

Collectieve milieuschade: een kwestie van milieurechtvaardigheid?

GEERT LAMBRECHTS^[1]

De traditionele vormen van schadeafhandeling lijken niet aangepast aan de noden van de slachtoffers van milieuschade. De vraag is aan de orde of het introduceren van het voor Vlaanderen relatief nieuwe begrip 'milieurechtvaardigheid' in ons rechtssysteem zou kunnen bijdragen tot het voorkomen van milieuschade en het vergoeden van milieuslachtoffers.

Vragen bij de collectieve afhandeling van milieuschade

Terecht wordt in de locomotieftekst gesteld dat het verenigen van het debat over collectief slachtofferschap tot de kwestie van het regelen van de gemeenschappelijke vordering tot schadevergoeding, een verarming betekent van het debat over het herstel van collectieve schade.

Zeker voor slachtoffers van milieuschade zou het louter vergemakkelijken van het instellen van een collectieve vordering tot schadevergoeding weinig bijdragen tot de oplossing van hun probleem.

Elk milieuprobleem is immers per definitie een complex probleem: denken we maar aan de klimaatproblematiek, de groeiende druk op het milieu door de globalisering van de economie, het energievraagstuk, de mobiliteitsproblematiek, ...

Daar komt nog bij dat er niet altijd een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen dader en slachtoffer: iedereen die met de auto rijdt, veroorzaakt lawaaihinder, luchtvervuiling, verkeersonveiligheid, ... en is daar ook tegelijkertijd het slachtoffer van.

Ons rechtssysteem lijkt net zoals ons bestuurssysteem (nog) niet aangepast aan deze nieuwe complexiteit.^[2] Ons bestuurs-

model zoals dat wettelijk verankerd is, gaat er nog van uit dat de overheid alles van boven af kan regelen/controleren, ook op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening. Theoretisch waakt de overheid aldus over het 'algemeen belang' en staat ze ook in voor de preventie en de regeling van milieuschade. In de praktijk staat dit model zwaar onder druk en zien we een evolutie naar een soort netwerkmodel. In dit nieuwe model wordt van de overheid een meer open, participatieve vorm van besturen verwacht en nemen burgers (ook verenigingen en bedrijven) meer verantwoordelijkheid wat betreft kwesties van algemeen belang. Bovendien is ons rechtssysteem niet meer zo formeel hiërarchisch opgebouwd als voorheen. Sociale, culturele en politieke grondrechten doorkruisen steeds meer het systeem. Het primaat van de politiek wordt ter discussie gesteld en van de rechter wordt een meer actief optreden verwacht.^[3]

Al deze evoluties hebben invloed op het debat over collectief slachtofferschap bij milieuschade. Vooral wat betreft milieuschade is preventie immers zeer belangrijk en gebeurt herstel bij voorkeur *in natura*, dat wil zeggen door het aanpakken van de oorzaken van de schade (bv. bij geluidshinder door het aanbrengen van geluidsschermen). Eenvoudige oplossingen zijn dikwijls niet voorhanden.

Om complexe milieuproblemen aan te pakken is meestal een multidisciplinaire en participatieve aanpak nodig. De vraag rijst hoe een dergelijke aanpak in ons rechtssysteem kan worden ingeschreven.

Praktijk en theorie

Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de totstandkoming van grote, potentieel milieubelastende projecten. Bij dergelijke projecten wordt hoe langer hoe meer

[1] De auteur is advocaat aan de balie van Antwerpen en medeoprichter van het bewonerscollectief stRaten-generaal www.stratengeneraal.be. Haar bijdrage is gebaseerd op bevindingen die deels het resultaat zijn van een onderzoeksproject waaraan zij deel nam als wetenschappelijk onderzoeker voor de Universiteit Hasselt in opdracht van AMINAL: A. Draye (projectverantwoordelijke), T. De Gendt (projectoördinator-eindredactie), G. Lambrechts (projectmedewerker-redactie), B. Vanheusden (projectmedewerker) & T. Loose (projectmedewerker), *De omzetting van het participatieluik bij plannen en programma's van het verdrag van Aarhus: juridische, bestuurskundige en praktische aspecten*. Zie ook: Geert Lambrechts, "Het waarom en het hoe van burgerparticipatie: theorie en praktijk (Oosterweelverbinding)", *Onze Omgeving* 2010, maart, 38-42; www.omgevingsrecht.be/tijdschrift.html.

[2] F. Ost & M. Van de Kerchove, *De la pyramide au réseau, pour une théorie dialectique du droit*, Brussel, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, 596 p.: zeer interessante rechtsfilosofische studie over dit onderwerp.

[3] M. Adams & W. Witteveen, "Gedaantewisselingen van het recht", *R.W.* 2010-2011, 1120-1126: deze auteurs bespreken het nieuwe boek van W. Van Gerven & S. Lierman, *Algemeen Deel. Veertig jaar later. Privaat-en publiekrecht in een meergelaagd kader van regelgeving, rechtsvorming en rechtstoepassing*. In dit boek wordt uitgebreid ingegaan op deze nieuwe evoluties in het recht.

duidelijk dat het traditionele bestuursmodel en de daarbij horende wetgeving niet meer aangepast is aan de planning-praktijk.

Een vrij duidelijk voorbeeld is het Oosterweeldossier in Antwerpen (sluiting van de Antwerpse Ring met daarbij het omstreden Lange Wapperviaduct). Bij het uittekenen van de plannen voor dit project werd gewerkt met het traditionele gesloten planningsproces zoals dat ook in de wetgeving is vastgelegd. Dat had tot gevolg dat de plannen voor het omstreden Lange Wapperviaduct maar werden vrijgegeven op een ogenblik dat ze reeds zo goed als definitief vastlagen. Pas toen bleek dat de gezondheid van de (veelal sociaal zwakkere) omwonenden ernstig in het gedrang dreigde te komen (luchtverontreiniging door fijn stof, geluidshinder, ...).

Verschillende bewonersgroepen (Ademloos en stRaten-generaal) kwamen in actie en vestigden vooral via de media (o.m. bij gebrek aan werkbare inspraakprocedures) de aandacht op deze problematiek. Zij werkten ook een concreet alternatief uit voor het omstreden project.

Onder druk van deze groeperingen kwam er een referendum en gaf de overheid de opdracht aan een onafhankelijk gerenommeerd buitenlands adviesbureau, ARUP-SUM, om zowel het oorspronkelijke project als het door stRaten-generaal voorgestelde alternatief te onderzoeken.

Het resultaat van het referendum was duidelijk: het oorspronkelijke project werd door de meerderheid van de bevolking verworpen.

Het adviesbureau ARUP-SUM kwam tot de conclusie dat het oorspronkelijke project slechter scoorde op milieugebied dan het door stRaten-generaal voorgestelde alternatief.

Uit dit concrete dossier blijkt dat wat betreft de preventie van milieuschade, participatie van de bevolking bij de totstandkoming van projecten wel degelijk belangrijk kan zijn. Het door de bewonersgroepen voorgestelde alternatief bleek immers minder schadelijk voor het milieu en voor de omwonenden dan het oorspronkelijk project.

Vooruitstrevende ruimtelijke planners zijn zich ook bewust van deze problematiek. In een recente studie wordt er zo op gewezen dat bij de opmaak van ruimtelijke ordeningsplannen die een belangrijke rol kunnen spelen bij het veroorzaken en/of vermijden van milieuschade (bv. bij de aanleg van nieuwe industrieterreinen of wegen), een steeds grotere kloof ontstaat tussen de wettelijk vastgelegde procedures en de planningspraktijk. In de wet wordt nog steeds een strikt rechtlijnig, gesloten planningsproces voorgeschreven met weinig of geen ruimte voor inbreng van de betrokken partijen en dus ook van de mogelijke milieuschadtoffers zoals de omwonenden. In dit systeem zijn uitsluitend de overheid (eventueel bijgestaan door externe deskundigen) en de bouwheren/projectontwikkelaars betrokken bij het opmaken van de plannen. De zwakkere partijen zoals de omwonenden komen maar aan bod tijdens het openbaar onderzoek wanneer de plannen eigenlijk al definitief zijn.

Ruimtelijk planners die zich bewust zijn van deze problematiek pleiten voor een meer open aanpak met aandacht voor sociale rechtvaardigheid. In een recente studie wordt zelfs gepleit voor coproductie, "dit is de actieve deelname van burgers, ook de zwakkeren in de maatschappij aan het agenderen van onderwerpen, het mee gestalte geven aan de inhoud van het beleid en aan het uitvoeren van dat beleid".^[4]

De vraag komt naar voren of de wetgeving niet zou moeten worden aangepast aan deze nieuwe evoluties om een betere bescherming te garanderen van de potentiële slachtoffers van milieuschade. De huidige wetgeving is, gelet op deze zeer complexe problematiek, immers ontoereikend zowel wat betreft de preventie als wat betreft het herstel van milieuschade. Het lijkt dan ook tijd dat het recht in deze materie opnieuw meer aansluiting zoekt bij de maatschappelijke werkelijkheid en bovendien voluit gaat voor het controleren van de macht en het beschermen van de zwaksten, dit is voor rechtvaardigheid.

Nieuwe juridische denkpijlers?

Zoals ook vermeld in de locomotieftekst is ons rechtssysteem wat betreft de vergoeding van schade georiënteerd op het individu en de individuele schade. Bovendien is er een strikt onderscheid tussen privaatrecht en publiekrecht. Een dergelijk rechtssysteem is niet aangepast aan de noden van milieuschadtoffers: het gaat immers dikwijls om collectieve schade; er kan niet altijd een dader worden aangewezen; de globalisering van de economie en de schaalvergroting van de bedrijven spelen een grote rol bij het ontstaan van milieuschade; ruimtelijke planning en vergunningenbeleid kunnen een belangrijke rol spelen bij het voorkomen, verminderen of herstellen van milieuhinder, ...

Ook als reactie op deze nieuwe evoluties verschijnen er nieuwe begrippen in ons rechtssysteem. Zo is sinds 1994 het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu vastgelegd in de grondwet (art. 23 G.W.).

In 2007 werd bovendien het begrip duurzame ontwikkeling ingeschreven in de grondwet (art. 7bis G.W.). Dat begrip werd overgenomen uit het Brundtlandrapport van 1987^[5] en de Conferentie van Rio van 1992.^[6] In het Brundtlandrapport wordt duurzame ontwikkeling als volgt omschreven: "Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoefte van de huidige generatie, zonder daarmee de mogelijkheid van de toekomstige generaties in het gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien". Het Brundtlandrapport vat duurzame ontwikkeling op als een

[4] J. Van den Broeck, "Ruimtelijke planning is ... veranderen!", *Binnenband* 2010, oktober, 44-47 (een uitgave van het Vlaams Agentschap voor Binnenlands Bestuur).

[5] www.un-documents.net/wced-ocf.htm.

[6] www.un-documents.net/rio-dec.htm.

concept waarin ecologische, economische en sociale belangen bijeenkomen, voor zowel de huidige als de toekomstige generaties. In essentie gaat het om het rechtvaardigheidsprincipe: de vraag naar een rechtvaardige verdeling en herverdeling van de milieugebruiksruimte tussen arm en rijk, Zuid en Noord, het heden en de toekomst.^[7]

Traditioneel wordt gesteld dat de grondwettelijke bepalingen geen subjectieve rechten doen ontstaan. Dat betekent dat men niet naar de rechter kan stappen met de vraag om op basis van deze bepalingen rechtsherstel te bereiken.^[8] In de internationale regelgeving is er wel een tendens tot erkenning van deze rechten als grondrechten. Het verdrag van Aarhus is in dit verband belangrijk.^[9] Dit verdrag omvat drie pijlers:

- toegang tot milieu-informatie;
- inspraak bij de besluitvorming;
- toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden.

De eerste en de tweede pijler werden ondertussen ook omgezet in Europese richtlijnen:

- Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie;
- Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening van inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad.

Duurzame ontwikkeling draait om het rechtvaardigheidsprincipe: de vraag naar een rechtvaardige verdeling en herverdeling van de milieugebruiksruimte.

Deze richtlijnen werden ook omgezet in de Vlaamse regelgeving, zij het niet volledig. Zo is er nog steeds geen actieve informatie inzake milieu. Bovendien is er ook geen sprake van een echte inspraakregeling aangezien nog steeds gewerkt wordt met het gesloten piramidiaal planningssysteem waarin echte inspraak niet voorzien is. Het blijft bij formele openbare onderzoeken waarvoor meestal zeer korte termijnen worden voorzien. Bovendien is een aanpassing van de plannen in dat stadium meestal niet meer mogelijk.

Het grootste probleem blijft echter de derde pijler, namelijk de toegang tot de rechter, door het ontbreken van voor iedereen toegankelijke (administratieve milieu-)rechtbanken.^[10] Niet alleen voor individuele burgers maar ook voor ngo's (niet-gouvernementele organisaties zoals milieuverenigingen) is de toegang tot de rechter dikwijls zeer moeilijk zo niet onmogelijk (o.m. door de zeer formalistische en dure procedures bij de Raad van State en de zeer complexe regelgeving). Het zijn juist deze ngo's die een belangrijke rol kunnen spelen bij het verdedigen van de rechten van de milieuslachtoffers.

Een mogelijke piste lijkt het introduceren van het begrip milieu-rechtvaardigheid. Dit begrip komt overgewaaid uit de Verenigde Staten. Het houdt in dat alle mensen, onafhankelijk van hun ras, huidskleur, origine of inkomen, eerlijk moeten worden behandeld en betekenisvolle inspraak moeten hebben met betrekking tot de ontwikkeling, de implementatie en de bekrachtiging van milieuregelgeving en -beleid. Uit deze definitie volgt dat milieurechtvaardigheid twee aspecten omvat, namelijk eerlijke behandeling en betekenisvolle inspraak.^[11]

Zowel wat betreft de preventie als wat betreft het herstel van milieuschade lijkt dit begrip heel wat perspectieven te bieden.

Wat de betekenisvolle inspraak betreft, zou in de wetgeving meer aansluiting kunnen worden gezocht bij de nieuwe planningspraktijken. Zo zou er op een meer open, participatieve manier kunnen worden gewerkt. Dat veronderstelt dat er wordt afgestapt van strikt wettelijk voorgeschreven procedures. Er zijn immers geen hapklare methodes voor het opzetten van open planningsprocessen. Het blijft een collectief proces, een sociale constructie zoekend naar een nieuwe gedeelde toekomst.

Wat betreft de eerlijke behandeling zou, wat het verlenen en intrekken van vergunningen betreft, de toegang tot de rechter kunnen worden vergemakkelijkt. Alleen zo kan immers een eerlijke behandeling van de zwakke partijen worden gegarandeerd. Door de toegang tot de rechter voor hen te vergemakkelijken worden hun rechten immers versterkt. Zeker wanneer ook de link met de mensenrechten wordt gelegd.

Verder zouden de ngo's een belangrijke rol kunnen spelen bij de verdediging van de collectieve belangen van mogelijke milieuslachtoffers. Voor een individu zijn complexe milieuprocedures immers meestal onhaalbaar.

[7] P. De Smedt, "Duurzame ontwikkeling in de grondwet: codificatie van een ideaal of een nieuw juridisch wapen?", *Oikos* 2009, 3, 40-44; www.oikos.be.

[8] L. Lavreysen, "In de grondwet: het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Et alors?", *Oikos* 2009, 3, 35-39; www.oikos.be.

[9] Verdrag van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties inzake de toegang tot informatie, inspraak voor de bevolking en mogelijkheid van verhaal in milieuzaken. Bekrachtigd door België, Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; www.uneco.org/env/pp/welcome.html.

[10] Measures on access to justice in environmental matters (article 9(3)). Country report for Belgium, juli 2007; www.unece.org.

[11] B. Vanheusden, *Brownfields redevelopment: naar een duurzame stadsontwikkeling: rechtsvergelijkende analyse betreffende de sanering van sites*, proefschrift, Leuven 2007, p. 362-363; <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/1979/915/2/doctoraat.pdf>.

Zo zou er op een dubbel spoor kunnen worden gewerkt:

- door een meer participatieve en minder formalistische planning zou getracht kunnen worden om milieuschade beter te voorkomen;
- wanneer er zich milieuschade voordoet, zou de toegang tot de rechtbanken kunnen worden vergemakkelijkt; er zou kunnen worden gedacht aan de oprichting van speciale milieurechtbanken; zoals gesuggereerd wordt in recente Amerikaanse rechtsliteratuur zou de link kunnen worden gelegd met de mensenrechten onder meer via het gelijkheidsbeginsel.

De ngo's zouden een belangrijke rol kunnen spelen als ondersteuners van de milieuslachtoffers.^[12] Het gaat hierbij niet zozeer om het vorderen van een schadevergoeding maar eerder om het voorkomen, beperken, mildereren of opheffen van de oorzaken van milieuschade. Het gaat niet om individuele vorderingen noch om collectieve vorderingen in de strikte zin van het woord maar om een nieuw soort vorderingen, vorderingen in het 'algemeen belang'.

[12] George & Catherine Pring, "Specialized Environmental Courts and Tribunals at the Confluence of Human Rights and the Environment", *The Oregon Review of International Law* 2009, 20 februari; www.law.uoregon.edu/org/oril.