

Het recht op een schoon en gezond leefmilieu erkend als universeel mensenrecht. Ook een kwestie van armoedebestrijding?

28 juli 2022 is een historische datum voor de mensenrechten. Op die dag heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de toegang tot een schoon en gezond leefmilieu erkend als universeel mensenrecht, en dit met een overweldigende meerderheid. Hoewel de resolutie niet bindend is, kan het wel wereldwijd invloed hebben op de manier waarop met de milieu- en klimaatcrisis wordt omgegaan. In een eerste reactie sprak VN-secretaris-generaal António Guterres van een historische beslissing en beklemtoonde hij dat de mensenrechtenresolutie lidstaten ook aanmoedigt om oog te hebben voor ecologische onrechtvaardigheden, vooral voor degenen die zich in kwetsbare situaties bevinden. Daarom betekent de erkenning van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu ook een internationale oproep voor meer milieurechtvaardigheid.

Maar hoe kunnen armoedebestrijding en klimaat- en milieubeleid samengaan? Sociaal rechtvaardige klimaat- en milieumaatregelen zullen moeten geflankeerd worden door herverdelend beleid. Bij een correcte implementatie van het mensenrecht op een gezond leefmilieu zal dan ook een ecosociaal beleid op de politieke agenda moeten staan. Enkel dan kan het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu ook daadwerkelijk een ‘universeel’ mensenrecht zijn.

We leven in het Antropoceen. Dat de aarde een door en door menselijke planeet is geworden staat buiten kijf. Wij bepalen hoe rivieren stromen, waar mensen wonen en werken, waar landbouwgewassen groeien, en waar de natuur nog mag blijven. Overal ter wereld laat de mens zijn voetafdruk achter, en dat heeft kwalijke gevolgen.

Het gaat niet goed met onze planeet, al vele decennia niet. De Noordpool smelt, waterbronnen drogen op, landbouwgronden verzilten, dieren en planten sterven in een hoog tempo uit, steden kreunen onder een erbarmelijke luchtkwaliteit, mensen worden uit hun huis en zelfs land verdreven door overstromingsellende en andere extreme weersomstandigheden, en zo kunnen we wel nog een tijdje doorgaan. De aarde wordt ook in een buitengewoon hoog tempo uitgeput. Dat heeft te maken met de aangroei van de wereldbevolking, maar is toch vooral het gevolg van een onbezonnen, niet-duurzaam consumptiegedrag.

‘Earth Overshoot Day’, de dag waarop we de grondstoffen die de aarde op een jaar tijd kan produceren hebben uitgeput, viel dit jaar al op 28 juli. Dit betekent dat de mensenwereld gemiddeld 1,7 planeten nodig heeft om voldoende middelen en grondstoffen te produceren. Al is de ecologische voetafdruk behoorlijk ongelijk verdeeld. Als de hele wereld bijvoorbeeld zou leven zoals de Belgen, dan zouden op 26 maart 2022 de natuurlijke middelen van de aarde al zijn opgebruikt. Om een dergelijke levensstandaard aan te houden, hebben we meer dan 4 planeten nodig.

Mens, milieu en mensenrechten

De klimaat- en milieucrisis zet ook heel wat mensenrechten onder druk, zoals het recht op gezondheid of zelfs het recht op leven. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) schat dat jaarlijks meer dan 13 miljoen vroegtijdige sterfgevallen over de hele wereld veroorzaakt worden door milieuverstoring, waarvan naar schatting 7 miljoen alleen al als gevolg van luchtvervuiling.

En vooral kwetsbare bevolkingsgroepen betalen de rekening. Volgens universitair docent mensenrechten en milieu Daphina Misiedjan worden sociale ongelijkheden door de klimaat- en milieucrisis nog extra vergroot. Dit geldt wereldwijd, binnen landen en zelfs binnen steden.

Het afkondigen van het tijdperk van de mens gaat dan ook gepaard met de roep om een nieuw bewustzijn. De mens moet zich realiseren dat hij het roer van moederschap aarde in handen heeft, en er moet fors bijgestuurd worden om een fatale schipbreuk te voorkomen. Een eerste wereldwijde wake-up call kwam er in 1972. In zijn rapport ‘Grenzen aan de groei’ waarschuwde de zogenaamde Club van Rome voor de milieucrisis en het uitputten van grondstofvoorraden. Sindsdien staan klimaat en milieu onverminderd hoog op de politieke agenda. De evolutie van de mensenrechten afgelopen decennia volgt dit veranderende maatschappelijk bewustzijn rond de milieuproblematiek. Ook het recht op een gezond leefmilieu is ontstaan uit de bezorgdheid over de kwaliteit van het milieu. Op de Conferentie van de Verenigde Naties (VN) over het milieu van 1972, ook wel bekend als de Conferentie van Stockholm, werd dit voor het eerst als volgt uitgedrukt: ‘De mens heeft een fundamenteel recht op vrijheid, gelijkheid en bevredigende levensomstandigheden, in een omgeving waarvan de kwaliteit hem in staat stelt in waardigheid en welzijn te leven.’ Het betrof echter niet meer dan een programmatorische verklaring. Pas 50 jaar later, op 28 juli 2022, hebben de VN-lidstaten de toegang tot een schoon en gezond leefmilieu officieel erkend als universeel mensenrecht.

‘Vergroening’ van klassieke mensenrechten

Dat de erkenning van het recht op een schoon en gezond leefmilieu zo lang op zich liet wachten, verbaast niet. Door de antropocentrische ontstaansgeschiedenis van mensenrechteninstrumenten, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), bleef de bescherming van het leefmilieu lang onderbelicht. Gaandeweg is daar verandering in gekomen. Daartoe heeft de mensenrechtenrechtspraak een essentiële bijdrage geleverd. Een pionierszaak op dit vlak is de zaak López Ostra versus Spanje (EHRM, n°16798/90, 1994). In die zaak oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat de ernstige milieuvuiling, zoals omgevingslawaai door een afvalverwerkingsinstallatie, het ongestoord genot van iemands woning danig kan aantasten dat er sprake is van een schending van het recht op een ongestoord privé- en gezinsleven. In de zaak Öneriyildiz versus Turkije (EHRM n° 48939/99, 2004) achtte het Hof dan weer het recht op leven geschonden. In 1993 kwamen namelijk 39 sloppenwijkbewoners om bij een methaanexplosie op een vuilnisbelt. Het Europees Hof hield Turkije aansprakelijk voor nalatigheid bij het informeren over en het afwenden van het explosiegevaar. Dezelfde mensenrechten speelden ook een belangrijke rol in de recente, spraakmakende klimaatzaken in Nederland en België. Ook in deze zaken erkende de rechter dat het gebrek aan actie door de staat op vlak van klimaatbeleid om haar burgers te beschermen tegen negatieve gevolgen van klimaatverandering kan leiden tot schending van het recht op leven en het recht op respect voor privé- en familielevens.

Een vergelijkbare rechtspraak ontwikkelde zich overigens elders in de wereld. Zo oordeelde het Afrikaans Mensenrechtencomité dat de grootschalige verontreiniging van de Nigerdelta als gevolg van de oliewinning van Shell meerdere mensenrechten van het Ogini-volk in het gedrang bracht, waaronder hun recht op gezondheid en bevredigende levensomstandigheden. De staat Nigeria heeft dan ook de verplichting, aldus het comité, om redelijke maatregelen te treffen om die verontreiniging te voorkomen en zo een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen veilig te stellen (SERAC versus Nigeria 2001). In Pakistan was dan weer het klimaatgeschil in de zaak Asghar Leghari beeldbepalend (Ashgar Leghari versus Pakistan 2015). Een landbouwer daagde de nationale regering voor de rechtbank omdat het klimaatbeleid van het land niet voldeed, en dat dit hem en zijn familie beroofde van zijn recht op een waardig leven. De rechtbank gaf hem gelijk, en stelde een commissie aan die erop moest toezien dat de regering met een aangepast klimaatactieplan kwam dat voldoet aan de internationale klimaatverplichtingen.

Deze ruwe greep uit enkele rechtspraaktoepassingen toont aan dat vrij algemeen wordt erkend dat een gezond leefmilieu een basisvoorwaarde is voor het genieten van klassieke mensenrechten. Een dergelijke ‘vergroening’ van al bestaande mensenrechten is evenwel wezenlijk anders dan de erkenning van een individueel mensenrecht op een schoon en gezond milieu. Daarom is de recente erkenning door de VN van het recht op een gezond leefmilieu als een op zichzelf staand universeel mensenrecht zonder meer een historische beslissing.

Naar een mondiaal mensenrecht op een schoon en gezond leefmilieu

De erkenning van dit mensenrecht heeft een lang traject gelopen. Het pad liep niet over rozen. Het recht op een gezond leefmilieu werd door tegenstanders – niet zelden de grootste vervuilers, zoals Rusland, China en de VS – te vaag bevonden, en kon dus geen status van ‘recht’ hebben. Maar onder meer door het pionierswerk van voormalig speciaal VN-rapporteur voor mensenrechten en leefmilieu John Knox, werd de meerwaarde van een mondiale erkenning van het recht op een schoon en gezond leefmilieu helder. Hij heeft de kaderprincipes vastgelegd die op internationaal niveau de bakens moesten verderzetten. In deze principes wordt de onderlinge afhankelijkheid tussen het recht op een schoon en gezond leefmilieu en klassieke mensenrechten in felle verf gezet. De eerder geciteerde rechterlijke uitspraken tonen namelijk aan dat een schadelijk leefmilieu kan verhinderen dat mensen daadwerkelijk genieten van hun mensenrechten. Omgekeerd kunnen sommige mensenrechten, zoals het recht op toegang tot de rechter en de proceswaarborgen die hieraan gekoppeld zijn, alsook het recht op inspraak in milieuaangelegenheden, evenzeer bijdragen tot een schoner leefmilieu.

Nadat de mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties op 8 oktober 2021 daartoe al een resolutie had aangenomen, keurde de Algemene Vergadering van de VN op 28 juli 2022 een resolutie goed waarbij het recht op een schoon en gezond leefmilieu wordt erkend als een universeel mensenrecht. Dit gebeurde met een overweldigende meerderheid.

Van alle VN-lidstaten hebben slechts 8 ervan zich onthouden (Rusland, Wit-Rusland, Iran, China, Cambodja, Ethiopië, Kirgizië en Syrië), de overige lidstaten stemden voor. Zelfs koele minnaars van het eerste uur, zoals de VS en Groot-Brittannië, keerden hun kar.

Het recht op een schoon en gezond leefmilieu staat nu op eenzelfde hoogte als de andere mensenrechten die zijn opgenomen in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. De impact van klimaatverandering, het niet-duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen, de vervuiling van lucht, land en water, het onverantwoord omspringen met chemicaliën en afval en het daaruit voortvloeiend verlies aan biodiversiteit worden allemaal benoemd als inbreuken op dit recht en, rechtstreeks of onrechtstreeks, ook op andere mensenrechten. Zonder actie blijft het recht op een gezond milieu natuurlijk een papieren tijger. Daarom roept de mensenrechtenresolutie overheden, internationale organisaties en bedrijven ook op om meer inspanningen te leveren om een schoon en gezond milieu voor iedereen te garanderen. De resolutietekst erkent dat een gezond leefmilieu deel uitmaakt van het internationale recht, en benadrukt het belang van een volledige uitvoering van multilaterale milieuverdragen.

Hoewel de VN-resolutie op zich geen juridisch bindende verplichtingen omvat voor de VN-lidstaten, hebben dergelijke resoluties wel een zwaarwegende politieke waarde. Mensenrechtsgelcerden hebben dan ook goede hoop dat de VN-mensenrechtenresolutie een katalyserend effect zal hebben, waardoor landen ertoe worden aangezet het recht op een gezond milieu te verankeren in nationale grondwetten en regionale verdragen, en staten ook worden aangemoedigd milieuwetgeving in hun nationale rechtsorde in te voeren en ook daadwerkelijk te handhaven.

Inger Anderson, hoofd van het VN-milieuprogramma (een organisatie die alle milieuactiviteiten van de VN coördineert), beklemtoont dat de erkenning in 2010 door de Algemene Vergadering van de VN van het recht op water en sanitatie, vergelijkbare gevolgen had.

Wereldwijd hebben intussen zo'n 150 landen het recht op een schoon en gezond milieu al verankerd in hun nationale grondwetten, en er wordt ook voor gepleit om dit recht op te nemen in het EVRM en het EU-Handvest van grondrechten. Het grondrecht werd ook al opgenomen in regionale mensenrechtenverdragen, zoals het Afrikaans Handvest op de Rechten van de Mens en Volkeren (1981) en het Arabisch Mensenrechtenhandvest (2004). België nam het recht al in 1994 in de Grondwet op, namelijk in artikel 23,4°. Dit grondwetsartikel bepaalt dat iedere burger recht heeft op een menswaardig leven en dat de overheid daartoe, naast het recht op sociale zekerheid en arbeid, bescherming van de gezondheid, behoorlijke huisvesting enz., het recht op een gezond leefmilieu dient te waarborgen. Burgers kunnen op basis van dit grondrecht weliswaar niet naar de rechter stappen om van de overheid te eisen dat een bepaalde (betere) milieuwetgeving wordt ingevoerd. Milieubeleid en -wetgeving zijn immers een taak van de verkozen vertegenwoordigers, niet van de rechter. Dit betekent niet dat de grondwetsbepaling een louter symbolische waarde heeft, integendeel. Zo erkent rechtspraak de zogenaamde *standstill*werking van het recht op een gezond leefmilieu: zonder goede redenen van algemeen belang, kan men het beschermingsniveau van de milieuwetgeving, inclusief de eraan gekoppelde inspraakrechten van burgers, niet versoepelen. Aan de realisatie van dit grondrecht correspondeert ook een (zorg)plicht voor de overheid.

In dit opzicht speelt deze grondwetsbepaling ook een ondersteunende rol in zaken waarbij de aansprakelijkheid van de overheid in het geding is omdat deze nalaat passende milieuwetgeving uit te voeren of de naleving ervan te handhaven. Dit is onmiskenbaar gebleken in de Belgische Klimaatzaak.

Armoedebestrijding en ecologische duurzaamheid

De VN-resolutie inzake het recht op een gezond leefmilieu heeft ook een uitgesproken sociale dimensie. Na de aanneming van de VN-resolutie beklemtoonde VN-secretaris-generaal António Guterres dat 'de resolutie zal helpen om ecologische onrechtvaardigheden te verminderen, gaten in de bescherming te dichten en mensen te emanciperen, vooral degenen die zich in kwetsbare situaties bevinden'. De resolutie kan dan ook worden beschouwd als een internationale oproep voor (meer) milieurechtvaardigheid (*environmental justice*), aldus Inger Anderson.

De koppeling van de bezorgdheid om een gezond leefmilieu aan de zorg voor sociale ongelijkheden die op dit vlak spelen, is logisch. Onderzoek, waaronder dat van de Nederlandse Daphina Misiedjan, heeft namelijk aangetoond dat de meest kwetsbaren in de samenleving vaakst en zwaarst getroffen worden door milieudegradatie en klimaatverandering, of het nu gaat om extreme hitte, zeespiegelstijging, luchtvervuiling of waterschaarste. De onrechtvaardigheid zit in het feit dat sociaal kwetsbare groepen in beperkte mate bijdragen tot de milieu- en klimaatcrisis en daarnaast minder mogelijkheden hebben om zich tegen de gevolgen ervan te beschermen. Het toont de milieuproblematiek als afgetekend gelijkheidsvraagstuk. En het gaat hier niet uitsluitend om een mondiale noord-zuid tegenstelling.

Ook in onze Belgische samenleving zijn de meest kwetsbare bevolkingsgroepen nog steeds het slachtoffer van een ongelijk verdeelde milieubelasting. Vaak is de toegang van deze maatschappelijk kwetsbare groepen tot ecologische steunmaatregelen van de overheid ook zeer beperkt of ondoelmatig.

Maar hoe kunnen armoedebestrijding en klimaat- en milieubeleid samengaan? Sociaal rechtvaardige klimaat- en milieumaatregelen zullen moeten geflankeerd worden door herverdelend beleid. Een dergelijk beleid, dat sociale en ecologische doelstellingen combineert, kan verschillende vormen aannemen. Zo zal de energiezuinigheid van een woning in het herverdelingsproces moeten worden betrokken. Een slecht geïsoleerde, vochtige of onverzorgde woning levert gezondheidsproblemen, zorgen over onbetaalbare energierekeningen en sociale uitsluiting op, omwille van schaamte en terughoudendheid om vrienden of familie uit te nodigen. De hamvraag van een ecosociaal georiënteerd huisvestingsbeleid is dan ook hoe we maatschappelijk kwetsbare gezinnen in een veilige, betaalbare en duurzame woning krijgen. Dit vergt onder meer een huurbeleid waarbij de verhuurbaarheid en de huurprijs in lijn ligt met (de verlaging van) de energiekost. De recent ingevoerde indexstop voor energieverblindende woningen is een goed voorbeeld, maar volstaat niet. Maar niet enkel hoe we wonen, ook waar we wonen maakt een groot verschil. De manier waarop we de publieke ruimte inrichten en gebruiken moet volledig herdacht worden en we moeten alternatieve eigendomsmodellen of kleinschalige energiecoöperaties opzetten die een tegenwicht kunnen bieden aan de dominantie van de private vastgoed- of energiemarkt.

Zo ook heeft de sociale economie, die werk biedt aan kansengroepen, een cruciale rol te spelen in het transitiebeleid naar een circulaire economie. En dient een ecosociaal georiënteerd mobiliteitsbeleid in te zetten op hoogwaardige infrastructuur voor openbaar vervoer in buurten met lage inkomens. Dit zijn maar enkele domeinen waar een ecosociaal beleid kan, en moet worden ingezet. Op dit vlak is het 28^{ste} jaarboek ‘armoedebestrijding en ecologische duurzaamheid’ (2019) van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, dat een breed overzicht verschaft van probleempunten en beleidsaanbevelingen over dit thema, bijzonder lezenswaardig.

De verwevenheid van sociale en ecologische vraagstukken werd dit jaar scherper en dichter bij huis voelbaarder. Wie minder budgettaire reserves heeft, kan pijlsnel stijgende energierekeningen of een overstroomde woning nu eenmaal minder gemakkelijk opvangen. De verwevenheid van sociale en ecologische vraagstukken, laat in geen geval nog ruimte voor een beleid dat ecologische en ongelijkheidsproblemen als losstaande of zelfs tegenstrijdige vraagstukken benadert. Bij een correcte implementatie van het mensenrecht op een gezond leefmilieu zal dan ook een ecosociaal beleid op de politieke agenda moeten staan. Enkel dan kan het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu ook daadwerkelijk een ‘universeel’ mensenrecht zijn.

Peter De Smedt
Advocaat
Gastdocent UA Antwerpen
Vrijwillig wetenschappelijke medewerker
UGent