om deze vraag te beantwoorden is het eerst nodig om kort in te gaan op de belangrijkste bestaande instrumenten die op dit moment reeds mensen- of grondrechtelijke bescherming aan het leefmilieu bieden, met name: het recht op bescherming van een gezond leefmilieu, zoals beschermd door artikel 23, 4° GW⁵⁶ (3.1.), en het recht

⁵¹ Orellana, supra n 3, 176.

⁵² *Special Rapporteur*, supra n 10.

⁵³ Orellana, supra n 3, 176.

⁵⁴ Ibid, 178.

⁵⁵ Ibid, 177.

⁵⁶ Voor de volledigheid moet ook artikel 22 GW vermeld worden, dat het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven bevat. Dit artikel kan in milieuaangelegenheden complementaire bescherming bieden ten aanzien van artikel 23, 4° GW, zie GwH, 30 april 2003, nr. 51/2003, B.4.8. Dit artikel wordt echter

op leven en op eerbiediging van het privéleven en de woning, zoals gegarandeerd door de artikelen 2 en 8 EVRM (3.2).⁵⁷ De focus op deze bepalingen wordt voornamelijk verantwoord door het feit dat dit de artikelen zijn die in deze context de meeste relevantie hebben voor de Belgische rechtsorde. Dit doet geen afbreuk aan het feit dat ook andere mensenrechten, zoals het recht op gezondheid (artikel 12 IVESCR en artikel 11 Europees Sociaal Handvest), relevant kunnen zijn in deze context. Een aantasting van het recht op gezondheid zal echter tevens kwalificeren als een aantasting van artikel 8 EVRM, waartegen in de Belgische juridische praktijk traditioneel minder terughoudendheid bestaat om zich op te beroepen dan op economische, sociale en culturele mensenrechten.⁵⁸

3.1. Artikel 23, 4° GW

Artikel 23 GW garandeert het recht op een menswaardig leven. Dit vormt een overkoepelend recht voor verschillende socio-economische grondrechten, waaronder het recht op bescherming van een gezond leefmilieu (Artikel 23, 4° GW). De doelstelling van de grondwetgever was om een recht te creëren dat in de eerste plaats programmatorisch van aard was: het zou tot doel hebben om richting te geven aan het overheidsbeleid en om de verschillende wetgevers in dit land op te dragen om dit recht via wetgeving te beschermen.⁵⁹ Het recht op een gezond leefmilieu in de Grondwet zou dus niet bedoeld zijn om directe werking te hebben, en zo aanleiding te geven tot subjectieve rechten.⁶⁰ Burgers kunnen dit recht dus niet inroepen voor een gewone rechtbank, bijvoorbeeld in het kader van een milieustakingsvordering⁶¹ of om van de overheid te eisen dat een sterkere milieuwetgeving wordt ingevoerd.⁶² Wel kan het recht op een gezond leefmilieu voor de gewone rechtbank aanleiding geven tot een grondwetsconforme, milieuvriendelijke interpretatie van bestaande regelgeving.⁶³

De kwestie van het vermeende gebrek aan directe werking van artikel 23, 4° GW is trouwens enkel relevant voor de vraag of burgers hieruit subjectieve rechten kunnen ontleen. Deze kwestie is echter

niet afzonderlijk besproken, aangezien de draagwijdte van dit artikel analoog is aan deze van artikel 8 EVRM, dat hieronder wordt besproken. Zie GwH, 6 december 2018, nr. 174/2018, para. B.6.2.

⁵⁷ Ook andere rechten zouden in sommige contexten relevant kunnen zijn, denk aan het eigendomsrecht (artikel 1 Protocol 1 EVRM) wanneer ten gevolge van een milieugerelateerd incident schade aan eigendommen veroorzaakt wordt, zie bijv. EHRM, 6 september 2018, *Dimitar Yordanov t. Bulgarije*, nr. 3401/09.

⁵⁸ Denk in het bijzonder aan de discussie over de vraag of sociale en economische mensenrechten directe werking kunnen genieten in de Belgische rechtsorde en of hieraan bijgevolg subjectieve rechten aan ontleend kunnen worden, zie bijv. D. Van Eeckhoutte en A. Vandaele, "Doorwerking van internationale normen in de Belgische rechtsorde", Instituut voor Internationaal Recht KULeuven, Working Paper Nr. 33 (2002), para. 18.

⁵⁹ L. Lavrysen en J. Theunis, "Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu: een blik over de grenzen en een blik achterom", in X, *Liber Amicorum Paul Martens : L'humanisme Dans La Résolution Des Conflits : Utopie Ou Réalité ?*, Brussel, Larcier, 2007, 363, 371, met verwijzing naar *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/3°, p. 13.

⁶⁰ Ibid, 370, met verwijzing naar *Pari. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/1°, p. 4; nr. 100-2/3°, p. 4 en 11; en nr. 100-2/4°, p. 5, 14, 20, 70-74. Zie evenwel o.a. J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haec, J. Goossens en T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 680, waarin gewezen wordt dat het niet uitgesloten is dat de rechtspraak zou evolueren richting de aanvaarding van de directe werking van artikel 23 GW, met verwijzing naar enkele rechterlijke uitspraken waarin dit reeds aanvaard werd. Ook wordt er in het kader van de hieronder besproken *standstill*-verplichting soms gesproken van 'een bijzondere vorm van directe werking', zie Lavrysen en Theunis, supra n 59, 372.

⁶¹ J. Vanpraet en C. Van de Heyning, "Hoe fundamentele rechten het leefmilieu beschermen. Overzicht van het instrumentarium", *NjW* 2010, 562, 567

⁶² P. De Smedt, "Het recht op een schoon en gezond leefmilieu erkend als universeel mensenrecht. Ook een kwestie van armoedebestrijding", *Tijdschrift Grondrechten en armoede* 2023, nr. 1, 1, 4.

⁶³ Lavrysen en Theunis, supra n 59, 372. Zie bijv. ook De Smedt, supra n 62, 5, over de ondersteunende rol van grondwetsconforme interpretatie in de context van milieuaansprakelijkheid.

niet relevant voor de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, die zich moeten uitspreken over de (grond)wettigheid van bepaalde overheidshandelingen, en niet over het bestaan en de reikwijdte van subjectieve rechten van de burger.⁶⁴ Uitgangspunt van de rechtspraak van beide rechtscolleges is het feit dat de grondwetgever wel erkende dat het recht op een gezond leefmilieu een zogenaamd *standstill*-effect zou hebben ten aanzien van de regelgever. Dit houdt in dat het milieubeleid niet enkel een gezond leefmilieu moet nastreven maar ook een leefmilieu waarvan het beschermingsniveau niet lager ligt dan het bestaande niveau.⁶⁵ Het Grondwettelijk Hof en de Raad van State interpreterden het recht op een gezond leefmilieu daarom in de zin dat deze aanleiding geeft tot een *standstill*-verplichting.⁶⁶ Dit houdt in dat de wet- of regelgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de bestaande wet- of regelgeving niet in aanzienlijke mate mag verminderen, zonder dat dit verantwoord wordt door motieven die verband houden met het algemeen belang.⁶⁷

Of er sprake is van een achteruitgang wordt niet beoordeeld aan de hand van de actuele toestand van het leefmilieu, maar wel op basis van het beschermingsniveau dat door de actuele regelgeving geboden wordt.⁶⁸ Hierbij wordt niet enkel gekeken naar het beschermingsniveau dat geboden wordt door de materiële milieureglementering in de strikte zin, maar ook naar de bescherming die uitgaat van procedurele beschermingsmechanismen of van andere instrumenten zoals fiscale maatregelen of maatregelen inzake ruimtelijke ordening.⁶⁹ Het relevante beschermingsniveau is hetgeen dat geboden wordt door de normen die van kracht zijn tot voor de laatste wijziging, wat inhoudt dat er sprake is van een voortschrijdend referentiepunt.⁷⁰ Oorspronkelijk werd soms aangenomen dat de *standstill*-verplichting enkel van toepassing is op rechtsregels met een abstract, algemeen en onpersoonlijk karakter, die voor de duur van hun gelding op een onbepaald aantal gevallen van toepassing zijn.⁷¹ Individuele rechtshandelingen (zoals een omgevingsvergunning) zouden dan weer enkel aangevochten kunnen worden door de grondwettigheid van de regelgeving op basis waarvan deze aangenomen werd te betwisten.⁷² Het feit dat het grondwettelijk recht op een gezond leefmilieu geen aanleiding zou geven tot subjectieve rechten, doet immers geen afbreuk aan de mogelijkheid om ongrondwettige regelgeving buiten toepassing te laten via een beroep op artikel 159 GW,⁷³ noch aan de mogelijkheid om een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen over de grondwettigheid van de toepasselijke wetgeving.⁷⁴ In recente rechtspraak beschouwt de Raad van State zich echter duidelijk bevoegd om ook individuele rechtshandelingen aan artikel 23, 4° GW te toetsen, waarbij de Raad afstapt van zijn eerdere dubbelzinnige houding hieromtrent.⁷⁵

⁶⁴ A. Vandaele en J. Geysens, "Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu van artikel 23 van de Grondwet: een verandering van klimaat in de rechtspraak?" in R. Leysen, J. Theunis, W. Verrijdt en K. Muylle (eds.), *Semper perseverans. Liber Amicorum André Alen*, Intersentia, 2020, 795, 822.

⁶⁵ Lavrysen en Theunis, supra n 59, 371.

⁶⁶ C. Van de Heyning, "Een procedurele benadering van fundamentele rechten in leefmilieu- en klimaatzaken", *T.M.R.* 2021, 86, 88, met verwijzing naar o.a. GwH, 14 september 2006, nr. 137/2006; en RvS, 27 januari 2009, 189.820.

⁶⁷ Bijv. GwH, 14 september 2006, nr. 137/2006, B.7.1; en RvS (AV), 17 november 2008, nr. 187.998, para. 18.1.

⁶⁸ Van de Heyning, supra n 66, 88.

⁶⁹ Vandaele en Geysens, supra n 64, 819-820.

⁷⁰ Lavrysen en Theunis, supra n 59, 375.

⁷¹ Vanpraet en Van de Heyning, supra n 61, 564, met verwijzing naar o.a. RvS, 28 maart 2008, nr. 181.542, para. 3.2.3.2.

⁷² Ibid, 564, n 17, met verwijzing naar RvS, 27 januari 2009, nr. 189.820.

⁷³ Vandaele en Geysens, supra n 64, 817-818, met verwijzing naar Cass. 15 december 2014, nr. S.14.0011.F.

⁷⁴ Van de Heyning, supra n 66, 88.

⁷⁵ Voor een uitgebreide bespreking van de relevante rechtspraak, zie Vandaele en Geysens, supra n 64, 812-816. Zie bijv. RvS, 2 mei 2019, nr. 244.351.

De achteruitgang in kwestie moet volgens het Grondwettelijk Hof bovendien ‘aanzienlijk’ zijn – een vereiste die soms wel en soms niet in de rechtspraak van de Raad van State gesteld wordt.⁷⁶ Dit houdt het risico in van een slopende achteruitgang, aangezien artikel 23, 4° GW zich niet verzet tegen verschillende opeenvolgende niet-aanzienlijke achteruitgangen.⁷⁷ Soms wordt betoogd dat het grondwettelijk recht op een gezond leefmilieu beschouwd moet worden als een collectief recht van alle burgers, eerder dan als een individueel recht van elke burger of groep van burgers.⁷⁸ Dit zou inhouden dat – bij het nagaan of er sprake is van een (aanzienlijke) achteruitgang – de gevolgen van de wijziging in het algemeen beoordeeld moeten worden, en in principe niet vanuit het oogpunt van specifieke burgers of groepen van burgers.⁷⁹ Zo zou het feit dat het globale beschermingsniveau niet aanzienlijk verminderd wordt, niet per se uitsluiten dat bepaalde burgers of groepen burgers toch bijzonder negatief getroffen kunnen worden door een wijziging van de regel- of wetgeving.⁸⁰ Ook dit moet genuanceerd worden in het licht van evoluties in de rechtspraak van de Raad van State, waarbij de situatie van de grondwettelijk beschermde personen steeds vaker als uitgangspunt gebruikt wordt bij de vergelijking tussen het actuele en het toekomstige beschermingsniveau.⁸¹

Ten slotte volstaat de vaststelling dat er sprake is van een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau niet om tot een schending te besluiten. Volgens het Grondwettelijk Hof kan een dergelijke vermindering immers gerechtvaardigd worden vanuit redenen die verband houden met het algemeen belang.⁸² Dit houdt in dat er een billijk evenwicht moet bestaan tussen de aantasting van het recht op een gezond leefmilieu en het nagestreefde algemeen belang.⁸³

3.2. Artikelen 2 en 8 EVRM

Startpunt om de reikwijdte van artikelen 2 en 8 EVRM te begrijpen, is de rechtspraak van het EHRM. Het uitgangspunt van het Hof is als volgt: hoewel het EVRM geen expliciet recht op een gezond leefmilieu bevat, wordt dit recht tot op bepaalde hoogte wel indirect beschermd. Het EVRM is immers toch van toepassing op situaties waarin aantastingen van het leefmilieu een impact hebben op het genot van de in dit Verdrag verzekerde rechten.⁸⁴ In de meeste gevallen zal het Hof de zaak dan onderzoeken vanuit het oogpunt van artikel 8 EVRM, het recht op eerbiediging van het privéleven en de woning. Er zal sprake zijn van een aantasting van artikel 8 EVRM wanneer milieuvervuiling een

⁷⁶ Zie Vandaele en Geysens, supra n 64, 824.

⁷⁷ Ibid. Zie ook P. Lefranc, “Geldt een standstill-verplichting voor het recht op toegang tot de rechter?”, *Tijdschrift Grondrechten en armoede* 2022, nr. 4, 156, 162.

⁷⁸ Vanpraet en Van de Heyning, supra n 61, 565.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Bijv. RvS, 2 mei 2019, nr. 244.351. Zie ook Vandaele en Geysens, supra n 64, 813-814.

⁸² Bijv. GwH, 14 september 2006, nr. 137/2006, B.7.1; en RvS (AV), 17 november 2008, nr. 187.998, para. 18.1. Zie evenwel Lefranc, supra n 77, 164, met bespreking van RvS, 2 mei 2019, nr. 244.351, para. 32, waarin gesteld wordt dat het *standstill*-beginsel in zijn ‘spraakgebruikelijke betekenis ... impliceert dat het door het bestaande milieubeleid bereikte beschermingsniveau niet meer kan worden afgebouwd’. Hier laat de RvS dus geen ruimte voor een rechtvaardiging op basis van het algemeen belang. Na een aarzelende start, lijkt het Grondwettelijk Hof de laatste jaren strenger te zijn geworden bij de beoordeling van de vraag of een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau gerechtvaardigd kan worden, met verschillende schendingsarresten tot gevolg. Zie J. Theunis, “Vergroening van de Grondwet: het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu als een standstillverplichting” in X, *De Grondwet en Jan Velaers: Deel IV - Een vriendschapsgewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, 2022, 163-173; en Vandaele en Geysens, supra n 64, 802-809.

⁸³ Vanpraet en Van de Heyning, supra n 61, 566, met verwijzing naar RvS (AV), 17 november 2008, nr. 187.998, paras. 18.1. en 18.4 en 32.3.

⁸⁴ Zie bijv. EHRM (Grote Kamer), 8 juli 2003, *Hatton e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*, nr. 36022/97, para. 96.

zodanige impact heeft dat ze aanleiding kan geven tot een vermindering van de levenskwaliteit of het welzijn van de betrokken personen.⁸⁵ Hierbij zal het Hof wel een drempel hanteren die inhoudt dat de negatieve milieu-impact voldoende ernstig moet zijn, en waarbij het Hof rekening houdt met de algemene kwaliteit van het leefmilieu.⁸⁶ Volgens het Hof is artikel 8 EVRM daarom niet toepasselijk *'if the detriment complained of was negligible in comparison to the environmental hazards inherent to life in every modern city.'*⁸⁷ Wanneer daarentegen de milieu-impact dermate ernstig is dat deze ook levensbedreigend voor de mens is, zal ook artikel 2 EVRM (het recht op leven) van toepassing zijn.⁸⁸ Situaties waarin er louter sprake is van schade aan de natuur zonder aantasting van enig menselijk belang, zullen dan weer niet binnen het toepassingsgebied van het EVRM vallen. Dit was bijvoorbeeld het geval in een zaak waarin de verzoeker klaagde over het feit dat een projectontwikkeling zou leiden tot de aantasting van de habitat van bepaalde beschermde soorten.⁸⁹

Dat er sprake is van een aantasting van een door het EVRM beschermd belang, volstaat op zichzelf niet om tot een schending van het mensenrecht in kwestie te besluiten. De volgende stap in de mensenrechtenanalyse is immers de vraag of de overheid haar verplichtingen om dit recht te beschermen, is nagekomen. De verplichtingen van de overheid kunnen negatief of positief van aard zijn. De negatieve verplichting houdt in dat de overheid zich moet onthouden van het zelf (of via overheidsbedrijven) blootstellen van personen aan een negatieve milieu-impact. De positieve verplichting houdt dan weer in dat de overheid redelijke en geschikte maatregelen moet nemen om personen te beschermen tegen de negatieve milieu-impact die uitgaat van de activiteiten van private actoren (zoals bedrijven).⁹⁰ In beide gevallen is de *bottom line* voor het Europees Hof dat er over gewaakt moet worden dat een *'fair balance'* bewaard wordt tussen de belangen van het individu en het belang van de gemeenschap.⁹¹

De mensenrechten vereisen daarom dat de overheid bepaalde stappen onderneemt om te voorkomen dat mensen blootgesteld worden aan een onevenredige zware milieu-impact. Enerzijds is de overheid daarom verplicht om een milieurechtelijk kader te voorzien dat effectieve bescherming biedt tegen risico's voor het milieu en de volksgezondheid, onder meer via een milieuvergunningsplicht en via uitstoot- en veiligheidsnormen voor gevaarlijke activiteiten.⁹² Anderzijds moet de overheid er ook op het niveau van de vergunningverlening over waken dat activiteiten slechts vergund worden voor zover deze de *'fair balance'* respecteren. Dergelijke afweging kan natuurlijk slechts gemaakt worden op basis van voldoende informatie over de milieu-impact van bepaalde activiteiten. Om deze reden is het noodzakelijk dat de overheid erover waakt dat er eerst een gepaste milieueffectenrapportering plaatsvindt.⁹³

⁸⁵ EHRM, 9 juni 2005, *Fadeyeva t. Rusland*, nr. 55723/00, para. 88.

⁸⁶ Ibid., para. 69

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Zie bijv. EHRM (Grand Chamber), 30 November 2004, *Öneryildiz t. Turkije*, nr. 48939/99, para. 71.

⁸⁹ Zie bijv. EHRM, 22 mei 2003, *Kyrtatos t. Griekenland*, nr. 41666/98, para. 52.

⁹⁰ Volgens de UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UN Doc. A/HRC/17/31, aangenomen op 16 juni 2011 door resolutie 17/4 van de VN-Mensenrechtenraad) hebben bedrijven zelf ook de verantwoordelijkheid om mensenrechten na te leven. De ultieme verantwoordelijkheid om mensenrechten te beschermen tegen bedrijven en om burgers toegang te geven tot juridische procedures om hun rechten tegen bedrijven af te dwingen, ligt wel nog steeds bij de overheid.

⁹¹ EHRM (Grote Kamer), 8 juli 2003, *Hatton e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*, nr. 36022/97, para. 98.

⁹² EHRM, 27 januari 2009, *Tătar t. Roemenië*, nr. 67021/01, para. 88.

⁹³ EHRM (Grote Kamer), 8 juli 2003, *Hatton e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*, nr. 36022/97, para. 98.

Zonder handhaving volstaan dergelijke regels natuurlijk op zichzelf niet om een onevenredige milieu-impact te voorkomen.⁹⁴ Daarom vereisen de mensenrechten ook dat overheden maatregelen nemen om toe te zien op de naleving van deze regels en om overtredingen te sanctioneren. Het EHRM zal oordelen tot een schending van het EVRM wanneer de overheid nalaat om afdoende op te treden tegen activiteiten die in strijd zijn met de wettelijke normen of de vergunningsvoorwaarden.⁹⁵

Daarnaast verleent het EVRM ook bepaalde procedurele rechten, die een sterke gelijkenis vertonen met deze die gegarandeerd worden door het Verdrag van Aarhus. Op basis van artikel 8 EVRM heeft het EHRM geoordeeld dat personen over het recht beschikken om informatie te verkrijgen over de milieurisico's waaraan zij blootgesteld worden. Zo besloot het EHRM bijvoorbeeld tot een verdragsschending in een zaak waarin omwonenden van een fabriek van gevaarlijke stoffen niet geïnformeerd werden over de omvang van de risico's en over de te nemen stappen in geval van een ongeval.⁹⁶ Belanghebbende burgers beschikken ook over het recht tot inspraak in het besluitvormingsproces in milieu-aangelegenheden.⁹⁷

Ten slotte moeten personen die blootgesteld worden aan milieuvervuiling ook toegang tot justitie genieten. Artikel 13 EVRM – dat samen ingeroepen moet worden met een ander door het EVRM gegarandeerd recht, zoals artikel 2 en/of 8 – garandeert immers het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel in geval van een vermeende verdragsschending. Een dergelijk rechtsmiddel moet toelaten om een halt toe te roepen aan een bepaalde mensenrechtenschending – in dit geval een onevenredige milieu-impact – en tot billijke genoegdoening te leiden wat betreft schendingen die reeds hebben plaatsgevonden.⁹⁸

Opgemerkt dient te worden dat het zwaartepunt van de rechtspraak van het EHRM ligt bij de procedurele verplichtingen. Op vlak van de controle van de naleving van de materiële verplichtingen, zal het Hof een ruime appreciatiemarge laten aan de Staat.⁹⁹ Het Hof zal hoofdzakelijk nagaan of de kwaliteit van het besluitvormingsproces voldoende is, en slechts in geval van een manifeste appreciatiefout en enkel in uitzonderlijke gevallen zal het verder gaan en zelf de materiële conclusies van de nationale overheden in vraag stellen.¹⁰⁰ Dergelijke benadering waarbij de kwaliteit van de besluitvormingsprocedure als doorslaggevende factor in rekening gebracht wordt in de context van een belangenafweging, wordt in de literatuur als procedurele rationaliteitstoetsing bestempeld.¹⁰¹ Wanneer het Hof toch tot de conclusie komt dat de Staat zijn materiële verplichtingen niet is nagekomen, zal dit voornamelijk het geval zijn wanneer er sprake is van een duidelijke miskenning van de nationale milieureglementering.¹⁰² Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer milieunormen systematisch overschreden worden, en de overheid nalaat om deze voldoende te handhaven,¹⁰³ of wanneer nationale rechtbanken beslissingen in het voordeel van de verzoeker hebben genomen die

⁹⁴ EHRM, 16 november 2004, *Moreno Gómez t. Spanje*, nr. 4143/02, para. 23.

⁹⁵ Zie bijv. EHRM, 10 november 2004, *Taşkin t. Turkije*, nr. 46117/99.

⁹⁶ EHRM, 19 februari 1998, *Guerra e.a. t. Italië*, nr. 14967/89, para. 60.

⁹⁷ EHRM, 2 november 2006, *Giacomelli t. Italië*, nr. 59909/00, para. 94.

⁹⁸ Over de vereisten van artikel 13 EVRM, zie EHRM, "Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights", beschikbaar op: www.echr.coe.int. Voor een toepassing in milieuzaken, zie bijvoorbeeld EHRM, 28 februari 2012, *Kolyadenko e.a. t. Rusland*, nr. 17423/05.

⁹⁹ EHRM (Grote Kamer), 8 juli 2003, *Hatton e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*, nr. 36022/97, para. 100.

¹⁰⁰ EHRM, 9 juni 2005, *Fadeyeva t. Rusland*, nr. 55723/00, para. 105.

¹⁰¹ Van de Heyning, supra n 66, 90.

¹⁰² O.W. Pedersen, "The Ties that Bind: The Environment, the European Convention on Human Rights and the Rule of Law", *European Public Law* (2010), beschikbaar op SSRN, 30.

¹⁰³ Bijv. EHRM, 16 november 2005, *Moreno Gómez t. Spanje*, nr. 4143/02.

vervolgens genegeerd worden door de relevante overheden.¹⁰⁴ Het Hof zal echter zelden ingaan op de vraag of het niveau van de bestaande milieureglementering voldoende is om bescherming tegen bepaalde milieurisico's te bieden.¹⁰⁵

3.3. De mogelijke toegevoegde normatieve waarde van een mensenrecht op een gezond leefmilieu

Het staat buiten kijf dat de codificatie van het recht op een gezond leefmilieu in een juridisch bindend instrument op het internationaal of regionaal niveau een belangrijke symbolische waarde zou hebben. Dit zou het recht op een gezond leefmilieu immers verheffen tot dezelfde status als de mensenrechten die reeds bescherming genieten door bestaande juridische bindende mensenrechteninstrumenten, zoals het IVBPR en IVESCR op VN-niveau, of het EVRM en het Europees Sociaal Handvest op niveau van de Raad van Europa. De vraag is echter of het gieten van het mensenrecht op een gezond leefmilieu in een juridisch bindend instrument ook een toegevoegde normatieve waarde zou hebben. Volgens sommigen biedt het bestaande mensenrechtenkader immers al voldoende bescherming in milieuaangelegenheden, waardoor er geen nood zou zijn aan een afzonderlijk juridisch bindend mensenrecht op een gezond leefmilieu.¹⁰⁶ De vraag dringt zich dan ook op of men, in de Belgische rechtsorde, met een juridisch bindend mensenrecht op een gezond leefmilieu 'verder' zou kunnen 'springen' dan men reeds kan met de toepassing van het reeds bestaande mensenrechtelijke of grondrechtelijke kader. Om deze vraag te proberen beantwoorden, is het eerst nodig om te onderzoeken hoe een dergelijk recht vorm zou kunnen krijgen. Dit noopt tot een vergelijking met de reeds bestaande categorieën van mensenrechten. Vervolgens worden enkele pistes onderzocht die zouden kunnen wijzen op een mogelijke toegevoegde normatieve waarde van het mensenrecht op een gezond leefmilieu.

De aard van het mensenrecht op een gezond leefmilieu

Een belangrijke vraag is of het mensenrecht op een gezond leefmilieu eerder uitgewerkt zou worden als behorende tot de categorie van burgerlijke en politieke rechten – bijv. in de vorm van een aanvullend protocol bij het IVBPR of het EVRM – of tot de categorie van economische, sociale en culturele rechten – bijv. in de vorm van een aanvullend protocol bij het IVESCR of het Europees Sociaal Handvest. Traditioneel gezien worden mensenrechten immers ingedeeld in verschillende categorieën, wat een impact heeft op de aard van de verplichtingen die hieruit voortvloeien en op de sterkte van de relevante implementatiemechanismen. Een burgerlijk of politiek recht – zoals artikel 2 of 8 EVRM – beoogt in principe enkel een bepaald minimum beschermingsniveau.¹⁰⁷ Aangezien de meeste burgerlijke en politieke rechten niet absoluut zijn,¹⁰⁸ zal de precieze hoogte van dit beschermingsniveau echter

¹⁰⁴ Bijv. EHRM, 10 november 2004, *Taşkın e.a. t. Turkije*, nr. 46117/99.

¹⁰⁵ O.W. Pedersen, "The European Convention of Human Rights and Climate Change – Finally!"; *EJIL: Talk!*, 22 September 2020, beschikbaar op: www.ejiltalk.org/the-european-convention-of-human-rights-and-climate-change-finally.

¹⁰⁶ A. Boyle, "The Role of International Human Rights Law and the Protection of the Environment" in A. Boyle en M. Anderson (eds), *Human rights approaches to environmental protection*, Oxford, Clarendon Press, 1996, 43, 56.

¹⁰⁷ M. Duin en F. Tan, "Het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu. Waar de bescherming van mensenrechten en milieu samenkomt", *NTM-NJCMBull.* 2023, nr. 2, 7, 13.

¹⁰⁸ De bekendste uitzondering is het folterverbod dat onder meer beschermd wordt door artikel 3 EVRM. Zelfs de positieve verplichtingen onder het recht op leven (artikel 2 EVRM) zijn niet absoluut. Zij moeten geïnterpreteerd worden op een manier die geen onmogelijke of onevenredige last voor de overheid vormen, en er moet bij het bepalen van de reikwijdte van deze verplichtingen rekening gehouden worden met de

afhangen van een belangenafweging. Hierbij zal het recht afgewogen worden tegen een legitiem algemeen belang of tegen de mensenrechten van anderen. De hoogte van het beschermingsniveau kan met andere woorden niet in abstracte zin bepaald worden,¹⁰⁹ maar zal in concrete zaken variëren in functie van de andere relevante belangen. Een economisch, sociaal of cultureel recht beoogt daarentegen een maximaal beschermingsniveau.¹¹⁰ Het verplicht overheden ertoe om te streven naar de ‘algehele verwezenlijking’ van deze rechten.¹¹¹ *The sky is*, met andere woorden, *the limit*.

Tegelijkertijd is de aard van de verplichtingen verschillend. Waar een burgerlijk of politiek recht de verplichting inhoudt om het vereiste minimum niveau van bescherming onmiddellijk te bereiken, vereisen economische, sociale of culturele rechten louter dat overheden maatregelen nemen (*‘to take steps’*) om steeds nader bij het einddoel van de ‘algehele verwezenlijking’ te komen.¹¹² Men spreekt in dit verband van het beginsel van de progressieve realisatie van sociale, economische en culturele rechten. Dit wordt soms gezien als een indicatie dat deze rechten enkel een programmatorisch karakter zouden hebben, in de zin dat zij enkel beleidsdoelstellingen zouden inhouden voor overheden eerder dan juridische verplichtingen. Het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten heeft deze lezing echter doorprikt via een Algemeen Commentaar (*‘General Comment’*) waarin het een autoritatieve interpretatie maakt van de aard van de juridische verplichtingen die uit het IVESCR voortvloeien.¹¹³ Hoewel het Comité erkent dat er geen onmiddellijke verplichting geldt om het einddoel van de ‘algehele verwezenlijking’ te bereiken, stelt het dat er wel een onmiddellijke verplichting geldt om zo voortvarend en effectief mogelijk stappen richting dat doel te zetten.¹¹⁴ Tegelijkertijd geldt er een onmiddellijke non-retrogressieplichting, die een (weerlegbaar) vermoeden inhoudt dat doelbewuste stappen om het bestaande beschermingsniveau te verlagen in strijd zijn met het IVESCR.¹¹⁵ Volgens het Comité bevat elke recht uit het IVESCR ook een onmiddellijke, zogenaamde ‘minimale kernverplichting’ (*‘minimum core obligation’*) om op zijn minst een ‘minimum essentieel niveau’ van dit recht te garanderen, dat voor elk recht afzonderlijk moet worden bepaald.¹¹⁶ Ten slotte heeft ook het verbod van discriminatie in verhouding tot de uitoefening van de in het IVESCR gegarandeerde rechten het karakter van een onmiddellijke verplichting.¹¹⁷ Waar burgerlijke en politieke rechten per definitie onmiddellijke verplichtingen opleggen aan overheden, geldt dit dus in mindere mate ook voor economische, sociale en culturele rechten.

Ook zijn de implementatiemechanismen van burgerlijke en politieke rechten over het algemeen sterker dan deze van economische, sociale en culturele rechten. Op niveau van de Raad van Europa wordt bijvoorbeeld in laatste instantie door een rechtbank, het EHRM, toegezien op de naleving van het EVRM, terwijl enkel een expertencomité, het Europees Comité voor Sociale Rechten, toeziet op de naleving van het Europees Sociaal Handvest. Het EHRM kan juridisch bindende uitspraken doen waarin Staten veroordeeld worden voor schendingen van het EVRM, terwijl het Europees Comité voor Sociale

relevante belangen van derden, zie bijv. EHRM (Grote Kamer), 28 oktober 1998, *Osman t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 23452/94, para. 116.

¹⁰⁹ Duin en Tan, supra 107, 13.

¹¹⁰ *Ibid*, 13.

¹¹¹ Artikel 2, § 1 IVESCR.

¹¹² *Ibid*.

¹¹³ VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, Algemeen Commentaar Nr. 3, “The nature of States parties’ obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant)” (1990), UN Doc. E/1991/23.

¹¹⁴ *Ibid*, para. 9.

¹¹⁵ *Ibid*.

¹¹⁶ *Ibid*, para. 10.

¹¹⁷ VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, Algemeen Commentaar Nr. 20, “Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)” (2009), UN Doc. E/C.12/GC/20, para. 7.

Rechten hooguit juridisch niet-bindende '*findings of non-conformity*' doet over de mate waarin Staten de rechten van het Europees Sociaal Handvest garanderen.¹¹⁸ Dit gebeurt op basis van een periodieke rapporteringsprocedure, of voor landen die, zoals België, de optionele klachtenprocedure aanvaard hebben, via een zogenaamde collectieve klacht. Dit is een klacht die door een belangenorganisatie, zoals een vakbond, werkgeversorganisatie of NGO, wordt ingediend.

De keuze om het mensenrecht op een gezond leefmilieu eerder op te vatten als een burgerlijk of politiek recht dan wel als een economisch, sociaal of cultureel recht heeft met andere woorden allerlei implicaties voor de toegevoegde normatieve waarde die van dergelijk recht verwacht kan worden. Daarnaast zou het mensenrecht op een gezond leefmilieu ook een soort van *sui generis* karakter kunnen hebben, waarbij elementen uit beide categorieën rechten ontleend worden. Dit zou dan in een afzonderlijk verdrag kunnen gegoten worden in plaats van in een aanvullend protocol bij een bestaand mensenrechtendocument, waardoor de grenzen tussen de verschillende categorieën mensenrechten vervagen, zoals bijvoorbeeld nu reeds het geval is voor het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap.¹¹⁹ Dit is ook het pad dat gevolgd wordt in de reeds vermelde *Framework Principles* van Knox (zie hierboven)¹²⁰ Hierin wordt de normatieve inhoud van het mensenrecht op een gezond leefmilieu bepaald aan de hand van een synthese van reeds bestaande mensenrechtenstandaarden in milieuaangelegenheden, die zowel uit burgerlijke of politieke rechten (zoals het recht op leven of het recht op eerbiediging van het privéleven en de woning) als uit economische, sociale en culturele rechten (zoals het recht op gezondheid) voortvloeien. In deze zin zou het nieuwe mensenrecht op een gezond leefmilieu kunnen opgevat worden als een kapstok voor verplichtingen die normaliter met verschillende categorieën mensenrechten geassocieerd worden.¹²¹

Een alternatief is om het mensenrecht op een gezond leefmilieu te beschouwen als een zogenaamd collectief recht of solidariteitsrecht.¹²² Dit is een recht dat enkel geclaimd kan worden door volkeren of groepen personen, maar niet door individuen. Het concept van collectieve rechten is controversieel, in de zin dat men vanuit een traditionele liberale theorie van mensenrechten erg wantrouwig staat tegenover het idee dat collectieve rechten zouden kunnen ingeroepen worden om individuele rechten te beperken.¹²³ Desalniettemin werden op internationaal niveau reeds verschillende collectieve mensenrechten erkend. Denk bijvoorbeeld aan het recht op zelfbeschikking (artikel 1, para. 1 van zowel het IVBPR en het IVESCR). Ook het recht op ontwikkeling, erkend als mensenrecht via een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1986, wordt gerekend tot de categorie van de solidariteitsrechten, al heeft dit recht volgens de tekst van de resolutie zowel een individuele als een collectieve dimensie.¹²⁴ Het recht op een gezond leefmilieu zou ook als een collectief recht kunnen beschouwd worden, omdat het een collectief doel dient, met name de bescherming van het leefmilieu als publiek goed.¹²⁵ Vanuit dit oogpunt zouden het collectieven zijn die dit recht inroepen, en wanneer dit toch door individuen gebeurt, dan zou dit niet vanuit een individueel belang zijn maar ten behoeve van het collectief.¹²⁶ De discussie over individuele vs. collectieve rechten zou trouwens ook als een valse tegenstelling kunnen beschouwd worden. Het valt immers niet uit te sluiten dat het mensenrecht op

¹¹⁸ Zie G. Palmisano, *Collective Complaints As a Means for Protecting Social Rights in Europe*, London, Anthem Press, 2022.

¹¹⁹ Zie bijv. G. de Beco, "The indivisibility of human rights and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities", *International & Comparative Law Quarterly* 2019, 141.

¹²⁰ *Special Rapporteur*, supra n 10.

¹²¹ Orellana, supra n 3, 176.

¹²² Duin en Tan, supra n 107, 12.

¹²³ Voor een discussie, zie D. Sanders, "Collective Rights", *Human Rights Quarterly* 1991, 368.

¹²⁴ VN-Algemene Vergadering, Resolutie 41/128, aangenomen op 4 december 1986, UN Doc. A/RES/41/128.

¹²⁵ Duin en Tan, supra n 107, 12.

¹²⁶ *Ibid.*

een gezond leefmilieu zou uitgewerkt worden op een wijze dat deze zowel een individuele als een collectieve dimensie heeft.¹²⁷

Enkele pistes voor toegevoegde normatieve waarde

De vraag naar de mogelijke toegevoegde normatieve waarde zal dus afhangen van de manier waarop een juridisch bindend mensenrecht op een gezond leefmilieu vorm zou krijgen: als een burgerlijk of politiek recht, als een economisch, sociaal of cultureel recht, als een (gedeeltelijk of volledig) collectief recht of als een *sui generis* recht. Aangezien hierover dus nog onduidelijkheid bestaat, moet het voorbehoud gemaakt worden dat men momenteel hooguit kan speculeren over de mogelijke toegevoegde normatieve waarde ten aanzien van het bestaande juridisch kader.

Het is aannemelijk dat het mensenrecht op een gezond leefmilieu, in tegenstelling tot artikel 23, 4° GW, wel zou uitgewerkt worden op een wijze die ondubbelzinnig aanleiding kan geven tot subjectieve rechten voor het individu. Dit recht zou dan bijvoorbeeld kunnen ingeroepen worden om de overheid ertoe te proberen verplichten om een bepaald niveau van milieubescherming na te streven.¹²⁸ Het zou bijvoorbeeld ook kunnen ingeroepen worden om individuele situaties van milieuschade rechtstreeks aan te vechten, zonder dat er per se sprake moet zijn van een vermindering van het beschermingsniveau. Een mensenrecht op een gezond leefmilieu dat ook een individuele dimensie zou hebben, zou de burger ook uitdrukkelijker toelaten om bescherming te claimen van een stuk leefmilieu waarmee deze een bijzondere band heeft, zonder dat deze moet hardmaken dat er zich een probleem op vlak van het globale beschermingsniveau stelt (zie hierboven, de discussie over de collectieve en/of individuele dimensie van artikel 23, 4° GW).¹²⁹ Opgemerkt moet worden dat dit in wezen niet heel verschillend is van wat op dit moment reeds mogelijk is op basis van artikelen 2 en 8 EVRM, althans voor zover het gaat over claims die binnen het toepassingsgebied van deze artikelen vallen. De Belgische klimaatzaak,¹³⁰ waartegen het beroep nog steeds hangende is, toont bijvoorbeeld aan dat artikelen 2 en 8 EVRM nu al toelaten om een gebrekkig niveau van milieubescherming aan te klagen.

Indien het mensenrecht op een gezond leefmilieu gemodelleerd zou worden naar een economisch, sociaal en cultureel recht, zou het bovendien kunnen leiden tot de aanscherping van het grondwettelijk *standstill*-beginsel. De non-retrogressieverplichting inzake economische, sociale en culturele mensenrechten (zie hierboven) is immers gelijkaardig aan maar strenger dan het *standstill*-beginsel, zoals toegepast door het Grondwettelijk Hof. Het VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten hanteert bijvoorbeeld niet de drempel dat het om een 'aanzienlijke' verlaging van het beschermingsniveau moet gaan. Daarnaast vereist het Comité ook een veel sterkere vorm van rechtvaardiging van de overheid, met name dat de verlaging van het beschermingsniveau '*would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources.*'¹³¹

Wat de mogelijke toegevoegde waarde ten aanzien van artikelen 2 en 8 EVRM betreft, moet men erop wijzen dat deze al een vrij verregaande bescherming van het leefmilieu biedt (zie hierboven). Hierdoor

¹²⁷ Ibid, 13.

¹²⁸ De Smedt, supra n 62, 4.

¹²⁹ Zie evenwel Lavrysen en Theunis, supra n 59, 580, waarin gewezen wordt op het feit dat de toepassing van artikel 23, 4° GW vaak wel betrekking heeft op het recht op de eerbiediging van een eigen kleinschalig stukje leefmilieu, eerder dan op het recht op een globaal gezond leefmilieu.

¹³⁰ Rb Brussel, 17 juni 2021, ASBL Klimaatzaak c/ État Belge, Région Wallonne, Région Flamande et Région de Bruxelles-Capitale, nr. 2015/4584/A.

¹³¹ Duin en Tan, supra n 107, 12.

wordt soms gesteld dat de rechtspraak van het EHRM ‘*all but in name*’ in een recht op een gezond leefmilieu voorziet.¹³² Tegelijkertijd blijft het EHRM nog steeds een drempel hanteren dat de milieuschade een voldoende ernstige negatieve impact moet hebben op een door het EVRM beschermd belang (zie hierboven). Het is waarschijnlijk dat de drempel voor verzoekers zou verlagen om te claimen dat hun mensenrecht op een gezond leefmilieu is aangetast in geval van negatieve milieu-impact, aangezien zij niet meer zouden moeten bewijzen dat er sprake is van dergelijke voldoende ernstige negatieve impact op hun recht of leven of recht op eerbiediging van hun privéleven of woning.¹³³ Indien het mensenrecht op een gezond leefmilieu ook een uitgesproken dimensie van een sociaal, economisch of cultureel recht zou krijgen, zou het bovendien ook toelaten om niet enkel het nalaten van de overheid om te voorzien in een bepaald minimumniveau van bescherming aan te vechten – zoals nu reeds kan op basis van artikelen 2 en 8 EVRM – maar ook het nalaten van de overheid om stappen te zetten richting een steeds ambitieuzer milieubeleid (zie hierboven).

Er moet ook op gewezen worden dat er in de relevante VN-documenten op dit moment gesproken wordt van een recht op een *schoon, gezond en duurzaam* leefmilieu. Het is vooral de dimensie van de bescherming van het *gezond* leefmilieu op vlak waarvan het huidige mensenrechtelijk kader reeds bescherming biedt.¹³⁴ Er wordt in deze context soms gesproken van het antropocentrisch karakter van de bestaande mensenrechtelijke bescherming in milieuaangelegenheden,¹³⁵ wat inhoudt dat de bescherming van het leefmilieu instrumenteel moet zijn aan de bescherming van menselijke belangen. Hoewel de relevante VN-resoluties de termen ‘*schoon*’ en ‘*duurzaam*’ niet definiëren,¹³⁶ lenen deze zich tot een minder antropocentrische interpretatie.¹³⁷ Dit zou ertoe kunnen leiden dat er gemakkelijker een beroep op dit recht gedaan kan worden wanneer er geen sprake is van een duidelijke negatieve impact voor de mens, bijvoorbeeld om op te komen voor een gezond ecosysteem of om aantastingen van de biodiversiteit aan te kaarten.¹³⁸ Dit zou ook een meer collectieve dimensie kunnen toevoegen aan de nu eerder individualistische bescherming die uitgaat van artikelen 2 en 8 EVRM.¹³⁹

De term ‘*duurzaam*’ zou het bovendien gemakkelijker kunnen maken om bij de toepassing van het mensenrecht rekening te houden met de sociale dimensie van duurzame ontwikkeling.¹⁴⁰ In de resolutie van de Algemene Vergadering wordt in het bijzonder verwezen naar de noodzaak om groepen die zich reeds in een maatschappelijke kwetsbare positie bevinden te beschermen, aangezien zij vaak ook degenen zijn die het sterkst met een negatieve milieu-impact geconfronteerd worden.¹⁴¹ Vaak gaat het hier ook over groepen die het minst hebben bijgedragen tot de milieu- en klimaatcrisis, die minder mogelijkheden hebben om zich tegen de impact hiervan te beschermen en die vaak ook onvoldoende toegang genieten tot ecologische steunmaatregelen.¹⁴²

¹³² O.W. Pedersen, “The European Court of Human Rights and International Environmental Law”, in J.H. Knox en R. Pejan (eds.), *The Human Rights to a Healthy Environment*, Cambridge University Press 2018, beschikbaar op SSRN, 1.

¹³³ Duin en Tan, supra n 107, 23.

¹³⁴ A. Boyle, “Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment”, *Fordham Environmental Law Review* 2007, 471, 504.

¹³⁵ Ibid, 472. Zie ook PACE, Resolutie 2396 (2021).

¹³⁶ Voor een bespreking, zie Duin en Tan, supra n 107, 14.

¹³⁷ Boyle, supra n 134, 507.

¹³⁸ Duin en Tan, supra n 107, 15.

¹³⁹ Boyle, supra n 134, 507.

¹⁴⁰ De Smedt, supra n 62, 5.

¹⁴¹ VN-Algemene Vergadering, supra n 2.

¹⁴² Ibid.

Ook zou de term ‘duurzaam’ kunnen toelaten om juridische waarde te geven aan het beginsel van de intergenerationele rechtvaardigheid. Hierop wordt trouwens ook allusie gemaakt in de resolutie van de Algemene Vergadering door de verwijzing naar de bescherming van de rechten van zowel huidige als toekomstige generaties.¹⁴³ In dit verband moet er trouwens op gewezen worden dat het EHRM zich in de context van de hangende klimaatzaken binnenkort moet buigen over de vraag of dit beginsel juridische waarde onder het EVRM geniet,¹⁴⁴ naar analogie met de grondwettelijke erkenning die het Duitse *Bundesverfassungsgericht* recent aan dit beginsel gaf.¹⁴⁵ In de Belgische context moet ook gewezen worden op artikel 7bis GW, dat een algemene beleidsdoelstelling bevat om een duurzame ontwikkeling na te streven, ‘rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties’. Hoewel het Grondwettelijk Hof niet bevoegd is om rechtstreeks aan artikel 7bis GW te toetsen, heeft het wel al aangegeven bereid te zijn om artikel 23, 4° GW in samenhang met dit artikel te lezen,¹⁴⁶ wat in beginsel dus ook een openheid creëert om grondwettelijk gewicht toe te kennen aan de belangen van toekomstige generaties.

Zelfs indien het zwaartepunt van het nieuwe mensenrecht zou blijven liggen bij de dimensie van het ‘gezond’ eerder dan het ‘schoon’ en ‘duurzaam’ leefmilieu, kan het feit dat dit recht zo autonomie verwerft ten aanzien van reeds bestaande mensenrechten aanleiding kunnen geven tot innovatieve juridische interpretaties die op hun beurt bijdragen tot een sterkere mensenrechtelijke bescherming van het leefmilieu.¹⁴⁷ Mensenrechten hebben immers de neiging om op termijn een eigen leven te gaan leiden, niet in het minst ook ten gevolge van de dynamische en evolutieve interpretatiemethode die binnen het mensenrechtenkader ingeburgerd is.¹⁴⁸

Bovendien zouden rechters zo een veel uitdrukkelijker mandaat krijgen om zich op het mensenrechtenkader te beroepen in milieuzaken. Men kan wellicht de terughoudendheid die blijkt uit de rechtspraak van het EHRM inzake milieuaangelegenheden (zie hierboven), in het bijzonder wat betreft de materiële bescherming van het leefmilieu, moeilijk los zien van het feit dat Hof geen uitdrukkelijk mandaat heeft om toe te zien op de naleving van het recht op een gezond leefmilieu. Ook zou een uitdrukkelijk mensenrecht op een gezond leefmilieu ertoe kunnen bijdragen dat er bij de belangenafweging meer relatief gewicht verleend wordt aan milieubelangen in vergelijking met andere legitieme belangen.¹⁴⁹ Ook zou het een sterker mandaat kunnen verlenen aan rechters om preventief op te treden tegen milieuschade. Volgens de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa treedt het EHRM nu nog teveel louter reactief op, nadat een schending heeft plaatsgevonden, en zou een uitdrukkelijk mensenrecht het Hof een sterker mandaat verlenen om ook meer als preventief mechanisme op te treden.¹⁵⁰ Om een ontvankelijke klacht te kunnen indienen bij het EHRM moet men immers beschouwd kunnen worden als slachtoffer van een vermeende EVRM-schending.¹⁵¹ Hoewel het EHRM in principe potentieel slachtofferschap toelaat in geval van voorzienbare milieuschade,¹⁵² ligt

¹⁴³ Duin en Tan, supra n 107, 17.

¹⁴⁴ Zie bijv. *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e. a. t. Zwitserland*, nr. 53600/20 (zaak gecommuniceerd op 17 maart 2021).

¹⁴⁵ *Bundesverfassungsgericht*, 24 maart 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20.

¹⁴⁶ GwH, 6 oktober 2016, arrest nr. 125/2016, B.47.2.2.

¹⁴⁷ Orellana, supra n 3, 177.

¹⁴⁸ Zie bijv. C. Djéffal, “Dynamic and Evolutive Interpretation of the ECHR by Domestic Courts”, in H.P. Aust en G. Nolte (eds.), *The Interpretation of International Law by Domestic Courts: Uniformity, Diversity, Convergence*, Oxford University Press, 2016, 175.

¹⁴⁹ Shelton, supra n 41, 111.

¹⁵⁰ PACE, Resolutie 2396 (2021).

¹⁵¹ Artikel 34 EVRM.

¹⁵² EHRM, 27 januari 2009, *Tătar t. Roemenië*, nr. 67021/01, paras. 109-112. Zie ook Kobylarz, supra n 47, 111.

de drempel hiervoor vrij hoog.¹⁵³ Het verlagen van de drempel voor potentieel slachtofferschap op basis van een uitdrukkelijk recht op een gezond leefmilieu, zou ook in lijn liggen met het voorzorgsbeginsel.¹⁵⁴ Men kan immers aannemen dat een mensenrecht op een gezond leefmilieu zich beter zou lenen tot de integratie van belangrijke principes uit het internationaal milieurecht, zoals het voorzorgsbeginsel, in het mensenrechtelijk kader.¹⁵⁵ In de resolutie van de Algemene Vergadering wordt trouwens uitdrukkelijk de link gelegd tussen de bescherming van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu en de noodzaak van een volledige implementatie van het internationaal milieurecht.¹⁵⁶

Hoewel er nog veel onzekerheden zijn over de exacte wijze waarop het mensenrecht op een gezond leefmilieu gecodificeerd zou worden op het internationaal of regionaal niveau, zou het in elk geval te kort door de bocht zijn om er bij voorbaat van uit te gaan dat dergelijk recht geen normatieve meerwaarde in de Belgische rechtsorde zou kunnen hebben. De grenzen aan de reikwijdte van artikel 23, 4° GW en artikelen 2 en 8 EVRM creëren immers voldoende ruimte voor complementaire bescherming door het nieuwe mensenrecht.

IV. Conclusie

In de inleiding tot zijn *Framework Principles*, stelt Knox: *‘As Victor Hugo famously said, it is impossible to resist an idea whose time has come. The interdependence of human rights and the environment is an idea whose time is here.’*¹⁵⁷ De erkenning van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu als mensenrecht door de Algemene Vergadering van Verenigde Naties, is inderdaad een kind van zijn tijd. Het is de vrucht van minstens 50 jaar groeiende bewustwording rond het belang van een gezond leefmilieu, dat alleen maar aan relevantie wint in het licht van de wereldwijde milieu- en klimaatcrisis waarmee we geconfronteerd worden. Het nieuwe recht voldoet aan alle criteria om erkenning als universeel mensenrecht op het VN-niveau te genieten, waaronder het feit dat het buiten kijf staat dat het recht een fundamenteel karakter heeft dat verband houdt met de inherente waardigheid en waarde van de menselijke persoon. Het licht staat dan ook op groen om stappen te zetten om dit nieuwe universele mensenrecht, dat nu enkel erkend wordt in de vorm van een juridisch niet-bindende resolutie, een stevige verdragsbasis te geven.

Dergelijk juridisch bindend mensenrecht zou niet enkel een ontegensprekelijk symbolisch belang hebben, maar zou ook in de Belgische rechtsorde een normatieve meerwaarde kunnen hebben. Op dit moment gaat er een analoge bescherming uit van het grondwettelijk recht op een gezond leefmilieu (artikel 23, 4° GW) en het recht op leven en het recht op eerbiediging van het privéleven en de woning (artikelen 2 en 8 EVRM). De reikwijdte van deze rechten is echter elk op hun manier beperkt, waardoor er ruimte is voor complementaire bescherming door het nieuwe mensenrecht. Of dit ook daadwerkelijk het geval zal zijn, zal afhangen van de exacte wijze waarop het mensenrecht op een gezond leefmilieu gecodificeerd zou worden op het internationaal of regionaal niveau. Een belangrijke vraag hierbij is of het recht vorm zou krijgen als een burgerlijk of politiek recht, als een economisch, sociaal of cultureel

¹⁵³ Pedersen, supra n 132, 6. Zie bijvoorbeeld de zaak EHRM, 2 december 2010, *Ivan Atanasov t. Bulgarije*, nr. 12853/03, waarin het EHRM de klacht van de verzoeker afwijst omdat deze *‘has not apparently suffered any actual harm to date’* (para. 78).

¹⁵⁴ Duin en Tan, supra n 107, 24.

¹⁵⁵ E. Cima, “The right to a healthy environment: Reconceptualizing human rights in the face of climate change”, *RECIEL* 2022, 38.

¹⁵⁶ VN-Algemene Vergadering, supra n 2.

¹⁵⁷ *Special Rapporteur*, supra n 10, 6.

recht, als een (gedeeltelijk of volledig) collectief recht of als een *sui generis* recht, dat aspecten van de verschillende categorieën mensenrechten combineert.

Ondanks deze onzekerheid, is het wel mogelijk om enkele pistes te identificeren op welk vlak het nieuwe mensenrecht zou toelaten om juridisch 'verder te springen' dan het huidige kader toelaat. Het zou, in tegenstelling tot artikel 23, 4° Grondwet, ontegensprekelijk een subjectief recht toekennen aan burgers die bijvoorbeeld een grond kan vormen voor een claim dat de overheid een hoog beschermingsniveau moet nastreven. Op dit moment beschermt de Grondwet, zoals geïnterpreteerd door het Grondwettelijk Hof, enkel tegen aanzienlijke achteruitgangen van het bestaande beschermingsniveau. Ook het EVRM beschermt een minimum eerder dan een hoog beschermingsniveau. De bescherming die uitgaat van het EVRM is ook beperkt doordat het enkel bescherming biedt wanneer milieuschade een voldoende ernstige aantasting van een door het EVRM beschermd menselijk belang inhoudt. Een uitdrukkelijk recht op een gezond leefmilieu zou deze drempels kunnen verlagen, en het zou er ook toe kunnen leiden dat het mensenrechtelijk kader gemakkelijker ingeroepen kan worden in geval van potentiële milieuschade, in lijn met het voorzorgsbeginsel. Ten slotte zou de menselijke dimensie van het recht op een gezond leefmilieu minder centraal kunnen staan, aangezien er op VN-niveau gesproken wordt van het recht op een *schoon, gezond en duurzaam* leefmilieu. Dit zou bijvoorbeeld toelaten om vanuit het mensenrechtelijk kader het leefmilieu ook als inherente waarde te beschermen, en niet louter als een waarde die instrumenteel is voor menselijke belangen. Ook zou de duurzaamheidsdimensie kunnen toelaten om, bij de toepassing van dit recht, meer rekening te houden met de gedifferentieerde impact van de milieu- en klimaatcrisis op maatschappelijk kwetsbare groepen, en om meer gewicht toe te kennen aan de belangen van toekomstige generaties. Er is dus reden tot hoop dat het nieuwe mensenrecht, eens gegoten in een juridisch bindend instrument, daadwerkelijk zou kunnen leiden tot een sterkere juridische bescherming van het leefmilieu.

Laurens Lavrysen is jurist bij het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM) en vrijwillig wetenschappelijk medewerker bij het *Human Rights Centre* van de Universiteit Gent. Deze bijdrage werd geschreven in eigen naam.