

## **Duurzame ontwikkeling in de grondwet: codificatie van een ideaal of een nieuw juridisch wapen?**

*Peter De Smedt*

*In 2007 werd het streven naar duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling in de grondwet opgenomen. Voorheen vond men het ook al terug in talrijke wetteksten. Deze bijdrage gaat in op de vraag of, met de grondwettelijke verankering ervan, duurzame ontwikkeling ook een betekenisvolle rol kan spelen in de juridische strijd, de bezwaarschriften of rechtsprocedures, van milieuorganisaties, de Noord-Zuidbeweging, vakbonden of buurtcomités. Of niet: betreft het eigenlijk een symboolwetgeving, zonder enig juridisch effect?*

### **De juridische verankering van duurzame ontwikkeling**

Sinds de publicatie van het Brundtlandrapport in 1987<sup>1</sup> is duurzame ontwikkeling niet meer weg te denken uit het politieke discours. De term symboliseert een streven naar integratie van milieubeleid in andere beleidsdomeinen en een verzoening tussen ecologische en sociaal-economische beleidsdoelstellingen. In het Brundtlandrapport is 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 rapport vat duurzame ontwikkeling op als een concept waarin ecologische, economische en sociale belangen bijeen komen, voor zowel de huidige als de toekomstige generaties. In essentie gaat het om een rechtvaardigheidsprincipe: de vraag naar een rechtvaardige verdeling en herverdeling van de milieugebruiksruimte tussen arm en rijk, Zuid en Noord, het heden en de toekomst. Vooral sinds de Conferentie van Rio in 1992<sup>2</sup> hanteert men het begrip ook vaker in juridische teksten, zowel internationaal, Europees als in ons eigen land.

Voor het Vlaamse Gewest kunnen we bijvoorbeeld verwijzen naar artikel 1.2.1., §1 van het decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM), artikel 4 van het decreet Ruimtelijke Ordening of artikel 4 van het decreet Integraal Waterbeleid, of artikel 4 van de wet Mariene Milieu. Duurzame ontwikkeling komt ook aan bod in de wet van 5 mei 1997 over de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Ruim tien jaar later, op 18 juli 2008, kreeg ook het Vlaamse Gewest een decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling, dat een juridische onderbouw biedt voor het duurzaamheidsbeleid in Vlaanderen.

De jongste grondwetsherziening voegde de categorie *algemene beleidsdoelstellingen van het federale België, de gemeenschappen en de gewesten* toe aan onze grondwet (GW), en creëerde speciaal daarvoor een nieuwe Titel Ibis. Deze nieuwe titel komt vóór de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers waartoe ook het artikel 23 GW behoort, dat onder meer het recht op een gezond leefmilieu omvat. Tot deze nieuwe categorie van grondwetsbepalingen behoort artikel 7bis GW, dat als volgt luidt:

“Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties.” Daarmee treedt België in het voetspoor van een aantal andere pionierstaten, zoals Frankrijk, Zwitserland, Griekenland, Luxemburg, Finland, Brazilië of Zuid-Afrika.

### Het biodieselvraagstuk als zwengel van de juridische emancipatie van het duurzaamheidsconcept

Hoewel duurzame ontwikkeling al een relevante rol speelde in een aantal internationale rechtszaken die het Internationaal Gerechtshof beslechtte (zoals de Belgisch-Nederlandse *Iron Rhine case*, 2005)<sup>3</sup>, bestonden er in de Belgische context nog geen voorbeelden van rechtspraak waar het concept een rol van betekenis speelt. Ook in de bestuurspraktijk leidde duurzame ontwikkeling tot voor kort een nogal onzichtbaar bestaan.

Hierin kwam sinds kort verandering: duurzame ontwikkeling werd immers recent ontdekt als een mogelijke rechtsgrond om milieuvergunningen te weigeren of aan strenge voorwaarden te koppelen; ook al voldoet de aanvraag voor het overige aan de milieunormen. Zo haalde de deputatie van de provincie Antwerpen in het voorjaar van 2008 het nieuws, met een aantal beslissingen over milieuvergunningsaanvragen voor de exploitatie van palmoliecentrales. Biox, een Nederlandse handelaar in biomassa, had een aanvraag ingediend voor een palmoliecentrale in de Antwerpse haven van 47,5 megawatt; deze is goed voor een elektriciteitsproductie van 140.000 gezinnen. Hoewel aan alle noodzakelijke milieuverplichtingen was voldaan, weigerde het Antwerpse provinciebestuur deze aanvraag in te willigen: de energiegroep kon immers onvoldoende garanties voorleggen om de duurzaamheid van haar installatie te verzekeren. Bovendien wees men op de impact die de aanvoer van palmolie zou hebben op het behoud van het bosbestand, de biodiversiteit en de voedselvoorziening, in dit geval in Zuidoost-Azië, Maleisië en Indonesië. Als juridische weigeringsgrond verwees men naar de doelstelling van duurzame ontwikkeling zoals opgenomen in artikel 7bis GW. Bij het gebruik van palmolie als energiebron, zou het voldoen aan deze doelstelling namelijk niet gegarandeerd zijn. Korte tijd nadien weigerde het Antwerpse provinciebestuur op vergelijkbare gronden de aanvraag van GEP Nederland Holding die in Hoboken een warmtekrachtkoppeling op pure plantaardige olie wou exploiteren.

De minister van Leefmilieu heeft het weigeringsbesluit van de deputatie van de provincie Antwerpen in de Bioxzaak intussen wel opgeheven (MB 23 december 2008). Men oordeelde dat de “milieuvergunningsregelgeving niet de juridische grondslag biedt om milieuvergunningen ‘louter’ om ethische redenen te weigeren”. Maar toch werd aan de exploitant een uitgebreide rapportageverplichting als bijzondere voorwaarde opgelegd: de exploitant moet jaarlijks aan de overheid rapporteren of de aangewende brandstoffen voldoen aan de geldende Europese en/of nationale duurzaamheidscriteria die van toepassing zijn; de bevestiging dient geleverd dat hij uitsluitend RSPO-gecertificeerde olie (Conferentie Ronde Tafel voor duurzame Palmolie) gebruikt, die voldoet aan de duurzaamheidscriteria; en de exploitant moet aantonen dat hij beschikt over duurzame alternatieven voor palmolie in de centrale en

---

**Duurzame ontwikkeling werd recent ontdekt als een mogelijke rechtsgrond om milieuvergunningen te weigeren of aan strenge voorwaarden te koppelen; ook al voldoet de aanvraag voor het overige aan de milieunormen.**

---

dat de inzet van deze oliën in de centrale economisch en technisch haalbaar is.

De vraag rijst of deze uitspraken zonderlinge eendagsvliegen zijn, dan wel de voorbode vormen van een nieuw juridisch argument om vergunningen aan te vechten indien de doelstelling van duurzame ontwikkeling niet kan worden gegarandeerd.

### **Artikel 7bis van de Grondwet: ideaal of rechtsregel?**

De meest netelige kwestie is te weten of duurzame ontwikkeling, met de wettelijke en de recente grondwettelijke verankering ervan, de status van rechtsregel heeft bekomen. Hoewel daarover geen eensgezindheid bestaat, zijn een groot aantal auteurs van oordeel dat de betekenis van duurzame ontwikkeling niet terug te voeren is tot een juridisch vrijblijvend ideaal; het concept geldt als een rechtsregel met bindende kracht.

In de parlementaire voorbereidingswerken over de grondwetswijziging werd zeer uitdrukkelijk gesteld dat het artikel geen zuiver politieke tekst is met een louter symbolische waarde, maar een rechtsregel formuleert die bindend is. De grondwet dient niet voor het optekenen van vrome wensen of aspiraties - waarvan het juridisch effect eigenlijk niet verder gaat dan wat het geval is bij het opnemen van *the right to happiness*, zoals gebeurde in de Amerikaanse grondwet.

Artikel 7bis GW richt zich nochtans niet tot de burgers aan wie bepaalde rechten of verplichtingen worden toegekend of opgelegd. De nieuwe grondwetsbepaling creëert met andere woorden geen nieuwe subjectieve rechten voor de burgers: men kan dus niet naar de rechter stappen met de vraag om rechtsherstel te bekomen omdat zijn *recht* op een duurzaam bestaan wordt geschonden.

Volgens de letterlijke tekst van artikel 7bis GW en de titel waar die bepaling is ondergebracht, blijkt dat de grondwetsbepaling zich uitsluitend tot de overheid richt. Het toepassingsbereik van deze bepaling is voor het overige erg breed. Hoewel de tekst van artikel 7bis GW enkel melding maakt van de federale en regionale overheden, blijkt uit de parlementaire voorbereidingswerken dat de beleidsdoelstelling inzake duurzame ontwikkeling evenzeer voor lokale overheden geldt. Het gaat daarbij over alle overheden, of ze nu behoren tot de wetgevende of tot de uitvoerende macht. Een ruim aantal beleidsdomeinen komt daarbij in aanmerking; niet enkel het milieubeleid, het sociaal of economische beleid, maar onder andere ook het buitenlandbeleid, begroting, defensie, veiligheid of justitie.

### **Welke verplichtingen zijn vervat in de doelbepaling van artikel 7bis van de Grondwet?**

Aan de opname ervan als grondwettelijke beleidsdoelstelling zijn in essentie twee rechtsgevolgen verbonden voor de overheid. Enerzijds bevat artikel 7bis GW een zogenaamde *negatieve* verplichting die erop neerkomt dat men geen beslissing mag nemen die ingaat tegen de grondwettelijke doelstelling. Meer specifiek houdt dit in dat de overheid bij het nemen van beslissingen in de ruime zin van het woord (inclusief vergunningen) een *duurzaamheidstoets* moet doorvoeren. De overheid moet daarbij op de eerste plaats nagaan wat de gevolgen zijn van de beslissing op de verschillende aspecten van duurzaamheid. Vervolgens moet de overheid een belangenafweging doorvoeren: bij het nemen van bijvoorbeeld een economische maatregel, moet de overheid erover waken dat dit geen onredelijke of disproportionele gevolgen heeft

voor andere duurzaamheidscomponenten, bijvoorbeeld de sociale en ecologische. De overheid moet ook nagaan of de gevolgen van een beslissing niet worden afgewenteld op anderen (andere generaties, andere staten of regio's); uit de beslissingalternatieven ten slotte dient het alternatief gekozen dat best bijdraagt tot de realisatie van duurzameontwikkelingsdoelstellingen.

Anderzijds houdt artikel 7bis voor de overheid de opdracht in om initiatieven te nemen om de algemene beleidsdoelstelling van duurzame ontwikkeling te realiseren. Dit is de *positieve* verplichting: de onderscheiden overheden moeten, binnen hun eigen bevoegdheidsfeer, de nodige maatregelen nemen om de doelstellingen van duurzame ontwikkeling te verwezenlijken. De instrumenten die daartoe kunnen worden ingezet, zijn zeer uitgebreid. Zoals blijkt uit de geciteerde wet van 5 mei 1997 en het recente decreet van 18 juli 2008 kan het daarbij onder andere gaan om het opstellen van een plan inzake duurzame ontwikkeling, het opstellen van strategieën en programma's of het ontwerpen van evaluatietechnieken waarmee toekomstige wetgeving wordt getoetst, zoals de federale DOEB-aanpak (duurzaamheidseffectenbeoordeling of duurzaamheidstest)<sup>4</sup>.

In dit kader merken we nog op dat de nieuwe grondwetsbepaling een direct werkende regel inhoudt, die ook zonder nadere uitwerking of instrumentalisering moet worden toegepast. Maar bij dit alles behoudt de overheid wel een grote beoordelingsruimte. Omdat er geen bijzondere inwerkingtredingsbepalingen zijn voorzien, treedt artikel 7bis GW in werking op 26 april 2007, de dag van de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

### Richtingaanwijzers voor de toepassing van artikel 7bis van de Grondwet

Om de juridische effecten van het duurzaamheidsconcept te definiëren, is het van belang de normatieve kern ervan af te bakenen. Daartoe kan men niet zonder meer teruggrijpen naar noch de nieuwe grondwetsbepaling - die bevat immers geen definitie van wat onder duurzame ontwikkeling wordt verstaan - noch de definitie van het Brundtlandrapport, die immers ook vaag is geformuleerd. Maar uit de analyse van de parlementaire voorbereiding kunnen we twee richtingaanwijzers destilleren die sturing geven aan dit concept.

Op de eerste plaats kan men teruggrijpen naar een aantal beginselen die ook in de verklaring van Rio aan de orde waren: het integratiebeginsel, het voorzorgbeginsel, het participatiebeginsel en het beginsel van dubbele billijkheid en gedeelde, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid. Deze laatste twee beginselen kan men samenbrengen onder het beginsel van *niet-afwenteling*: de gevolgen van een beslissing mogen niet afgeschoven op de anderen (andere generaties, andere staten of regio's). Maar intergenerationele of ruimtelijke gevolgen van een overheidsbeslissing zijn vaak onzeker. In een grondwetsconforme toepassing van artikel 7bis GW moet men hier dan ook het voorzorgbeginsel inzetten: "Bij twijfel, beslist men in het voordeel van het nageslacht."

Een tweede inhoudelijke richtlijn vindt men in de koppeling van artikel 7bis GW aan de sociaal-economische grondrechten van artikel 23 GW. De drie steunpilaren van duurzame ontwikkeling - de sociale, economische en ecologische rechten - zijn inderdaad verenigd in artikel 23 GW. Duurzame ontwikkeling is precies een voorwaarde om het recht op een menswaardig bestaan (verzekerd door artikel 23 GW) te kunnen realiseren. In welk opzicht kan artikel 23 dan een richtingaanwijzer vormen voor het duurzaam ontwikkelingsbeleid? Artikel 23 GW speelt op de eerste plaats een rol in het kader van de *duurzaamheidstoets*, namelijk bij de belangenafweging van de overheid. Bij die afweging dient men vooral te streven naar een oplossing die

geen afbreuk doet aan de sociaal-economische grondrechten, vervat in artikel 23 GW. Bij de uitvoering van de opdrachtsbepaling die is vervat in artikel 7bis GW, moeten de doelstellingen van duurzame ontwikkeling gericht zijn de grondrechten, bepaald in artikel 23, te realiseren. Omgekeerd, geeft ook artikel 7bis GW een extra dimensie aan artikel 23 GW. Een met artikel 7bis GW conforme interpretatie van artikel 23 GW houdt ook in dat men de sociaal-economische grondrechten moet beoordelen in het licht van een intergenerationele en ruimtelijke dimensie.

### Rechterlijk toezicht op de naleving van artikel 7bis van de Grondwet

De meest prangende vraag is of de naleving van artikel 7bis GW onder de controle van de rechter valt en of deze de miskennis van die bepaling kan sanctioneren. Deze controle- en sanctiebevoegdheid bepaalt de graad van afdwingbaarheid van de norm; een norm die niet afdwingbaar is, heeft hooguit een symbolische betekenis.

Omdat artikel 7bis GW geen subjectieve rechten creëert, is het natuurlijk moeilijk denkbaar dat de gewone rechtbanken een geval van overheidsaansprakelijkheid beoordelen wegens miskennis van deze doelbepaling. Wel kan deze

---

**De overheid kan duurzame ontwikkeling als rechtsregel niet zomaar naast zich neerleggen zonder de rechtsgeldigheid van haar beslissing op het spel te zetten. Maar de toepassing wekt nog veel onzekerheid en weerstand op.**

---

grondwetsbepaling een bepaalde rol spelen bij de zogenaamde objectieve geschillen: geschillen over de wettigheid van overheidshandelingen zonder dat een concreet recht van een bepaalde persoon (bijvoorbeeld iemands eigendomsrecht of socialezekerheidsrecht), in het geding is. Natuurlijk kan die controle van de rechter niet zo ver gaan dat deze aan de overheid een bevel zou opleggen om

maatregelen te nemen om de doelstelling van duurzame ontwikkeling te realiseren. Een dergelijke rechterlijke tussenkomst is strijdig met het beginsel van de scheiding van de machten. Het toezicht van de rechter kan dan ook enkel betrekking hebben op de vraag of de overheid bij het nemen van haar beslissingen met de doelstelling van duurzame ontwikkeling rekening heeft gehouden (de negatieve verplichting).

De plaatsing van dit artikel in een nieuwe Titel Ibis impliceert dat het niet behoort tot de categorie van artikelen waaraan het Grondwettelijk Hof, overeenkomstig de Arbitragehofwet, de wetten, decreten en ordonnances rechtstreeks kan toetsen. Maar toch betekent dit niet dat het artikel volledig aan de beoordelingsbevoegdheid van het Grondwettelijk Hof ontsnapt. Artikel 7bis GW kan via de interpretatieve werking ervan, een relevante beoordelingsrond bieden in de geschillenbeslechting voor het Grondwettelijk Hof. Vooral de economische, sociale en culturele rechten uit het reeds bestaande artikel 23 van de Grondwet, lenen zich goed om in het licht van deze algemene beleidsdoelstelling te worden gelezen (zie hierboven). Het is evenmin uitgesloten dat het Hof artikel 7bis GW ook onrechtstreeks kan toetsen via het gelijkheidsbeginsel. Of ook de Raad van State administratieve akten, zoals vergunningen, zal willen toetsen aan deze nieuwe grondwetsbepaling, is onzeker. In zijn recente rechtspraak met betrekking tot vergelijkbare doelstellingbepalingen of beginselen, heeft de Raad van State immers geoordeeld dat deze geen afdwingbare regels inhouden. Het is ten slotte ook niet volkomen uitgesloten dat die grondwetsbepaling ook een bepaalde rol kan spelen in milieustakingsvorderingen op basis van de wet van 12 januari 1993. Zo oordeelde de voorzitter van de rechtbank te Brussel dat milieuverenigingen principieel gerechtigd zijn om een stakingsvordering in te stellen krachtens de milieuvorderingswet, tegen een beslissing van de overheid om geen milieutaks te heffen; gezien die taks een fiscaal hulpmiddel is ten dienste van duurzame ontwikkeling.



## Slotbeschouwingen: duurzame ontwikkeling, een papieren tijger?

Zowel door de formulering van de norm, als door de plaats die men eraan toekent in de structuur van de grondwet, is de afdwingbaarheid van artikel 7bis GW relatief beperkt. Omwille van de ruime beleidsruimte van de overheid, zullen rechters vaak een grote terughoudendheid in acht nemen bij hun controle op de vraag of de overheid de doelstelling van duurzame ontwikkeling (voldoende) in haar beoordeling heeft betrokken. Ingrijpen op de positieve verplichting van de overheid om de doelstelling te realiseren, lijkt al helemaal uitgesloten vanwege de scheiding der machten.

Wil men duurzame ontwikkeling meer tanden geven, dan dient de overheid ook uitvoering te geven aan de positieve opdracht van artikel 7bis GW. Om duurzame ontwikkeling dieper in de rechtspraak te doen doorwerken, moet men het concept concretiseren. Daardoor wordt ook de afstemmings- of nalevingsplicht versterkt, wat niet alleen de rechtszekerheid ten goede komt, maar ook de rechterlijke controle op de naleving en bijgevolg de afdwingbaarheid van het concept verdiept. Die concretisering behoort tot de positieve opdracht van de overheid. In dit opzicht zijn de positieve en de negatieve verplichting sterk met elkaar verweven. Dit kan door instrumenten te definiëren, zoals het ontwerpen van evaluatieschema's of duurzaamheidscriteria, het opleggen van een uitdrukkelijke motiveringsvereiste waarin wordt ingegaan op die duurzaamheid (*duurzaamheidsparagraaf*), het verfijnen van bestaande effectenbeoordelingen zoals de MER of de DOEB enzovoort. Dit geldt zeker – maar niet uitsluitend – indien men het duurzaamheidsconcept een rol van betekenis wil geven in het vergunningenbeleid; daar is de hoge abstractiegraad of vaagheid van een norm immers vaak een reden om die niet toe te passen.

Men kan er niet onderuit dat de doelstelling van duurzame ontwikkeling een rechtsregel is met grondwettelijke waarde; de overheid kan deze niet zomaar naast zich neerleggen zonder de rechtsgeldigheid van haar beslissing op het spel te zetten. Toch is de uiteindelijke weerslag ervan op de ontwikkeling van de bestuurpraktijk moeilijk in te schatten. De toepassing van het concept van duurzame ontwikkeling wekt inderdaad veel onzekerheid en weerstand op. In die zin kan men vandaag niet met stelligheid betogen dat de beslissingen van het Antwerpse provinciebestuur de voorbode zijn van een nieuwe beoordelingsgrond in het vergunningenbeleid. Juristen en bestuurders hebben vaak een nogal conservatieve reflex ten aanzien van nieuwe rechtsconcepten. Die koudwatervrees bestond ook naar aanleiding van de wettelijke verankering van milieubeginselen, zoals het voorzorgbeginsel, of de sociaal-economische grondrechten, zoals het recht op een gezond leefmilieu. Ook op dit vlak geldt blijkbaar de wijsheid van Rudolf Bahro: 'Wanneer de vormen van de oude cultuur aan het sterven zijn, wordt de nieuwe cultuur gecreëerd door de weinigen die niet bang zijn van onzekerheid.'

## Bio

Peter De Smedt is advocaat bij LDR Milieujuristen te Gent en als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Centrum voor Milieurecht UGent.

## Noten

1. [www.un-documents.net/wced-ocf.htm](http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm)
2. [www.un-documents.net/rio-dec.htm](http://www.un-documents.net/rio-dec.htm)
3. [www.icj-cij.org/docket/](http://www.icj-cij.org/docket/)
4. [www.poddo.be/NL/documenten\\_en\\_publicaties/duurzaamheidstest\\_doeb](http://www.poddo.be/NL/documenten_en_publicaties/duurzaamheidstest_doeb)