



**UHASSELT**

**KU LEUVEN**



**Maastricht University**

KNOWLEDGE IN ACTION

## Faculteit Rechten

master in de rechten

### *Masterthesis*

#### *De betekenis van het voorzorgsbeginsel in het bestuursrecht*

**François Moré**

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

**PROMOTOR :**

Prof. dr. Steven VAN GARSSE

**COPROMOTOR :**

Prof. dr. Marie DECOCK

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



**UHASSELT**

KNOWLEDGE IN ACTION

[www.uhasselt.be](http://www.uhasselt.be)

Universiteit Hasselt  
Campus Hasselt:  
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt  
Campus Diepenbeek:  
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

**2022**  
**2023**



**UHASSELT**

KNOWLEDGE IN ACTION

**KU LEUVEN**



**Maastricht University**

# **Faculteit Rechten**

master in de rechten

***Masterthesis***

***De betekenis van het voorzorgsbeginsel in het bestuursrecht***

**François Moré**

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

**PROMOTOR :**

Prof. dr. Steven VAN GARSSE

**COPROMOTOR :**

Prof. dr. Marie DECOCK





## **Faculteit Rechten**

Master in de rechten: Overheid en recht

***Masterproef 2022-2023***

***Titel: De betekenis van het voorzorgsbeginsel in het bestuursrecht***

Naam: Moré François

**PROMOTOR:**

Prof. Dr. Steven Van Garsse

**CO-PROMOTOR:**

Mevrouw Marie DeCock

# Inhoudstafel

I.	Voorwoord .....	4
II.	Samenvatting .....	5
1	Inleiding.....	6
2	Oorsprong en evolutie van het voorzorgsbeginsel .....	8
2.1	Definitie en <i>Ratio legis</i> .....	8
2.2	Het voorzorgsbeginsel volgens de rechtsleer .....	9
2.3	Het voorzorgsbeginsel volgens de Commissie .....	10
2.3.1	Factoren die aanleiding geven tot de toepassing van het voorzorgsbeginsel.....	11
2.3.2	Beslissing om al dan niet te handelen.....	12
2.3.3	De bewijslast .....	13
2.3.4	Bespreking van de mededeling .....	14
3.	Het voorzorgsbeginsel in het positief recht.....	15
3.1	Internationale wetgeving.....	15
3.2	Europese wetgeving.....	16
3.3	Nationale wetgeving .....	17
4.	Het voorzorgsbeginsel voor de rechter .....	20
4.1	EU Rechtspraak .....	20
4.1.1	Definitie en criteria uitgewerkt door het Hof van Justitie .....	21
4.1.2	Toepassing <i>ratione materiae</i> van het voorzorgsbeginsel.....	23
4.1.3	Toepassing <i>ratione personae</i> van het voorzorgsbeginsel .....	24
4.1.4	Directe werking in nationale rechtsorde .....	24
4.1.5	Redenen voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel.....	25
4.1.6	Voorwaarden in de besluitvormingsfase .....	29
4.1.7	Toetsing van de maatregelen .....	30
4.1.8	Conclusie.....	31
4.2	EHRM .....	32
4.2.1	Erkenning van het voorzorgsbeginsel in het EVRM .....	33
4.2.2	Positieve verplichtingen.....	39
4.2.3	Verschillende invalshoeken .....	40
4.2.4	'Risicovolle activiteiten' en voorzorgsmaatregelen .....	40
4.2.5	Milieuvervuiling en voorzorgsmaatregelen .....	44

4.2.6	Conclusie.....	46
4.3	Nationale Rechtspraak.....	46
4.3.1	De ingang van het voorzorgsbeginsel in de rechtspraak van de Raad van State.....	47
4.3.2	Rechtstreekse werking.....	52
4.3.3	Bewijslast.....	53
4.3.4	Omkadering van het voorzorgsbeginsel .....	54
4.3.5	Het voorzorgsbeginsel en het aansprakelijkheidsrecht .....	55
4.3.6	Conclusie.....	60
5	Verhouding van het voorzorgsbeginsel met andere rechtstakken .....	61
5.1	In het milieurecht : het principe 'de vervuiler betaalt' .....	61
5.2	Beginsel van behoorlijk bestuur.....	63
5.2.1	De formele motiveringsplicht.....	63
5.2.2	Conclusie.....	65
5.3	Strafrecht.....	65
6	Conclusie.....	68
7.	Bibliografie.....	71
7.1	Wetgeving.....	71
7.1.1	Europese en internationale wetgeving .....	71
7.1	Wetgeving.....	71
7.1.1	Europese en internationale wetgeving .....	71
7.1.2	Nationale wetgeving .....	73
7.1.3	Buitenlandse wetgeving .....	75
7.2	Rechtspraak.....	76
7.2.1	Internationale rechtspraak.....	76
7.2.2	Europese rechtspraak .....	76
7.2.3	Belgische rechtspraak.....	77
7.2.4	Buitenlandse rechtspraak .....	79
7.3	Rechtsleer.....	79

## I. VOORWOORD

U heeft het eindresultaat van jaren hard werk in handen. Ik heb zelf gedurende deze jaren veel geleerd over mezelf en over de meest boeiende rechtstakken, in het algemeen het publiekrecht.

Dit werk sluit vijf verrijkende en aangename jaren aan de UHasselt af. Ik wil graag enkele personen bedanken. Beginnen doe ik uiteraard met Mevrouw Marie DeCock en Meneer Steven Van Garsse, dankzij hun wijze raad en ondersteuning kon dit werk tot stand komen.

Verder wil ik ook Elise, mijn vriendin, bedanken voor haar geduld bij het nalezen van mijn werk. Marie Poisquet mag ik natuurlijk ook niet vergeten. Zonder hun steun was dit werk nooit tot stand gekomen.

## II. SAMENVATTING

In dit werk wordt bestudeerd welke plaats het voorzorgsbeginsel heeft gekregen in ons rechtstelsel. Eerst werd een onderzoek gevoerd naar een definitie van het beginsel. Zelfs als verschillende auteurs het beginsel definiëren, bestaat er geen universele definitie. Toch kunnen we enkele criteria afleiden van deze pogingen. De beste uitwerking daarvan is nog steeds de mededeling van de Commissie van februari 2000 over het voorzorgsbeginsel. Weliswaar wordt kritiek geuit over enkele mankementen.

Daarna wordt er vastgesteld dat het voorzorgsbeginsel een plaats heeft gekregen in de nationale en internationale wetgeving. De internationale en Europese wetgeving hebben dan ook een echte plaats gegeven aan het beginsel.

Een analyse van de rechtspraak kon niet ontbreken. Naast een definiëring van het voorzorgsbeginsel erkent het Hof van Justitie dat het beginsel een algemeen beginsel van het recht is. Zelfs als het Hof het toepassingsgebied *ratione personae* en *ratione materiae* goed verduidelijkt, is haar jurisprudentie inzake de toepassing onduidelijk. Daarvoor moeten we kijken naar de rechtspraak van het EHRM. Zij heeft het beginsel in het EVRM geplaatst onder artikel 8 en het recht op een gezond leefmilieu. De verschillende criteria die ze heeft uitgewerkt en haar consistentie geven een duidelijk toetsingskader aan het voorzorgsbeginsel.

De Belgische rechtspraak is daarentegen niet zeer rijk, als ze de supranationale rechtspraak volgt. De Raad van State, als voornamelijke bron van jurisprudentie heeft de bron van het beginsel in ons rechtstelsel geplaatst onder artikel 23 GW. Daardoor krijgt het beginsel een grondwettelijke waarde.

Ondanks de verschillende uitbreidingen van het beginsel in andere rechtstakken en zijn erkenning in de grondwet, blijft het beginsel noodzakelijk gelinkt aan het omgevingsrecht voor zijn ontwikkeling. Het feit dat het beginsel niet autonoom kan worden toegepast, draagt bij tot het categoriseren als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Dankzij de verschillende bevindingen in de (civiele) rechtspraak merken we een tendens van uitbreiding naar andere rechtstakken, onder andere dankzij de aansprakelijkheid voor ecologische schade.

Verder heeft een rechtsvergelijking van het beginsel met de motiveringsplicht ons geleerd dat er een bijzonder motiveringsvereiste werd uitgewerkt door de rechtspraak. Zo moet de beslissende overheid een voorzorgsredenering aantonen. De rechterlijke toetsing is dan ook grotendeels procedureel aangezien zowel de nationale als de supranationale rechtspraak een uitgebreide discretionaire bevoegdheid erkennen aan de overheid bij het toepassen van het beginsel. Daardoor is de inhoudelijke toetsing beperkt tot een marginale toets.

Een opmerkelijke vaststelling is dat het voorzorgsbeginsel in theorie een toepassing zou kunnen krijgen in het strafrecht. Wel moet worden benadrukt dat zijn invloed enkel mogelijk is in het kader van onachtzaamheidsmisdrijven en meer precies bij de beoordeling van het moreel element.

Zelfs als het voorzorgsbeginsel niet kan worden gekwalificeerd als een algemeen beginsel van het recht, is het een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en kan zijn uitbreiding naar andere rechtstakken worden vastgesteld.



# 1 INLEIDING

In een maatschappij die het onmiddellijke en het tijdelijke verkiest, hebben de beginselen in hun geheel de charme van de tijdloosheid. Het voorzorgsbeginsel tracht dan ook de toekomstige generaties te besparen van onze lust naar het onmiddellijke of met andere woorden: ons ongeduld.

Dit specifieke aspect van het publiekrecht leek mij in het begin een beetje een ver-van-mijn-bedshow. Hoewel het beginsel mij niet geheel onbekend was, had ik er nog niet veel van gehoord. Totdat ik besepte dat het voorzorgsbeginsel dagelijks wordt toegepast: neem maar als voorbeeld de heisa rond de 5G-zendmasten.<sup>1</sup>

De tegenstanders van de 5G-zendmasten gebruikten het argument dat de bevoegde overheden het voorzorgsbeginsel moesten toepassen. Daarmee probeerden burgers de bevoegde overheden meer wetenschappelijke zekerheid te laten verschaffen rond het 5G-netwerk. Maar zijn de bestuurlijke overheden gebonden tot dergelijk principe? Wat is de grens van het beginsel? En zijn het enkel de bestuurlijke overheden die in overeenstemming met dit beginsel moeten handelen? Op basis van dergelijke vragen wil ik graag mijn onderzoek voeren. In ieder geval zal mijn masterthesis niet draaien rond de 5G-zendmasten, dit werd enkel als voorbeeld gebruikt.

In het eerste hoofdstuk bied ik een antwoord op de definiërende vraag: *'Hoe kunnen we het voorzorgsbeginsel definiëren?'*

Door eerst toe te spitsen op dit aspect, vorm ik een basis voor het verdere onderzoek rond het voorzorgsbeginsel. Op deze manier kan de *ratio legis* achter dit beginsel beter begrepen worden. Vervolgens wordt ook opgemerkt dat het voorzorgsbeginsel verschillende definities kent.

Daarna stel ik de beschrijvende vraag: *'Als het voorzorgsbeginsel een geschreven bron van recht is, waar staat hij neergeschreven?'*.

In een eerste fase analyseer ik de supranationale regelgeving van het beginsel nauwer en ga ik dieper in op de voorwaarden ervan.

Nadien onderzoek ik de nationale regelgeving van het beginsel door de verschillende betrokken regelgevingen samen te vatten. Door het achterhalen van de *ratio legis* en het bestuderen van de specifieke regels geef ik een eerste indruk over de mogelijke autonomie van het beginsel. Daarnaast tracht ik een antwoord te formuleren op de vraag: *'is het voorzorgsbeginsel enkel voorgeschreven in het milieurecht'*. Om dit te kunnen doen, bestudeer ik de wettelijke evolutie grondig en trek ik dit over de hele lijn door tot op de dag van vandaag. Vervolgens stel ik de volgende vraag in het verder onderzoek: *'Hoe wordt het beginsel door de rechter toegepast?'*.

Naast de rechtspraak van de Belgische rechter, is het ook belangrijk om dit op Europees vlak te onderzoeken. Al is de rechtspraak geen bindende bron, is dit toch een gezaghebbende bron van recht, waardoor het toekomstige geldende recht ster beïnvloed kan worden.

---

<sup>1</sup> X, „Bereikt hetze 5G België ?”, 20 april 2020. [https://www.standaard.be/cnt/dmf20200419\\_04927424](https://www.standaard.be/cnt/dmf20200419_04927424) ; RvS 17 februari 2022, nr. 253.020.

Het laatste deel van mijn masterscriptie zal een vergelijkende vraag beantwoorden: *Hoe verhoudt het voorzorgsbeginsel zich met de andere rechtstakken ?*

Ten slotte maak ik een analyse van de verhouding tussen verschillende rechtstakken en het voorzorgsbeginsel aan de hand van een rechtsvergelijking.

Omdat de beginselen vaak verbonden zijn aan elkaar, zal de betrekking van andere beginselen op het voorzorgsbeginsel besproken worden. In deze fase zal een onderzoek gevoerd worden om een antwoord te bieden op de volgende vragen. Is het voorzorgsbeginsel een algemeen of bijzonder beginsel van behoorlijk bestuur of een algemeen beginsel van het recht ? Hiervoor zal de rechtspraak van de Raad van State en van de andere rechters van groot belang zijn. Ze zullen aankaarten als het beginsel enkel op de bestuurlijke overheid van toepassing is, in welke mate hij wordt toegepast en op welke (rechts)gronden.

Het is natuurlijk moeilijk om alle rechtstakken in één scriptie te bespreken. Daarom is mijn keuze beperkt tot drie rechtstakken naast het milieurecht. Een eerste is het burgerlijke aansprakelijkheidsrecht. Dan zal ik de invulling van de formele motiveringsplicht bij het voorzorgsbeginsel bestuderen. Ten slotte zullen we nakijken als enige betrekking bestaat tussen het voorzorgsbeginsel en het strafrecht.

Dankzij deze verschillende deelvragen zal ik een antwoord brengen op de classificerende centrale vraag: *Het voorzorgsbeginsel: een beginsel van behoorlijk bestuur of een beginsel van het Recht?*

# 2 OORSPRONG EN EVOLUTIE VAN HET VOORZORGSBEGINSEL

In dit hoofdstuk onderneem ik een poging tot definiëring van het voorzorgsbeginsel. Allereerst dien ik te vermelden dat er geen definitie van het beginsel bestaat, dat universeel aanvaard wordt. Om een goed idee te schetsen van het principe, grijp ik eerst terug naar zijn oorsprong om daarna enkele pogingen tot definitie te bespreken. *Infra* bespreek ik een poging van definitie door Arie Trouwborst, de Europese Commissie en het Hof van Justitie.

## 2.1 DEFINITIE EN *RATIO LEGIS*<sup>2</sup>

Het voorzorgsbeginsel kwam het eerst voor in het Duitse recht. Dit onder de term '*Vorsorgeprinzip*' in de jaren 1970, in het kader van de ontwikkeling van de wetgeving inzake luchtverontreiniging. Sindsdien werd het beginsel op verschillende beleidsniveaus gebruikt en werd zijn toepassing uitgebreid tot andere rechtstakken.<sup>3</sup>

Het beginsel beoogt de beleidsmakers in staat te stellen om beschermende maatregelen te nemen wanneer het wetenschappelijk bewijs van een gevaar voor het milieu of de volksgezondheid onzeker is en er veel op het spel staat.

In situaties van wetenschappelijke onzekerheid en grote inzet dient het voorzorgsbeginsel om besluitvormers in staat te stellen sneller actie te ondernemen. Het voorzorgsbeginsel is de laatste decennia ontstaan en is nog steeds in ontwikkeling. Zowel de definitie als de toepassing ervan worden tot op de dag van vandaag verder ingevuld en vormen een onderwerp van controverse. Sommigen zien het als een onwetenschappelijke benadering, die vooruitgang verhindert en de weg vrijmaakt voor overregulering.<sup>4</sup> Anderen zien het als een manier om de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen tegen complexe gevaren en om vooruitgang te boeken met meer respect voor beide aspecten. Het debat is vaak gepolariseerd door twee tegengestelde visies: enerzijds technologisch pessimisme en de angst voor "toverdokters" die een sterke regulering van industriële activiteiten zouden impliceren; anderzijds technologisch optimisme en geloof in de vooruitgang die zouden suggereren dat regulering niet nodig is. Deze karikatuurale standpunten verhullen echter het rijke scala aan interpretaties van het voorzorgsbeginsel en de complexiteit van de debatten over dit onderwerp.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> T. BARKHUYSEN, "De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak" in M.N. BOEVE en R. UYLENBURG (eds.), *Kansen in het omgevingsrecht*, Groningen, Europa Law Publisher, 2009, 45-76. [www.scholarlypublications.universiteitleiden.nl](http://www.scholarlypublications.universiteitleiden.nl) ; G.E. MARCHANT en K.L. MOSSMAN, *Arbitrary and Capricious : The Precautionary Principle in the European Union Courts*, Washington D.C., AEI, 2004, 4-19.

<sup>3</sup> G.E. MARCHANT en K.L. MOSSMAN, *Arbitrary and Capricious : The Precautionary Principle in the European Union Courts*, Washington D.C., AEI, 2006, 4-6. ; D. BOURGUIGNON, *Le principe de précaution : définitions, applications et gouvernance*, Bruxelles, ERPS, 2015, 4-5. [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

<sup>4</sup> T. BARKHUYSEN, "De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak" in M.N. BOEVE en R. UYLENBURG (eds.), *Kansen in het omgevingsrecht*, Groningen, Europa Law Publisher, 2009, (45) 47.

<sup>5</sup> D. BOURGUIGNON, *Le principe de précaution : définitions, applications et gouvernance*, Bruxelles, ERPS, 2015, 4-5. [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

## 2.2 HET VOORZORGSBEGINSEL VOLGENS DE RECHTSLEER

Een volledig overzicht van nationaal en buitenlandse literatuur over het al dan niet definiëren van het voorzorgsbeginsel is onmogelijk binnen de perken van dit werk. Toch bestaan er interessante (pogingen tot) het definiëren van het beginsel.

Volgens A. TROUWBORST kan het voorzorgsbeginsel worden gedefinieerd als volgt: *“Wanneer er op basis van de best beschikbare informatie, redelijke gronden zijn om te vrezen voor ernstige en/of onomkeerbare milieuschade, moet effectieve en proportionele actie ondernomen worden om die schade te voorkomen en/of tegen te gaan, mede in situaties van wetenschappelijke onzekerheid aangaande de oorzaak, omvang en/of waarschijnlijkheid van de mogelijke schade.”*<sup>6</sup>

Uit deze definitie kunnen we afleiden dat er twee belangrijke elementen zijn. Er moet sprake zijn van een ‘wetenschappelijke onzekerheid’ en van een ‘mogelijke schade’.

De onzekerheid moet gebaseerd zijn op redelijke gronden. Puur hypothetische dreigingen worden niet opgenomen in de definitie waardoor het beginsel geen toepassing vindt, terwijl het beginsel dan weer wel van toepassing is op alle soorten onzekerheden. Hetzelfde geldt voor de mogelijke schade. Zo is het beginsel toepasselijk op alle soorten van milieuschade, maar niet op alle niveaus van milieuschade.<sup>7</sup>

Daarnaast moet het bestuur actie ondernemen. Deze actie mag niet willekeurig zijn. De genomen maatregelen moeten ‘effectief en proportioneel’ zijn. Met andere woorden moet het bestuur een maatregel nemen die het bedreigde milieu zal beschermen. Zo dient het risico evenredig te zijn aan de genomen maatregel. De maatregel mag niet te streng zijn, maar moet dus in verhouding staan met de grootte van het risico.<sup>8</sup>

Volgens auteur N. DE SADELEER is een definiëring van het beginsel via wetgeving overbodig en zou het enkel leiden tot meer discussie. Hoewel een wettelijke verankering van het beginsel essentieel is, geldt dit niet voor de definiëring ervan. Volgens hem, zal de rechtspraak de nodige voorwaarden en nuances brengen voor een juiste toepassing van het voorzorgsbeginsel.<sup>9</sup>

N. DE SADELEER stelt dat een woordelijke interpretatie van het voorzorgsbeginsel leidt tot volledige inactie. Een absoluut vertrouwen in de techniek daarentegen zou te grote risico’s doen ontstaan voor de maatschappij die vermeden kunnen worden door preventie. De rechtspraak zou de middenweg moeten vinden om de voordelen van het voorzorgsbeginsel te behouden, zonder dat vooruitgang onmogelijk wordt. Daarbij kan een vastgelegde te hoge drempel omtrent het risico op vermoedelijke schade, problematisch zijn. Weliswaar kan er zo een overbodig gebruik van het voorzorgsbeginsel

---

<sup>6</sup> A. TROUWBORST, *Precautionary Rights and Duties of States*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 354-355 ; T. BARKHUYSEN, "De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak" in M.N. BOEVE en R. UYLENBURG (eds.), *Kansen in het omgevingsrecht*, Groningen, Europa Law Publisher, 2009, (45) 51. [www.scholarlypublications.universiteitleiden.nl](http://www.scholarlypublications.universiteitleiden.nl)

<sup>7</sup> A. TROUWBORST, *Precautionary Rights and Duties of States*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 71-91.  
<sup>8</sup> *Ibid.*, 147-153.

<sup>9</sup> N. DE SADELEER, "Het voorzorgsbeginsel: een stille revolutie?", *TMR* (8) 1999, 82-99 ; N. DE SADELEER, "The enforcement of the precautionary principle by German, French and Belgian courts", *RECIEL* (9) 2000-2, 144-151 en N. DE SADELEER, "La juridicisation de principe de precaution", *Amén.*, 2000, 14-16. ; M.G. FAURE en E. VOS, *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, Gezondheidsraad, 2003, 241-242.

vermeden worden, enerzijds, maar ook zijn gebruik zodanig beperken dat het strijdig zou zijn met het nagestreefde doel, anderzijds.<sup>10</sup>

Kortom, volgens DE SADELEER moet er geen bewijslevering zijn voor de (hypothetische) schade, maar moet een toepassing van het voorzorgsbeginsel voor zuiver hypothetische schade ook vermeden worden. Een proportionaliteitstoetsing tussen de inactiviteit, de probabiliteit en omvang van de schade moet plaatsvinden.<sup>11</sup>

## 2.3 HET VOORZORGSBEGINSEL VOLGENS DE COMMISSIE<sup>12</sup>

Hoewel de definitie van de heer TROUWBORST vrij volledig en adequaat is, blijft het interessant om een analyse te maken van een definitie gegeven door een autoriteit. De communicatie van februari 2000 van de Commissie<sup>13</sup> werd ook gesteund en dus aanvaardt door de wetgevende macht, het Europees Parlement.<sup>14</sup>

Aangezien artikel 191.2 VWEU het voorzorgsbeginsel vermeldt zonder enige definitie, trachtte de Commissie om meer duidelijkheid te geven rond het beginsel. In haar niet bindende communicatie, geeft de Commissie geen definitie van het voorzorgsbeginsel. In plaats daarvan geeft de Commissie enkele bestanddelen van het beginsel. Het idee was om een zekere bijdrage te brengen aan het debat op gemeenschappelijk en op internationaal niveau, om een zekere leidraad te geven en "pretendeert echter niet het laatste woord te zijn".<sup>15</sup> Niettegenstaande is de mededeling, volgens sommigen, één van de eerste en meest volledige poging tot definitie van het voorzorgsbeginsel, die van een officiële instantie komt.<sup>16</sup>

De Commissie beschrijft de situaties waarin het voorzorgsbeginsel toepassing krijgt als "*specifieke situaties waarin het wetenschappelijk bewijsmateriaal ontoereikend is, geen uitsluitel geeft of onzekerheden bevat en er op grond van een voorlopige maar objectieve risico-evaluatie aanwijzingen zijn dat er gegronde redenen zijn om te vrezen dat de potentieel gevaarlijke gevolgen voor het milieu of de gezondheid van mensen, dieren en planten wel eens onverenigbaar met het door de Gemeenschap gekozen hoge beschermingsniveau zouden kunnen zijn.*"<sup>17</sup>

Zoals voor andere algemene noties uit het EU recht, laat de Commissie de precieze toepassing van het beginsel over aan de overige Europese instellingen en in het bijzonder aan het Hof van Justitie.

Daarbij is het ook belangrijk om te vermelden dat de Commissie de aanwezigheid vereist van 'redelijke redenen' om rekening te houden met 'potentieel gevaarlijke effecten'. De Commissie faalt erin om antwoorden te geven op centrale vragen omtrent de betekenis van het beginsel, zoals de

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> K. DE SMEDT en E. VOS, " The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 166-171.

<sup>13</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000).

<sup>14</sup> Resolutie van het Europees Parlement over de mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel, COM(2000) 1 - C5-0143/2000 - 2000/2086(COS), 14 december 2000.

<sup>15</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 8.

<sup>16</sup> G.E. MARCHANT en K.L. MOSSMAN, *Arbitrary and Capricious : The Precautionary Principle in the European Union Courts*, Washington D.C., AEI, 2004, 25.

<sup>17</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 10.

term "wetenschappelijke onzekerheid". Daarnaast scheidt ze zelfs meer verwarring aangezien ze niet overeenstemt met de meeste standpunten van andere voorstanders van het beginsel.<sup>18</sup>

### 2.3.1 FACTOREN DIE AANLEIDING GEVEN TOT DE TOEPASSING VAN HET VOORZORGSBEGINSEL

Nadat de Commissie meer uitleg gaf over de inhoud van het beginsel, trachtte ze meer duidelijkheid te scheppen omtrent de factoren die al dan niet aanleiding kunnen geven tot de toepassing van het beginsel.

Ze maakt een aanmerkelijk onderscheid tussen de factoren die aanleiding geven tot de toepassing van het voorzorgsbeginsel, enerzijds, en de beslissing om welk soort voorzorgsmaatregelen in elk geval genomen moeten worden en onder welke voorwaarden, anderzijds.<sup>19</sup> De Commissie aanvaardt dat beiden zeer politiek getint kunnen zijn<sup>20</sup> maar dringt erop aan dat "*het voorzorgsbeginsel nooit een willekeurig besluit rechtvaardigt.*" en dat de beslissingen zich moeten baseren op de sterkst mogelijke wetenschappelijke evaluatie.<sup>21</sup>

Aanleiding tot de toepassing van het voorzorgsbeginsel "*veronderstelt dat potentieel gevaarlijke gevolgen van een verschijnsel, product of proces zijn vastgesteld en dat het risico door een wetenschappelijke evaluatie met onvoldoende zekerheid kan worden bepaald.*"<sup>22</sup>

Zoals we *infra* zullen zien, vindt deze bewoording haar oorsprong in een beslissing van het Hof van Justitie<sup>23</sup>, die door het merendeel van de literatuur als een poging tot definitie wordt gezien.<sup>24</sup>

Terwijl de Commissie uitdrukkelijk herhaalt dat arbitraire beslissingen vermeden moeten worden<sup>25</sup>, geeft ze ook een uitgebreide discretionaire bevoegdheid aan de politiek, gepaard met slechts een marginale toetsing door het Hof van Justitie<sup>26</sup>. Ook de regering van de Verenigde Staten uitte dezelfde kritiek. Volgens hen heeft de Commissie erin gefaald om arbitraire of discriminatoire beslissingen op grond van het voorzorgsbeginsel te vermijden aangezien "*a clear definition has not been provided and ... political decisions will determine its use.*"<sup>27</sup>

Het beginsel kan slechts worden toegepast indien de drie volgende voorwaarden cumulatief worden vervuld:

---

<sup>18</sup> G.E. MARCHANT en K.L. MOSSMAN, *Arbitrary and Capricious : The Precautionary Principle in the European Union Courts*, Washington D.C., AEI, 2004, 24-29 ; A.-M. JANSSEN en N. ROSENSTOCK, "Handling uncertain risks: An inconsistent application of standards? The precautionary principle in court revisited", *European Journal of Risk Regulation* 2016, 145 .

<sup>19</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 12-16.

<sup>20</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 12.

<sup>21</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), p 13.

<sup>22</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 3

<sup>23</sup> Bv. HvJ 5 mei 1998, nr. C-180/96, ECLI:EU:C:1998:192.

<sup>24</sup> K. DE SMEDT en E. VOS, " The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 167.

<sup>25</sup> Zie *supra*.

<sup>26</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 15-16.

<sup>27</sup> Food and Drug Administration (FDA)/U.S. Department of Agriculture (USDA), A U.S. government submission to the Committee on General Principles of the Codex Alimentarius Commission (March 22, 2000) (beschikbaar op <http://www.fsis.usda.gov/OA/codex/confpaper.htm>) ; G.E. MARCHANT en K.L. MOSSMAN, *Arbitrary and Capricious : The Precautionary Principle in the European Union Courts*, Washington D.C., AEI, 2004, 25-27.

- de bepaling van de potentieel schadelijke gevolgen;
- de evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke gegevens;
- de mate van wetenschappelijke onzekerheid.<sup>28</sup>

Zoals TROUWBORST zei<sup>29</sup> is een zekere wetenschappelijke evaluatie of analyse noodzakelijk. Het feit dat een volledige risicobeoordeling niet kan plaatsvinden door een gebrek aan een wetenschappelijke consensus, die op zijn beurt leidt tot wetenschappelijke onzekerheid, belet niet om het voorzorgsbeginsel toe te passen. Wel moet er een plausibel of wetenschappelijk onderbouwde grond bestaan. Een puur hypothetische bezorgdheid voldoet dus niet om het voorzorgsbeginsel toe te passen. In de zaak *Pfizer* die *infra* zal besproken worden eiste het Europees Gerechtshof "een zo grondig mogelijke wetenschappelijke risicobeoordeling, waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van het geval in kwestie."<sup>30,31</sup>

De mededeling beschrijft de risicobeoordeling in vier onderdelen, met name gevareninventarisatie, gevarenkarakterisatie, blootstellingsschatting en risicokarakterisatie. De bevoegde autoriteiten (lees: de autoriteiten belast met het risicobeheer) moeten een poging ondernemen om deze vier stappen te ondernemen, vooraleer actie wordt ondernomen.<sup>32</sup>

Dankzij de risicobeoordeling kunnen de beleidsmakers zich een beter beeld vormen van de omvang van de onzekerheid, alsook de manier waarop dit kan worden opgelost. Daarbij wijst de mededeling ook aan om aandacht te geven aan de geloofwaardige adviezen van een minderheidsfractie van de wetenschappelijke gemeenschap.<sup>33</sup>

### 2.3.2 *BESLISSING OM AL DAN NIET TE HANDELEN*

Wanneer de factoren vervuld worden, moet de regelgever nakijken hoe hij kan handelen. Volgens de Commissie is er een zeker stappenplan te volgen, die verder wordt uiteengezet.

Het gevolg daarvan is dat de bevoegde autoriteiten maatregelen kunnen nemen. Eerst moeten ze nakijken wat het gevolg kan zijn van niet-handelen. Daarna, indien er een hoog risico bestaat, mogen ze diverse soorten maatregelen nemen. De maatregelen moeten niet noodzakelijkerwijs rechtsgevolgen hebben die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing. Zo kan een maatregel bijvoorbeeld het financieren van een onderzoek, het informeren van het publiek over een potentiële risico van een bepaald product of zelfs de beslissing om helemaal geen actie te ondernemen, zijn. Het kan gaan van geen maatregel naar een informatieve maatregel tot een preventieve maatregel.<sup>34</sup>

<sup>28</sup> X, "Het voorzorgsbeginsel", 30 november 2016, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) .

<sup>29</sup> Zie hoofdstuk 2.2.

<sup>30</sup> HvJ 30 juni 1999, nr. T-13/99 R, ECLI: ECLI:EU:T:1999:130, 'Pfizer', §162.

<sup>31</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 13 ; K. DE SMEDT en E. VOS, " The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 167-168.

<sup>32</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 13-14.

<sup>33</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 16-17.

<sup>34</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 15-16 ; X, "Het voorzorgsbeginsel", 30 november 2016, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) .

Bij het nemen van deze maatregelen moeten de autoriteiten rekening houden met enkele beginselen. Zo moeten de beslissingen om het voorzorgsbeginsel toe te passen drie specifieke beginselen ten grondslag hebben. Deze laatste zijn:

- een zo volledig mogelijke wetenschappelijke evaluatie en, indien mogelijk, de mate van wetenschappelijke onzekerheid;
- een evaluatie van het risico en de potentiële gevolgen van niet-handelen;
- de deelname van alle betrokken partijen aan de studie van de voorzorgsmaatregelen, zodra de resultaten van de wetenschappelijke evaluatie en/of risico-evaluatie beschikbaar zijn.<sup>35</sup>

Daarnaast moet(en) de beslissing(en) ook algemene beginselen respecteren. Deze worden opgesomd door de Commissie:

- De proportionaliteit van de maatregel(en) t.o.v. de gestreefde beschermingsniveau;
- Verbod op discriminatie;
- Samenhang van de maatregelen in verband met vroeger genomen maatregelen;
- Afweging van de voor- en nadelen van het al dan niet handelen;
- Rekening houden met de wetenschappelijke ontwikkeling.<sup>36</sup>

### 2.3.3 DE BEWIJSLAST

Nu we weten wanneer en volgens welke criteria het beginsel wordt toegepast, kijken we na welke partij een bewijslast krijgt.

Verder, verduidelijkt de mededeling wie de bewijslast heeft. In beginsel ligt de bewijslast bij de gebruiker (een burger...) die een eventuele risico van een product of procedé wilt aantonen. Daarop bestaan er enkele uitzonderingen.<sup>37</sup>

Bij bepaalde producten wordt een weerlegbaar vermoeden gesteld. Ze worden geacht gevaarlijk te zijn tot bewijs van het tegengestelde. Producten, zoals medicatie, pesticiden, enz. die *a priori* gevaarlijk geacht worden, worden enkel toegestemd op de markt indien ze op een 'positieve lijst' komen. De positieve lijsten zijn een maatregel onder het voorzorgsbeginsel. Zo wordt, in die gevallen, de bewijslast omgedraaid en moet men aantonen dat het product 'zeker' is.<sup>38</sup>

In het geval van maatregelen op grond van het voorzorgsbeginsel kan evenwel van de producent, de fabrikant of de importeur gevraagd worden om de veiligheid aan te tonen. Deze mogelijkheid

---

<sup>35</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 15-17.

<sup>36</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 17-21.

<sup>37</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 20-22.

<sup>38</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 21-22.



moet geval per geval bekeken worden. Ze kan niet uitgebreid worden naar een algemene maatregel voor alle producten en processen op de markt.<sup>39</sup>

Ten slotte bepaalt de Commissie dat het voorzorgsbeginsel niet enkel toepassing kent in het milieurecht maar ook bij materies zoals de openbare gezondheid en de veiligheid.<sup>40</sup>

### 2.3.4 BESPREKING VAN DE MEDEDELING<sup>41</sup>

Hoewel de Commissie een uitstekende poging levert om het voorzorgsbeginsel – of op zijn minst de inhoud ervan – uit te leggen, bestaat er kritiek, deels al uitgewerkt *supra*.

Ten eerste is er geen sprake van een definiëring van het beginsel maar eerder over een verklaring daarvan.<sup>42</sup> Het geeft ook geen goede richtlijnen over hoe het voorzorgsbeginsel best kan worden gebruikt.<sup>43</sup> Een gemiste kans van de Commissie om meer rechtszekerheid te brengen omtrent dit beginsel.

Daarnaast legt de mededeling geen zinvolle en doeltreffende beperkingen aan de toepassing van het voorzorgsbeginsel op. Ze neigt zelfs om preventieve maatregelen te nemen, hoewel ze eerst uitnodigt om na te denken over het 'al dan niet' toepassen van het beginsel. De rechtvaardiging van de toepassing van het beginsel dankzij een risicodrempel ontbreekt vervolgens ook.<sup>44</sup>

De Commissie geeft geen middelen om te beoordelen en te bepalen welke gevaren voorrang op anderen moeten krijgen bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel.<sup>45</sup>

Hoewel de Commissie in principe voorstander is van een kosten-batenanalyse, stelt zij ook dat daarbij niet alleen de kosten voor de EU in aanmerking moeten worden genomen, maar ook de kosten die samenhangen met een aantal niet-economische overwegingen, zoals de aanvaardbaarheid voor het publiek. Verder lijkt de Commissie veel vage taal te hanteren die bovendien voor interpretatie vatbaar is. Ook de factoren die het voorzorgsbeginsel activeren zijn te vaag opgesteld.<sup>46</sup>

---

<sup>39</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000); X, "Het voorzorgsbeginsel", 30 november 2016, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>40</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000), 4.

<sup>41</sup> K. DE SMEDT en E. VOS, "The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 170-171 ; R. LOFSTEDT, "The Precautionary Principle in the EU: Why a Formal Review Is Long Overdue." *Risk Management* 2014, vol. 16, no. 3, 142-145. [www.jstor.org](http://www.jstor.org)

<sup>42</sup> M.G. FAURE en E. VOS, *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, Gezondheidsraad, 2003, 121-122.

<sup>43</sup> J. GRAHAM en S. HSIA, "Europe's precautionary principle: Promise and pitfalls", *Journal of Risk Research* 2002, 371-390; G. MAJONE, "The precautionary principle and its policy implications", *Journal of Common Market Studies* 2002, 89-109; J. ZANDER, *The Application of the Precautionary Principle in Practice: Comparative Dimensions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

<sup>44</sup> N. McNELIS, "EU Communications on the precautionary principle", *Journal of International Economic Law* 2000, 545-551.

<sup>45</sup> J. GRAHAM en S. HSIA, "Europe's precautionary principle: Promise and pitfalls", *Journal of Risk Research* 2002, 371-390.

<sup>46</sup> G.E. MARCHANT en K.L. MOSSMAN, *Arbitrary and Capricious: The Precautionary Principle in the European Union Courts*, Washington D.C., AEI, 2004, 25-27. ; G. MAJONE, "The precautionary principle and its policy implications", *Journal of Common Market Studies* 2002, 89-109.

### 3. HET VOORZORGSBEGINSEL IN HET POSITIEF RECHT<sup>47</sup>

Ondertussen werd een idee gevormd van wat het voorzorgsbeginsel inhoudt. In het volgende hoofdstuk vat ik samen waar men het beginsel kan terugvinden. In het eerste deel (3.1) geef ik aandacht aan internationale wetgeving, waar het beginsel een echte *boost* heeft gekregen. Daarna bespreek ik de supranationale of Europese wetgeving (3.2). Ten laatste, kaart ik aan waar het beginsel terug te vinden is in België (3.3). Uit wat daarna volgt, heeft het Belgisch federalisme ervoor gezorgd dat het vrij gefragmenteerd is.

#### 3.1 INTERNATIONALE WETGEVING

Op internationaal niveau kan er sedert de jaren tachtig gesproken worden van het voorzorgsbeginsel. In de preambule van het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag van 1985<sup>48</sup> is sprake van "voorzorgsmaatregelen". In 1987 werd in de ministeriële verklaring van de tweede internationale conferentie over de bescherming van de Noordzee vermeld dat een voorzorgsbenedering<sup>49</sup> noodzakelijk is om de Noordzee te beschermen van de potentiële schadelijke gevolgen van de meest gevaarlijke stoffen. Men kon zelfs controlemaatregelen nemen *vóór*leer een oorzakelijk verband wetenschappelijk bewezen was.<sup>50</sup>

In 1990 werd tijdens de derde internationale conferentie over de bescherming van de Noordzee het beginsel uitgebreid. Er werd een positieve verplichting opgelegd aan de regeringen van de Verdragspartijen om het voorzorgsbeginsel<sup>51</sup> toe te passen. Zo moeten de regeringen maatregelen nemen om de potentiële nadelige schade van (schadelijke) stoffen te vermijden, zelfs wanneer er *geen* wetenschappelijk bewijs van oorzakelijk verband tussen de emissies en de effecten bestaat.<sup>52</sup>

Uit deze twee verschillende verklaringen kunnen we afleiden dat het voorzorgsbeginsel een positieve actie van het bestuur verwacht. Ook kunnen we opmerken dat in drie jaar tijd het principe een snelle ontwikkeling heeft gekend. Eerst is er sprake van een 'benedering', later van een 'beginsel'. Dan gaat men van 'controlemaatregelen' naar 'maatregelen om de uitlaat van schadelijke stoffen te vermijden'. Ook de causaliteit verandert sterk naar mijn mening toe. In 1987 mogen de maatregelen genomen worden *vóór* de wetenschappelijke causaliteitsband wordt bewezen. Met andere woorden moest er in 1987 uiteindelijk en nadat de maatregelen werden genomen, een wetenschappelijk oorzakelijk verband bestaan. Volgens de eerste versie kon men zich de vraag stellen of een begin

---

<sup>47</sup> D. BOURGUIGNON, *Le principe de précaution : définitions, applications et gouvernance*, Bruxelles, ERPS, 2015, 5-25. [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) ; G.E. MARCHANT en K.L. MOSSMAN, *Arbitrary and Capricious : The Precautionary Principle in the European Union Courts*, Washington D.C., AEI, 2004, 4-48 ; T. BARKHUYSEN, "De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak" in M.N. BOEVE en R. UYLENBURG (eds.), *Kansen in het omgevingsrecht*, Groningen, Europa Law Publisher, 2009, 47-76. [www.scholarlypublications.universiteitleiden.nl](http://www.scholarlypublications.universiteitleiden.nl)

<sup>48</sup> Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag van 22 maart 1985, *PB. L.* van 31 oktober 1988, afl. 297, 10-20.

<sup>49</sup> In het frans: « approche de précaution »

<sup>50</sup> D. BOURGUIGNON, *Le principe de précaution : définitions, applications et gouvernance*, Bruxelles, ERPS, 2015, 5.

<sup>51</sup> In het frans : « principe de précaution »

<sup>52</sup> D. BOURGUIGNON, *Le principe de précaution : définitions, applications et gouvernance*, Bruxelles, ERPS, 2015, 5.

van wetenschappelijk oorzakelijk verband niet reeds moest bestaan of op zijn minst klaarblijkelijk moest zijn. Drie jaar later is het bewijs van zulke wetenschappelijk causaliteit niet meer nodig, zelfs niet achteraf. Het gevolg voor de eventuele verantwoordelijkheid van het bestuur en voor de mogelijke slachtoffers is van groot belang. Dit intermezzo bewijst dat het beginsel een snelle ontwikkeling kent, ook op internationaal niveau.

Het beginsel 15 van de Verklaring van Rio in 1992 maakt van het voorzorgsbeginsel één van de leidende beginselen omtrent het bosbeheer en luidt als volgt: "*Teneinde het milieu te beschermen zullen staten naar hun vermogen op grote schaal de voorzorg benadering moeten toepassen. Daar waar ernstige of onomkeerbare schade dreigt, dient het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet als argument te worden gebruikt voor het uitstellen van kosteneffectieve maatregelen om milieuaantasting te voorkomen.*".<sup>53</sup>

Sinds de jaren negentig werd het beginsel min of meer expliciet opgenomen in alle internationale verdragen relatief aan het milieurecht.<sup>54</sup> De toepassing van het beginsel in het internationaal recht is zo frequent en consistent dat er zelfs aangenomen wordt dat hij behoort tot internationaal gewoonterecht. Het gevolg daarvan is dat de Staten gebonden worden door het beginsel. Een ander gevolg is dat de Staten zelf het beginsel kunnen invoeren voor de internationale rechter.<sup>55</sup>

### 3.2 EUROPESE WETGEVING

Op Europees niveau werd het beginsel ingevoerd door artikel 174 EG door het verdrag van Maastricht. Tegenwoordig kan dit teruggevonden worden in art. 191 van het VWEU tussen de beginselen die ten grondslag liggen aan het milieubeleid van de Europese Unie. Het Verdrag definieert noch het voorzorgsbeginsel, noch de andere beginselen van het artikel.

Deze leemtes werden opgevuld door de EU-instellingen, de Commissie in het bijzonder. De mededeling van de Commissie van 2 februari 2000 is de meest precieze beschrijving van het voorzorgsbeginsel in Europa en zelfs ter wereld.<sup>56</sup>

De inschrijving van het beginsel in primair EU-recht heeft belangrijke gevolgen. Alle EU-instellingen zijn sindsdien verplicht om het beginsel toe te passen bij het opstellen en implementeren van een milieubeleid. Daarnaast is het voorzorgsbeginsel juridisch afdwingbaar binnen de Europese rechtsorde.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Beginsel 15, Verklaring van Rio de Janeiro inzake Milieu en Ontwikkeling van 14 juni 1992; D.

BOURGUIGNON, *Le principe de précaution : définitions, applications et gouvernance*, Bruxelles, ERPS, 2015, 5.

<sup>54</sup> Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan van 22 september 1992, *Pb. L.* van 03 april 1998, afl. 104, p. 0001 of het 'Ospar verdrag'; Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag van 22 maart 1985, *Pb. L.* van 31 oktober 1988, afl. 297, 10-20; Art. 3.3 van de CCNUCC van 1992; Verdrag van Bamako omtrent gevaarlijk afval van 30 januari 1991, <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=080000028009385c>.

<sup>55</sup> Ingeroepen door Nieuw-Zeeland (Nuclear Tests Case, *ICJ Reports* 1995/288), Hongarije (GabcikovoNagymaros Case, *ICJ Reports* 1997/7); D. BOURGUIGNON, *Le principe de précaution : définitions, applications et gouvernance*, Bruxelles, ERPS, 2015, 5.

<sup>56</sup> Zie hoofdstuk 2.3.

<sup>57</sup> T. BARKHUYSEN, "De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak" in M.N. BOEVE en R. UYLENBURG (eds.), *Kansen in het omgevingsrecht*, Groningen, Europa Law Publisher, 2009, (45) 56-57.

Verder is een inschrijving van het voorzorgsbeginsel terug te vinden in menige secundaire EU-wetgeving. In sommige richtlijnen wordt het beginsel algemeen verwoord.<sup>58</sup> Een concrete beschrijving van de inhoud van het beginsel is niet altijd aanwezig. Echter wordt het beginsel op deze manier geïmplementeerd in de nationale wetgeving van de EU-lidstaten en dus verplicht om het voorzorgsbeginsel toe te passen.<sup>59</sup>

Daarnaast bestaan er een groot aantal richtlijnen en verordeningen die het voorzorgsbeginsel met een concrete invulling implementeren. De 'Habitatrichtlijn'<sup>60</sup> is een uitstekend voorbeeld. Zo wordt er in artikel 6 een verplichting opgelegd om, alvorens een eventuele toestemming te geven aan een project, een beoordeling maken van de te verwachten (milieu)effecten en deze te laten meewegen in de beslissing.<sup>61</sup> Het EU-regelgevingskader voor chemische stoffen (Verordening (EG) nr. 1907/2006, bekend als Reach)<sup>62</sup> is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel, net als de algemene verordening inzake de levensmiddelenwetgeving (Verordening (EG) nr. 178/2002)<sup>63,64</sup>

Deze secundaire wetgeving heeft op zijn beurt plaats gegeven voor rechtspraak van het Hof van Justitie, die *infra* besproken zal worden.

In tegenstelling tot het internationaal recht, erkent de EU de toepassing van het voorzorgsbeginsel buiten het milieurecht, in materies zoals het consumentenrecht onder andere.

### 3.3 NATIONALE WETGEVING

---

<sup>58</sup> Bv.: Art. 4, lid 1 Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad, *Pb. L.* van 17 april 2001, afl. 106, 1-39.

<sup>59</sup> T. BARKHUYSEN, "De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak" in M.N. BOEVE en R. UYLENBURG (eds.), *Kansen in het omgevingsrecht*, Groningen, Europa Law Publisher, 2009, (45) 57.

<sup>60</sup> Richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna van 21 mei 1992, *Pb. L.* van 22 juli 1992, afl. 206, 0007-00050.

<sup>61</sup> Art. 6, Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, *Pb. L.* van 22 juli 1992, afl. 206, 7-50. Zie ook Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in 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, *Pb. L.* 25 juni 2003, afl. 156, 17-25 ; Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie, *Pb. L.* van 30 november 2006, afl. 396, 1-848. In Artikel 1(3) wordt expliciet aangegeven dat de Verordening berust op het voorzorgsbeginsel.

<sup>62</sup> Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie van 18 december 2006, *Pb. L.* 30 december 2006, afl. 396, 1-848.

<sup>63</sup> Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden van 28 januari 2002, *Pb. L.* 1 februari 2002, afl. 31, 463-486.

<sup>64</sup> X, "Vorzorgsbeginsel", 4 augustus 2020 <https://www.ensie.nl/eur-lex/voorzorgsbeginsel> (consultatie op 10 september 2022).

Zoals het merendeel van de Belgische auteurs stellen, vindt de oorsprong van de implementering van het voorzorgsbeginsel in nationale milieuwetgeving zich voornamelijk in internationale en supranationale normen, die *supra* grondig werden besproken.<sup>65</sup> Verder wordt artikel 23, 4° van de Grondwet vaak aangewezen als de grondwettelijke verankering van het beginsel. Deze laatste bepaalt 'het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu'.<sup>66</sup>

Het milieubeleid in België is, zoals veel bevoegdheden doorheen de verschillende staatsvormingen, versnipperd tussen de federale overheid en de gewesten.<sup>67</sup> De federale overheid is ook nog steeds verantwoordelijk voor haar gefederaliseerde entiteiten wat betreft het Europees en internationaal recht. In die context is de mogelijkheid van de federale overheid om plaatsvervangend op te treden voor de gefederaliseerde entiteiten in het geval van hun falen uitgebreid tot de verbintenissen in het kader van het VN-Klimaatverdrag of een van zijn protocollen, en van het Europees recht met betrekking tot de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Tot slot is de federale overheid ook bevoegd voor alles wat niet uitdrukkelijk onder de bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten valt.<sup>68</sup>

Het is opmerkelijk dat bij een opzoeking in het Belgisch Staatsblad over het voorzorgsbeginsel twee grote thematieken terugkomen bij het federaal en het gewestelijk niveau. Deze thema's zijn: de milieuwetgeving en de publieke gezondheid in verband met de COVID-crisis. De verschillende uitvoerende autoriteiten hebben zich gebaseerd op het voorzorgsbeginsel om uitzonderlijke crisismaatregelen te nemen om de pandemische situatie te regelen.

Als voorbeeld, luidt een overweging van het besluit van 5 mei 2020 van de Waalse regering als volgt: « *Considérant l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui consacre le principe de précaution dans le cadre de la gestion d'une crise sanitaire internationale et de la préparation active à la potentialité de ces crises; que ce principe implique que lorsqu'un risque grave présente une forte probabilité de se réaliser, il revient aux autorités publiques d'adopter des mesures urgentes et provisoires;* »<sup>69</sup> (vrije vertaling : Overwegende dat in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie het voorzorgsbeginsel is verankerd in de context van het beheer van een internationale gezondheids crisis en de actieve voorbereiding op mogelijke dergelijke crises; dat dit beginsel inhoudt dat wanneer een ernstig risico zeer waarschijnlijk is, de overheid dringende en voorlopige maatregelen moet nemen). Andere koninklijke of ministeriele besluiten rond de COVID-crisis nemen gelijkaardige overwegingen, zowel op federaal en op

---

<sup>65</sup> Zie daarover o.a. N. DE SADELEER, "Het voorzorgsbeginsel: een stille revolutie?", *TMR* 1999, 82-99; M.G. FAURE en E. VOS, *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, Gezondheidsraad, 2003, 236.

<sup>66</sup> M.G. FAURE en E. VOS, *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, Gezondheidsraad, 2003, 236-237. ; zie hoofdstuk 4.3.

<sup>67</sup> *Ibid.*, 236.

<sup>68</sup> X, *De verdeling van de bevoegdheden*, <https://klimaat.be/klimaatbeleid/belgisch/nationaal/bevoegdheden> (consultatie 15 maart 2023).

<sup>69</sup> Bijzondere machtenbesluit nr. 35 van de Waalse regering tot organisatie van sociale en gezondheidsopsporing in het kader van de strijd tegen de COVID-19-epidemie van 5 mei 2020 (vrije vertaling), *BS* 11 mei 2020, 33.520. <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2020/05/05/2020041258/moniteur>

gewestelijk niveau.<sup>70</sup> Niettegenstaande, na grondige opzoekingen in het Belgisch Staatsblad, kon er op Vlaams niveau geen besluit of decreet hieromtrent worden gevonden.

Inzake milieurecht daarentegen is het voorzorgsbeginsel vaker en al langer aanwezig in Vlaanderen dan in Wallonië. Sinds 1995 staat het voorzorgsbeginsel neergeschreven in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid<sup>71</sup> (nadien: DABM). In artikel 1.2.1, §2 DABM heeft de Vlaamse decreetgever gekozen om de letterlijke bewoording van het artikel 191 VWEU – toen artikel 174 EG - over te nemen. In het decreet valt er geen definitie te vinden van het beginsel.<sup>72</sup>

Echter verduidelijken de voorbereidende werken het belang van de beginselen voor de decreetgever. In een reactie op het ontwerpdecreet vroeg de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich af of de principes voldoende concreet waren om hun opname in een wettekst te rechtvaardigen.<sup>73</sup> Een antwoord werd geboden in de Memorie van Toelichting. De beginselen vormen een leidraad om andere bepalingen te interpreteren inzake milieubeleid en, gelet het principe van externe integratie, andere beleidsdomeinen.<sup>74</sup> Daardoor kunnen de gewone hoven en rechtbanken, als de administratieve rechtbanken de uitvoerende beslissingen toetsen aan deze beginselen.<sup>75</sup>

Daarnaast bestaan er ook andere decreten waarbij het voorzorgsbeginsel wordt vermeld. Bijvoorbeeld art. 1.2.3, 4° van het Waterwetboek.<sup>76</sup>

Ook in het Waals milieurecht is het voorzorgsbeginsel geïmplementeerd. Deze wordt zelfs gedefinieerd in art. 3, 1° van het Code de l'environnement<sup>77</sup>. Het Brussels Hoofdstedelijk gewest kent ondertussen ook het beginsel, via art. 6, 2° Ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid<sup>78</sup>.

Op federaal niveau werd het beginsel uitdrukkelijk opgenomen in de Wet ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België van 20 februari 1999 (hierna: Wet Mariene Milieu).<sup>79</sup> Het voorzorgsbeginsel onder andere, wordt vermeld in art. 4, §1 en

---

<sup>70</sup> Als voorbeeld : Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken van 28 november 2020, *BS* 29 november 2020, 83.924.

<sup>71</sup> Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (aangehaald als : DABM) van 5 april 1995, *BS* 3 juni 1995, 15.971.

<sup>72</sup> M.G. FAURE en E. VOS, *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, Gezondheidsraad, 2003, 238-239.

<sup>73</sup> Vlaamse Raad, Stukken, advies voorontwerp van Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, 1994-1995, nr. 718/1, 208.

<sup>74</sup> Vlaamse Raad, Memorie van Toelichting, Stukken, 1994-1995, nr. 718/1, 24.

<sup>75</sup> Verschuuren, J., 'Naar een codificatie van beginselen van milieurecht' in: Gutwirth, S. en Maanen, G. van (red.), *De natuur van het milieurecht. Verkenning naar de grondslagen van het milieurecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1995, 100-125; L. LAVRYSEN, *De ontwikkeling van het Europese, Belgische en Vlaamse milieurecht in een wijzigende institutionele context*, Mechelen, Kluwer, 1998, 695-696.

<sup>76</sup> Decreet van de Vlaamse gemeenschap betreffende het integraal waterbeleid van 18 juli 2003, *BS* 14 november 2003, 55.038. <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decreet/2003/07/18/2003201696/staatsblad>

<sup>77</sup> Besluit van het Waalse gewest houdende boek I van de milieuwetboek van 27 mei 2004, *BS* 9 juli 2004, 54.654. <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decret/2004/05/27/2004027101/moniteur>

<sup>78</sup> Ordonnantie van het Brussels hoofdstedelijk gewest tot opstelling van een kader voor het waterbeleid van 20 oktober 2006, *BS* 3 november 2006, 58.772.

<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/ordonnantie/2006/10/20/2006031555/staatsblad>

<sup>79</sup> Wet ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België van 20 januari 1999, *BS* 12 maart 1999. Hierna Wet mariene milieu.

[https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\\_body.pl?language=nl&caller=summary&pub\\_date=99-03-12&numac=1999022033](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_date=99-03-12&numac=1999022033)

zelfs gedefinieerd in art. 4, §3 van de wet mariene milieu. Alle gebruikers van de zeegebieden en de autoriteiten dienen de beginselen te respecteren.<sup>80</sup> De beginselen gelden dus niet enkel voor de autoriteiten, maar ook voor de bedoelde rechtssubjecten. De definitie luidt als volgt: “*Het voorzorgsbeginsel betekent dat preventieve maatregelen moeten worden getroffen, indien er redelijke gronden tot bezorgdheid bestaan voor verontreiniging van de zeegebieden, zelfs in de gevallen dat er geen overtuigend bewijs is van een oorzakelijk verband tussen het inbrengen van stoffen, energie en materialen in de zeegebieden en de schadelijke gevolgen.*”<sup>81</sup>.

Zoals bij de mededeling van de Commissie, kunnen we afleiden dat een brede discretionaire bevoegdheid wordt overgelaten aan de regelgever, dankzij de vage bewoording ‘redelijke gronden tot bezorgdheid’.

Verder bepaalt art. 5 van de Wet Mariene Milieu een rechtstreeks werkende verplichting tot zorg aan degenen die activiteiten uitvoeren in mariene gebieden. Zij zijn verplicht de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen om schade aan en verstoring van het milieu te voorkomen. Er zijn echter geen strafrechtelijke sancties voor het overtreden van deze bepaling.<sup>82</sup>

## 4. HET VOORZORGSBEGINSEL VOOR DE RECHTER

### 4.1 EU RECHTSPRAAK

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien, bestaan er verschillende pogingen tot definitie in de rechtsleer en zelfs pogingen tot verklaring van het voorzorgsbeginsel komende van officiële autoriteiten, zoals de Europese Commissie. Desondanks hebben deze pogingen hun doel niet bereikt. Het gevolg daarvan is dat er een juridische leemte ontstaat, die op zijn beurt rechtsonzekerheid en controverse schept. De Europese rechter heeft de touwtjes in handen genomen en zelf een definitie geschapen van het voorzorgsbeginsel. De definiëring door het Hof van Justitie zal eerst het voorwerp uitmaken van een analyse (4.1.1). Hierbij wordt het Gerecht van Eerste Aanleg ook betrokken, waardoor ik niet altijd het verschil maak doorheen de tekst.<sup>83</sup> Om toch een verschil aan te duiden, wordt dit vermeld bij de voetnoten.

Daarna zal een grondigere analyse van de rechtspraak van het Hof gemaakt worden. Hierbij bespreek ik de relevante aspecten van het voorzorgsbeginsel binnen de Europese rechtspraak (4.1.2 en volgende).

---

<sup>80</sup> Art. 4, §1 wet mariene milieu.

<sup>81</sup> Art. 4, §3 wet mariene milieu.

<sup>82</sup> Art. 5 wet mariene milieu ; M.G. FAURE en E. VOS, *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, Gezondheidsraad, 2003, 237-238.

<sup>83</sup> Meer informatie : X, *Hof van Justitie van de Europese Unie*, [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu\\_n/#:~:text=Het%20HvJ%2DEU%20omvat%20twee,sommige%20gevallen%2C%20EU%2Dregeringen](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_n/#:~:text=Het%20HvJ%2DEU%20omvat%20twee,sommige%20gevallen%2C%20EU%2Dregeringen).

#### 4.1.1 DEFINITIE EN CRITERIA UITGEWERKT DOOR HET HOF VAN JUSTITIE <sup>84</sup>

De eerste definiëring van het voorzorgsbeginsel door het Hof van Justitie dateert van 1996 in de zaak *BSE*<sup>85</sup>. De beschrijving van het Hof is vrij vaag en werd meermaals herhaald in overige rechtspraak van het Hof. De definitie luidt als volgt : *"Bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid moeten de instellingen evenwel beschermende maatregelen kunnen nemen, zonder te behoeven wachten totdat ten volle blijkt dat deze risico's inderdaad bestaan en groot zijn."*<sup>86</sup>

In de zaak *Artegodan t. Commissie*<sup>87</sup> definieert het Hof van Justitie het voorzorgsbeginsel als volgt : *"Hieruit volgt dat het voorzorgsbeginsel kan worden omschreven als een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, dat de bevoegde autoriteiten verplicht passende maatregelen te nemen om een aantal potentiële gevaren voor de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu te voorkomen, waarbij aan de vereisten in verband met de bescherming van deze belangen voorrang moet worden verleend boven economische belangen. Voorzover de gemeenschapsinstellingen op alle gebieden waarop zij optreden, verantwoordelijk zijn voor de bescherming van de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu, kan het voorzorgsbeginsel immers worden beschouwd als een autonoom beginsel dat voortvloeit uit bovengenoemde bepalingen van het Verdrag."*<sup>88</sup>

Het valt meteen op dat het beginsel erkend wordt door het Hof als een algemeen beginsel van het recht en zo dient te worden beschouwd.<sup>89</sup> Verder volgt de bespreking van het toepassingsgebied *ratione materiae* van het voorzorgsbeginsel. Volgens het Hof impliceert het voorzorgsbeginsel dat *"wanneer er onzekerheid blijft heersen omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid, de instellingen beschermende maatregelen kunnen nemen, zonder te hoeven wachten totdat de realiteit en de ernst van die risico's volledig zijn aangetoond"*.<sup>90</sup>

Desondanks blijft er rechtsonzekerheid bestaan rond het bestaan of de reikwijdte van het risico, vanwaar het beginsel zijn toepassing vindt. Daardoor, en zoals de Commissie dit bovendien ook deed, laat het Hof in haar definiëring een ruime discretionaire bevoegdheid toe aan de regelgever. Dé vraag is dan onder welke criteria het voorzorgsbeginsel dient te worden toegepast. In *Artegodan* probeerde het Hof reeds een antwoord te bieden.<sup>91</sup>

Daarvoor stelt ze dat *"Wanneer het bestaan van het risico niet met voldoende zekerheid op basis van het wetenschappelijk onderzoek kan worden vastgesteld, is het al dan niet toepassen van het voorzorgsbeginsel in het algemeen afhankelijk van het beschermingsniveau dat de bevoegde*

---

<sup>84</sup> K. DE SMEDT en E. VOS, " The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163)175-177; R. LOFSTEDT, "The Precautionary Principle in the EU: Why a Formal Review Is Long Overdue." *Risk Management* 2014, vol. 16, no. 3, 145-147.

<sup>85</sup> HvJ 5 mei 1998, nr. C-180/96, ECLI:EU:C:1998:192 (ook BSE-zaak genoemd)

<sup>86</sup> *Ibid.*, § 99. Zie ter bevestiging in latere rechtspraak bv.: HvJ 10 april 2014, nr. C-269/13, ECLI:EU:C:2014:255, § 57; HvJ 4 april 2019, nr. T-108/17, ECLI:EU:T:2019:215, § 281.

<sup>87</sup> HvJ 26 november 2002, nr. T-74/00, ECLI:EU:T:2002:283 (zaak *Artegodan GmbH t. Commissie*).

<sup>88</sup> *Ibid.*, §184.

<sup>89</sup> *Ibid.*, §184.

<sup>90</sup> *Ibid.*, §185.

<sup>91</sup> G.E. MARCHANT en K.L. MOSSMAN, *Arbitrary and Capricious : The Precautionary Principle in the European Union Courts*, Washington D.C., AEI, 2004, 31-34.



*autoriteit in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid kiest (over het onderscheid tussen het wetenschappelijk advies enerzijds en de discretionaire beoordeling door de bevoegde autoriteit anderzijds... Deze keuze moet evenwel worden gemaakt overeenkomstig het beginsel dat aan de bescherming van de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu voorrang moet worden verleend boven economische belangen, alsmede overeenkomstig de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie.”.*<sup>92</sup>

Ten eerste, blijkt dat het Hof een volledige discretionaire vrijheid overlaat over het al dan niet toepassen van het voorzorgsbeginsel. ‘De bevoegde autoriteit’ moet bepalen welk beschermingsniveau wordt gehanteerd tegen een bepaalde risico om vervolgens te beslissen of het voorzorgsbeginsel nodig is om het gewenste risiconiveau te bereiken. De enige grenzen gelegd door het Hof zijn het respecteren van de beginselen van niet-discriminatie en van evenredigheid. Ook moet de bevoegde autoriteit voorrang verlenen aan risico’s op de gezondheid boven de impact op de economie.<sup>93</sup>

De Commissie volgde dezelfde richting. Toch is het moeilijk voorstelbaar om de economische belangen altijd te onderschikken aan de overige beginselen. Risicopreventie moet op een punt economisch en politiek onhaalbaar zijn. De definitie en de criteria van het Hof falen erin om nuance te brengen in deze cruciale afweging. De weg naar onredelijke regulering staat open.<sup>94</sup>

Voor de lidstaten gebruikt het Hof een gelijkaardige definitie, die we terugvinden in de zaak *Queisser Pharma GmbH t. Duitsland*<sup>95</sup> onder andere, “Een dergelijke onzekerheid, die niet los kan worden gezien van het begrip voorzorg, is van invloed op de omvang van de beoordelingsbevoegdheid van de lidstaat en werkt aldus door in de wijze van toepassing van het evenredigheidsbeginsel. In die omstandigheden moet worden aanvaard dat een lidstaat op grond van het voorzorgsbeginsel beschermende maatregelen neemt zonder te wachten tot ten volle blijkt dat deze risico’s inderdaad bestaan en in welke mate. Bij de evaluatie van het risico mag evenwel niet worden uitgegaan van zuiver hypothetische overwegingen”<sup>96</sup>

In andere zaken definieert het Hof het voorzorgsbeginsel ook als volgt “in specifieke situaties, waarin na beoordeling van de beschikbare informatie de mogelijkheid van schadelijke gevolgen voor de gezondheid is geconstateerd maar er nog wetenschappelijke onzekerheid heerst, in afwachting van nadere wetenschappelijke gegevens ten behoeve van een vollediger risicobeoordeling voorlopige maatregelen voor risicomangement kunnen worden vastgesteld die noodzakelijk zijn om het in de Unie gekozen hoge niveau van gezondheidsbescherming te waarborgen.”<sup>97</sup> en voegt toe “Wanneer het dus onmogelijk blijkt het bestaan of de omvang van het gestelde risico met zekerheid te bepalen

---

<sup>92</sup> HvJ 26 november 2002, nr. T-74/00, ECLI:EU:T:2002:283, §186.

<sup>93</sup> G.E. MARCHANT en K.L. MOSSMAN, *Arbitrary and Capricious : The Precautionary Principle in the European Union Courts*, Washington D.C., AEI, 2004, 32-33.

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> HvJ 19 januari 2017, nr. C-282/15, ECLI:EU:C:2017:26; K. DE SMEDT en E. VOS, " The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 175-177.

<sup>96</sup> HvJ 19 januari 2017, nr. C-282/15, ECLI:EU:C:2017:26, §60. Zie ook bv.: HvJ 29 april 2010, nr. C-446/08, ECLI:EU:C:2010:233, §67; K. DE SMEDT en E. VOS, " The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 176-177.

<sup>97</sup> HvJ 19 januari 2017, nr. C-282/15, ECLI:EU:C:2017:26, §54. Zie ook C-111/16, para 44; C-192/01, para 49. ; K. DE SMEDT en E. VOS, " The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 176-177.

*omdat de resultaten van de studies ontoereikend, niet concludent of onnauwkeurig zijn, maar reële schade voor de volksgezondheid waarschijnlijk blijft ingeval het risico intreedt, rechtvaardigt het voorzorgsbeginsel de vaststelling van beperkende maatregelen, mits zij niet-discriminerend en objectief zijn*<sup>98</sup>

Uit de bovenstaande definities kunnen we afleiden dat 'wetenschappelijke onzekerheid' een doorslaggevende factor is om beperkende maatregelen te nemen op basis van het voorzorgsbeginsel. De mededeling van de Commissie heeft haar invloed gehad op de rechtspraak van het Hof. Zo blijkt dat het Hof na 2000 ook wijst naar het voorlopige karakter van de voorzorgsmaatregelen en op het feit dat ze gebaseerd moeten zijn op de best beschikbare informatie of op zijn minst op een evaluatie daarvan. Toch bestaat er voor de regelgever geen bewijsverplichting inzake het risico.<sup>99</sup>

#### 4.1.2 TOEPASSING RATIONE MATERIAE VAN HET VOORZORGSBEGINSEL

Zoals *supra* werd uitgelegd heeft het bekend arrest *Artegodan* het voorzorgsbeginsel als een algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht gekenmerkt. Dit heeft aanzienlijke juridische gevolgen. Om te beginnen is het toepassingsgebied van het voorzorgsbeginsel niet meer beperkt tot het milieurecht. Zo wordt het toepassingsgebied het beginsel uitgebreid tot bijvoorbeeld gezondheids- of consumentenbescherming. Door deze uitbreiding worden de rechters verplicht tot 'teleologische interpretatie' van het beginsel. Het kan dus een rol spelen bij het interpreteren van het gemeenschapsrecht in zijn geheel.<sup>100</sup>

In dit opzicht en op het voorstel van verschillende auteurs, zou het beter zijn om het toepassingsgebied van het beginsel te bekijken vanuit het hoek van de 'juridische objecten of waarden' die het voorzorgsbeginsel moet beschermen in een geval van wetenschappelijk onzekerheid en minder naar de 'rechtstakken' waarin het toepassing zou kennen.<sup>101</sup> Bovendien kan men bevestigen dat er in Europa een consensus bestaat om het voorzorgsbeginsel niet enkel toe te passen binnen het milieurecht, maar ook in het kader van de bescherming van het leven en de menselijke gezondheid.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> HvJ 19 januari 2017, nr. C-282/15, ECLI:EU:C:2017:26, §57. Zie ook de zaken : HvJ 28 januari 2010, nr. C-333/08, ECLI:EU:C:2010:44, §93; HvJ 29 april 2010, nr. C-446/08, ECLI:EU:C:2010:233, §70; HvJ 4 april 2019, T-108/17, ECLI:EU:T:2019:215, §282; K. DE SMEDT en E. VOS, " The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 176-177.

<sup>99</sup> K. DE SMEDT en E. VOS, " The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 176-177; R. LOFSTEDT, "The Precautionary Principle in the EU: Why a Formal Review Is Long Overdue." *Risk Management* 2014, vol. 16, no. 3, 153-157.

<sup>100</sup> L. D'AMBROSIO, « L'INFLUENCE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION SUR LA RESPONSABILITÉ : UN ÉTAT DES LIEUX » in G.G. DELAGE, S. MANACORDA, L. D'AMBROSIO (eds), *Dynamiques normatives du principe de précaution et métamorphoses de la responsabilité juridique : Mission de recherche Droit et Justice*, Parijs, Mare & Martin, 2018, (30) 53-54.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> *Ibid.*

### 4.1.3 TOEPASSING RATIONE PERSONAE VAN HET VOORZORGSBEGINSEL<sup>103</sup>

Kan een EU-lidstaat het voorzorgsbeginsel gebruiken om een beperking op het vrij verkeer (van goederen) verklaren? Het verbod op kwantitatieve invoerbeperkingen zoals neergeschreven in de artikelen 34 tot en met 36 VWEU, belet niet dat lidstaten beperkingen of zelfs een verbod leggen op de invoer, uitvoer en doorvoer van goederen op grond van de bescherming van de gezondheid en het leven van mensen en dieren of het behoud daarvan. In geval van wetenschappelijke onzekerheid, mag een lidstaat dergelijke voorzorgsmaatregelen nemen?

Vóór de intrede van het voorzorgsbeginsel binnen het Unierecht, hadden de Europese rechters al een antwoord gevonden. In de zaak *Sandoz*<sup>104</sup> aanvaardde het Hof dat Lidstaten beperkende maatregelen nemen voor het vrij verkeer van goederen in een context van wetenschappelijke onzekerheid. De rechter (en later zelfs voorzitter) Lenaerts spreekt van een *ante litteram* toepassing van het voorzorgsbeginsel.<sup>105</sup>

In latere rechtspraak bevestigt het Hof haar uitspraak, niettegenstaande met een terughoudende houding in het bijzonder over de risicobeoordeling.<sup>106</sup> Pas in 2003, in de zaak *Commissie t. Denemarken*<sup>107</sup>, bevestigt het Hof van Justitie expliciet dat de Lidstaten zich kunnen beroepen op het voorzorgsbeginsel krachtens artikel 36 VWEU.<sup>108</sup> *In casu had* Denemarken beperkingen gelegd op de invoer van producten met toegevoegde stoffen. Zo verklaarde het Hof dat de beperkingen op het vrij verkeer van goederen - gebaseerd op voorzorgsmaatregelen of "beschermende maatregelen" - gegrond moeten zijn op een diepgaande risicobeoordeling en niet op "zuiver hypothetische overwegingen".<sup>109</sup> Het Hof "vereist dat wordt vastgesteld welke negatieve gevolgen de voorgestelde toevoeging van nutriënten voor de gezondheid kan hebben, en anderzijds dat op basis van de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens en van de recentste resultaten van het internationale onderzoek een alomvattende beoordeling van het risico voor de gezondheid wordt gemaakt".<sup>110</sup>

### 4.1.4 DIRECTE WERKING IN NATIONALE RECHTSORDE

Een ander aspect om de omvang van het voorzorgsbeginsel in het Unierecht te waarderen, is zijn rechtstreekse werking binnen de nationale rechtsorde te bespreken. Daarmee poog ik uit te vissen

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, 53-56.

<sup>104</sup> HvJ 14 juli 1983, nr. C-174/82, ECLI:EU:C:1983:213 ('Sandoz').

<sup>105</sup> L. D'AMBROSIO, « L'INFLUENCE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION SUR LA RESPONSABILITÉ : UN ÉTAT DES LIEUX » in G.G. DELAGE, S. MANACORDA, L. D'AMBROSIO (eds), *Dynamiques normatives du principe de précaution et métamorphoses de la responsabilité juridique : Mission de recherche Droit et Justice*, Parijs, Mare & Martin, 2018, (30) 55.

<sup>106</sup> ALEMANNI, A., « Principe de précaution et contrôle de la légalité par les juridictions communautaires », *Recueil Dalloz* 2007, 2007, 1527-1531.

<sup>107</sup> HvJ 23 september 2003, nr. C-192/01, ECLI:EU:C:2003:492.

<sup>108</sup> *Ibid.*, §§48-52.

<sup>109</sup> *Ibid.*, §49.

<sup>110</sup> *Ibid.*, §51.

of het beginsel voor de administratieve en gewone hoven en rechtbanken van de lidstaten kan worden gebracht.<sup>111</sup>

Verrassend is de retroactieve werking en de conforme interpretatie van het beginsel. Wanneer het beginsel expliciet in secundaire EU-wetgeving wordt opgenomen, zal het beginsel rechtstreekse werking krijgen.<sup>112</sup> Echter, kan het voorzorgsbeginsel ook toepassing kennen zelfs wanneer het niet uitdrukkelijk wordt vermeld in de secundaire wetgeving of, wanneer ze bestond voordat het beginsel in het VWEU werd erkend. Als secundaire wetgeving betrekking heeft op rechtsgoederen, die beschermd worden door het voorzorgsbeginsel, kan deze laatste richting geven aan de implementatie van tenuitvoerlegging van het recht van de Unie in de nationale wetgeving.<sup>113</sup> Ter illustratie heeft het Hof, op grond van het voorzorgsbeginsel, een evolutieve interpretatie gegeven aan het begrip 'afvalstof' geformuleerd in de Richtlijn 75/442. Deze zaak betrof de 'bescherming van de gezondheid van de mens' en 'van het milieu' de beschermde rechtsobjecten.<sup>114</sup>

Dus waar de bescherming van het menselijk leven, de gezondheid en het milieu op het spel staan, zal het voorzorgsbeginsel een rol spelen bij de (EU-conforme) interpretatie van nationale wetgevingen. Verder, door de erkenning van de rechtstreekse werking van het beginsel, kan er worden uitgegaan dat het toepassing zal kennen op een groot aantal veiligheidssectoren. Ter herinnering kunnen 'de veiligheidssectoren' zeer breed zijn. Zo bestaat er milieu-, voedsel- en gezondheidsveiligheid, maar ook veiligheid op de werkplek en productveiligheid. Al deze materies kennen soms een stevige basis in de Europese wetgeving.<sup>115</sup>

Zo hebben we net gezien dat het voorzorgsbeginsel, dankzij de rechtstreekse werking in nationale wetgevingen en de conforme interpretatie nieuw voer heeft gekregen om zich uit te breiden tot andere domeinen.

#### 4.1.5 REDENEN VOOR DE TOEPASSING VAN HET VOORZORGSBEGINSEL<sup>116</sup>

---

<sup>111</sup> L. D'AMBROSIO, « L'INFLUENCE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION SUR LA RESPONSABILITÉ : UN ÉTAT DES LIEUX » in G.G. DELAGE, S. MANACORDA, L. D'AMBROSIO (eds), *Dynamiques normatives du principe de précaution et métamorphoses de la responsabilité juridique : Mission de recherche Droit et Justice*, Parijs, Mare & Martin, 2018, (30) 55-56.

<sup>112</sup> Bv. Overwegingen 20 en 21 en artikelen 6.3 en 7 VERORDENING (EG) Nr. 178/2002 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden van 28 januari 2002, *Pb. L.* van 1 februari 2002, afl. 31, 1-24 ; Art. 4, lid 1 Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad, *Pb. L.* van 17 april 2001, afl. 106, 1-39.

<sup>113</sup> L. D'AMBROSIO, « L'INFLUENCE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION SUR LA RESPONSABILITÉ : UN ÉTAT DES LIEUX » in G.G. DELAGE, S. MANACORDA, L. D'AMBROSIO (eds), *Dynamiques normatives du principe de précaution et métamorphoses de la responsabilité juridique : Mission de recherche Droit et Justice*, Parijs, Mare & Martin, 2018, (30) 55-58.

<sup>114</sup> HvJ 18 december 2007, nr. C-194/05, ECLI:EU:C:2007:806, §33.

<sup>115</sup> L. D'AMBROSIO, « L'INFLUENCE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION SUR LA RESPONSABILITÉ : UN ÉTAT DES LIEUX » in G.G. DELAGE, S. MANACORDA, L. D'AMBROSIO (eds), *Dynamiques normatives du principe de précaution et métamorphoses de la responsabilité juridique : Mission de recherche Droit et Justice*, Parijs, Mare & Martin, 2018, (30) 55-58.

<sup>116</sup> G.E. MARCHANT en K.L. MOSSMAN, *Arbitrary and Capricious : The Precautionary Principle in the European Union Courts*, Washington D.C., AEI, 2004, 34-48. ; T. BARKHUYSEN, "De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak" in M.N. BOEVE en R. UYLENBURG (eds.), *Kansen in het omgevingsrecht*, Groningen, Europa Law Publisher, 2009, (45)61 ; K. DE SMEDT en E. VOS, " The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 177-181.

In dit hoofdstuk gaan we niet na welke materies, maar welke redenen de toepassing van het voorzorgsbeginsel tot gevolg hebben aan de hand van Europese rechtspraak. Zoals *supra* werd uitgelegd, kan een lidstaat het voorzorgsbeginsel invoeren om restrictieve maatregelen te nemen. Echter blijft het nog steeds onduidelijk wanneer dergelijke actie ondernomen kan worden. *Infra poog ik duidelijkheid te geven.*

Het Hof probeert eerst na te gaan of de toepassing van het voorzorgsbeginsel reeds is verklaard. Daarvoor gaat ze na welke elementen moeten worden gerespecteerd en of ze gerespecteerd worden. Vervolgens gaat ze ook nakijken of de beslissingen van de regelgever zich niet enkel baseren op het 'hypothetische risico'. Een belangrijk element is dus een voldoende wetenschappelijke onzekerheid, zoals de Commissie ook heeft vastgesteld<sup>117, 118</sup>

In het mijlpaalarrest *Pfizer*<sup>119</sup> heeft het Gerecht de voorwaarden voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel besproken. Het Hof zegt dat wanneer "*wetenschappelijke onzekerheden blijven heersen omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de gezondheid van de mens, de gemeenschapsinstellingen krachtens het voorzorgsbeginsel beschermende maatregelen kunnen nemen zonder te hoeven wachten totdat de realiteit en de ernst van die risico's volledig zijn aangetoond*".<sup>120</sup>

In het bijzonder moeten twee elementen aanwezig zijn om het voorzorgsbeginsel toe te passen. Ten eerste en zoals eerder werd aangehaald, zal het Hof een puur hypothetisch risico niet aanvaarden als grondslag voor voorzorgsmaatregelen. Daarna zal het Hof de definitie van het beginsel toepassen en bijzondere aandacht geven aan 'stevig bewijs'. Concreet zal het Hof nagaan of er genoeg bewijs bestaat over de wetenschappelijke onzekerheid over de omvang van sommigen risico's. Volgens VAN ASSELT EN VOS is er sprake van een "onzekerheidsparadox".<sup>121</sup>

De rechtsleer benadrukt ook een gebrek aan een consistente risicobeoordeling in de rechtspraak van het Hof.<sup>122</sup> In de zaak *Pfizer Animal Health SA t. Raad van de Europese Unie*<sup>123</sup> steunde het Gerecht op het idee dat een volledige risicobeoordeling niet verplicht was. *Tweetwee belangrijke uitspraken hadden betrekking op het voorzorgsbeginsel zonder overleg met het EFSA*<sup>124</sup> (het wetenschappelijk Comité). De grondslag van deze zaak kwam uit een Verordening (EG) nr. 2821/98 van de Raad van

---

<sup>117</sup> Zie hoofdstuk 2.3.

<sup>118</sup> K. DE SMEDT en E. VOS, "The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 177-178.

<sup>119</sup> HvJ 30 juni 1999, nr. T-13/99 R, ECLI: ECLI:EU:T:1999:130, 'Pfizer'.

<sup>120</sup> *Ibid.*, §139.

<sup>121</sup> M. VAN ASSELT, en E. VOS, "The precautionary principle and the uncertainty paradox", *Journal of Risk Research*, 2006, 313-336; K. DE SMEDT en E. VOS, "The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 177-178.

<sup>122</sup> A. JANSSEN, en N. ROSENSTOCK, "Handling uncertain risks: An inconsistent application of standards? The precautionary principle in court revisited", *European Journal of Risk Regulation*, 2016, 150; R. LOFSTEDT, "The Precautionary Principle in the EU: Why a Formal Review Is Long Overdue." *Risk Management* 2014, vol. 16, no. 3, 145-147.

<sup>123</sup> HvJ 30 juni 1999, nr. T-13/99 R, ECLI: ECLI:EU:T:1999:130.

<sup>124</sup> Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid, *wetenschappelijk comité*, <https://www.efsa.europa.eu/nl/science/scientific-committee-and-panels/scientific-committee> .

17 december 1998<sup>125</sup>, op grond van het feit dat bacteriële resistentie tegen antibiotica zou kunnen worden overgedragen op mensen. Dit verdrag werd aangevochten door Pfizer Animal Health en Alpharma. Volgens hen was het verbod gebaseerd op een nulrisico en niet op een grondige risicobeoordeling.<sup>126</sup> Alsnog stelde het Hof het volgende:

*"Allereerst zij er immers aan herinnerd dat in de context van de toepassing van dit beginsel wetenschappelijke onzekerheid en de onmogelijkheid om tijdig een volledige wetenschappelijke beoordeling van de risico's te verrichten, de bevoegde overheid niet beletten om preventief beschermende maatregelen te nemen wanneer die onontbeerlijk blijken te zijn gelet op het risico voor de gezondheid van de mens dat die overheid heeft vastgesteld als kritieke drempel vanaf wanneer preventieve maatregelen moeten worden getroffen."*<sup>127</sup>

*"Verder is (...) reeds geoordeeld dat de gemeenschapsinstellingen voor een preventief optreden niet hoefden te wachten tot het risico bewaarheid werd en de negatieve gevolgen werkelijkheid werden."*<sup>128</sup>

*"Zo de uitkomst van dergelijke onderzoeken zou moeten worden afgewacht vóór de gemeenschapsinstellingen preventief beschermende maatregelen kunnen nemen, zou het voorzorgsbeginsel, dat tot doel heeft dergelijke negatieve gevolgen te vermijden, zijn nuttig effect verliezen."*<sup>129</sup>

Het Hof paste een strikte omgekeerde bewijslast toe en stelde vast dat het bedrijf niet overtuigend kon bewijzen dat er geen verband was tussen het gebruik van een antibioticum als toevoegingsmiddel in diervoeding en de ontwikkeling van antibioticaresistentie bij mensen.

Pfizer haalde ook aan dat het evenredigheidsbeginsel geschonden werd.<sup>130</sup> Daarop stelde het Hof onder andere dat *"de kosten-batenanalyse een bijzondere uitdrukking van het evenredigheidsbeginsel is in het kader van zaken die het beheer van risico's impliceren. Het acht het dan ook opportuun de gegrondheid van de argumenten die op die analyse betrekking hebben, tezamen met de argumenten betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel te onderzoeken."*<sup>131</sup> en concludeerde dat er geen schending was van het evenredigheidsbeginsel.<sup>132</sup>

Volgens VAN ASSELT EN VOS heeft het Hof in deze zaak een eigen definitie van onzekerheid willen scheppen. Ze steunt zich daarvoor op afwijkende meningen. Ze benadrukken de mogelijkheid dat het voorzorgsprincipe op deze manier kan worden toegepast wanneer één gekwalificeerde wetenschapper een afwijkende mening heeft.<sup>133</sup>

---

<sup>125</sup> Verordening (EG) nr. 2821/98 van de Raad tot wijziging, wat betreft de intrekking van de toelating van bepaalde antibiotica, van Richtlijn 70/524/EEG betreffende toevoegingsmiddelen in de diervoeding van 17 december 1998, *PB. L.* van 29 december 1998, afl. 351, 4-8.

<sup>126</sup> HvJ 30 juni 1999, nr. T-13/99 R, ECLI: ECLI:EU:T:1999:130, §§440-443.

<sup>127</sup> *Ibid.*, §382.

<sup>128</sup> *Ibid.*, §384.

<sup>129</sup> *Ibid.*, §386.

<sup>130</sup> *Ibid.*, §107.

<sup>131</sup> *Ibid.*, §410.

<sup>132</sup> *Ibid.*, §§406-412 + §440.

<sup>133</sup> M. VAN ASSELT, en E. VOS, "The precautionary principle and the uncertainty paradox", *Journal of Risk Research*, 2006, 313-336

In de zaken *Paraquat en Gowan* hebben sommige auteurs aangetoond dat het Hof van Justitie het gebruik van het voorzorgsbeginsel om stoffen te verbieden zonder wetenschappelijk bewijs, heeft gesteund. In de zaak *Paraquat* heeft ze zelfs een verplichting opgelegd aan de Commissie om met voorzorg te handelen.<sup>134</sup> Daarnaast is een raadpleging van expert(en) volgens het Hof genoeg om aan de drempel van risicobeoordeling te voldoen.<sup>135</sup>

Noch bij de voorwaarden die het invoeren van het voorzorgsbeginsel legitimeren, noch bij de te nemen maatregelen is het Hof consistent in haar rechtspraak.<sup>136</sup> De kritiek van de rechtsleer omtrent het gebrek aan visie van het Hof over onzekerheid en voorzorg is zeer terecht.<sup>137</sup> Toch merken we dat het ontbreken van wetenschappelijk consensus in het mijlpaalarrest Pfizer gebruikt werd om onzekerheid over het risico te versterken en zo aanleiding gaf tot de toepassing van het voorzorgsbeginsel.

Bovendien gebruikt het Hof, naast wetenschappelijke onenigheid ook analogie voor antibiotica want volgens haar hebben alle antibiotica en alle nitrofuranen gelijkaardige eigenschappen en dienen deze op dezelfde manier te worden behandeld.<sup>138</sup> Deze redenering werd gebruikt in verschillende zaken en voor het eerst in de zaak *Alpharma*.<sup>139</sup> Het gevolg daarvan is dat een stof vrij gemakkelijk van de markt kan worden verboden en dat stofspecifieke kenmerken niet meer relevant zijn aangezien de gemeenschappelijke kenmerken volstaan.<sup>140</sup>

In principe kan een tekort aan bewijs over de wetenschappelijke onzekerheid leiden tot een toetsing van de voorzorgsmaatregelen door het Hof. Echter valt op dat het Hof enkel zal ingrijpen of effect zal geven indien er een procedurele fout werd gevoerd. In de praktijk is het zo complex om een cursief te plaatsen op het juiste niveau van onzekerheid, waardoor het Hof een marginale toetsing hanteert. In principe is het dus belangrijk dat de bevoegde autoriteit een correcte risicobeoordeling voert om de drempel van 'stevig bewijs' te halen. Niettegenstaande houdt het Hof in sommige gevallen geen rekening houden met het al dan niet houden van een risicobeoordeling en het ook niet sanctioneren.<sup>141</sup> In die gevallen blijkt dat het Hof als 'super risicobeoordelaar' handelt terwijl ze had moeten nakijken of de regelgever een risicobeoordeling heeft uitgevoerd. Bijgevolg faalt het Hof erin

---

<sup>134</sup> J. ZANDER, *The Application of the Precautionary Principle in Practice: Comparative Dimensions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 130. ; A. ALEMANNI, "Annotation of European Court of Justice case C-79/09, *Gowan Comércio Internacional e Serviços LDA v. Ministero della Salute* (Precautionary Principle)", *Common Market Law Review*, 2011 48, 1329-1348.

<sup>135</sup> HvJ 17 mei 2018, nr. T-429-13, ECLI:EU:T:2018:280; K. DE SMEDT en E. VOS, "The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 179.

<sup>136</sup> A. JANSSEN, en M. VAN ASSELT, 'The precautionary principle in court – An analysis of post-Pfizer case law', in M. VAN ASSELT, E. VERSLUSIS, E. VOS (eds.), *Balancing between Trade and Risk: Integrating Legal and Social Science Perspectives*, London, Routledge, 2013, 199.

<sup>137</sup> A. JANSSEN, en N. ROSENSTOCK, "Handling uncertain risks: An inconsistent application of standards? The precautionary principle in court revisited", *European Journal of Risk Regulation*, 2016, 150.

<sup>138</sup> A. JANSSEN, en M. VAN ASSELT, 'The precautionary principle in court – An analysis of post-Pfizer case law', in M. VAN ASSELT, E. VERSLUSIS, E. VOS (eds.), *Balancing between Trade and Risk: Integrating Legal and Social Science Perspectives*, London, Routledge, 2013, 207.

<sup>139</sup> HvJ 11 september 2002, nr. T-70/99, ECLI:EU:T:2002:210 ('Alpharma'); HvJ 17 mei 2018, nr. T-429-13, ECLI:EU:T:2018:280 ('Bayer') en HvJ 25 maart 2010, nr. C-79/09, ECLI:EU:C:2010:171 ('Gowan').

<sup>140</sup> A. JANSSEN, en N. ROSENSTOCK, "Handling uncertain risks: An inconsistent application of standards? The precautionary principle in court revisited", *European Journal of Risk Regulation*, 2016, 146 en 207.

<sup>141</sup> Bv. HvJ 11 september 2002, nr. T-70/99, ECLI:EU:T:2002:210 ('Alpharma').

om meer rechtszekerheid te brengen bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel. Het is vrij gemakkelijk om een product op de markt te verbieden, zonder enige wetenschappelijk bewijs.<sup>142</sup>

#### 4.1.6 VOORWAARDEN IN DE BESLUITVORMINGSFASE<sup>143</sup>

Nu dat we weten wanneer het voorzorgsbeginsel kan worden toegepast volgens het Hof van Justitie, moeten we nagaan met welke overwegingen rekening wordt gehouden tijdens de besluitvormingsfase. *Infra wordt besproken dat de rechter een overweging moet maken tussen een complexe beoordeling van wetenschappelijk gegevens enerzijds, en maatschappelijke noden en voorkeuren anderzijds. In vele gevallen betreft het een marginale toetsing doordat het Hof zich beperkt tot het nagaan van kennelijk grove fouten.*<sup>144</sup>

Tijdens de besluitvormingsfase neemt de rechter verschillende formuleringen aan. In sommige gevallen spreekt het Hof over een verplichting tot het ondernemen van actie. In andere gevallen is er eerder sprake van een rechtvaardiging van voorzorgsmaatregelen, maar reikt dit niet tot een verplichting daarvan.<sup>145</sup> Volgens het Hof betekent het voorzorgsbeginsel evenwel *“niet dat de gemeenschapsinstellingen verplicht zijn elk wetenschappelijk advies te volgen zonder enige beoordelingsmarge”*.<sup>146</sup>

Het Gerecht heeft een procedure uitgewerkt. Zo dient eerst het risico te worden geïdentificeerd. Daarna moet de regelgever een beoordeling uitvoeren op basis van relevante gegevens. Volgens het Gerecht kunnen voorzorgsmaatregelen genomen worden op basis van het volgende:

*“Binnen het proces dat uitmondt in de vaststelling van passende maatregelen door een instelling teneinde bepaalde potentiële risico's voor de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu krachtens het voorzorgsbeginsel te voorkomen, kunnen drie opeenvolgende fasen worden onderscheiden: ten eerste, het identificeren van de potentieel schadelijke gevolgen van een verschijnsel, ten tweede, de beoordeling van de risico's voor de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu die met dit verschijnsel verband houden, en ten derde, wanneer de geïdentificeerde potentiële risico's de drempel overschrijden van hetgeen aanvaardbaar is voor de samenleving, het risicobeheer door de vaststelling van passende beschermingsmaatregelen. Ofschoon de eerste van deze fasen niet tot nadere toelichting noopt, behoeven de twee volgende fasen nadere uitleg.”*<sup>147</sup>

Deze redenering werd bevestigd door het Hof:

---

<sup>142</sup> A. JANSSEN, en M. VAN ASSELT, 'The precautionary principle in court – An analysis of post-Pfizer case law', in M. VAN ASSELT, E. VERSLSUIS, E. VOS (eds.), *Balancing between Trade and Risk: Integrating Legal and Social Science Perspectives*, London, Routledge, 2013 213. ; I. FORRESTER, en J.C. HANEKAMP, "Precaution, science and jurisprudence: A test case", *Journal of Risk Research* 2006, 297-311; E. STOKES, "The EC court's contribution to refining the parameters of precaution", *Journal of Risk Research* 2008, 491-507.

<sup>143</sup> K. DE SMEDT en E. VOS, " The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 180-181.

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> HvJ 4 april 2019, nr. T-108/17, ECLI:EU:T:2019:215, § 284.

<sup>146</sup> HvJ 13 december 2006, nr. T-304/01, ECLI:EU:T:2006:389, § 80.

<sup>147</sup> HvJ 17 mei 2018, nr. T-429/13, ECLI:EU:T:2018:280, § 111; HvJ 17 mei 2018, nr. T-584/13, ECLI:EU:T:2018:279, § 60.



"Voor een juiste toepassing van het voorzorgsbeginsel is in de eerste plaats vereist dat wordt vastgesteld welke negatieve gevolgen het voorgestelde gebruik van MMT voor de gezondheid kan hebben, en in de tweede plaats dat op basis van de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens en van de meest recente resultaten van internationaal onderzoek een complete beoordeling van het risico voor de gezondheid wordt gemaakt".<sup>148</sup>

De procedure biedt het Hof een ander, duidelijke toetsing van maatregelen aan het beginsel. Procedurele toetsingen zijn gemakkelijker te oordelen en hebben ook geleid tot vernietiging van beslissingen van de Commissie.<sup>149</sup>

Zoals we *supra* al hebben gezien geeft het Hof meer belang aan maatregelen die de gezondheid en de veiligheid van mensen en van het milieu boven economische interessen.<sup>150</sup>

Dankzij deze duidelijke procedure brengt het Hof meer rechtszekerheid, desondanks het Hof marginaal toetst.

#### 4.1.7 TOETSING VAN DE MAATREGELEN

Een laatst aspect dat wordt onderworpen aan de toetsing van het Hof zijn de voorzorgsmaatregelen zelf. In haar rechtspraak heeft het Hof enkele criteria toegepast. Zoals de Commissie reeds heeft uitgewerkt<sup>151</sup> moeten de maatregelen proportioneel, non-discriminatoire en objectief zijn. Het is belangrijk om te herhalen dat de maatregelen geen onrealistisch veiligheidsniveau kunnen beogen, zoals het nulrisico. Deze kenmerken staan centraal in de toetsing van het Hof.<sup>152</sup>

Niet verbazend, is het evenredigheidsbeginsel het meest belangrijke toetsingscriterium. De evenredigheid en noodzaak van een maatregel wordt reeds lange tijd en grondig toegepast door het Hof. Dit beginsel is daarbij ook verankerd in haar rechtspraak. In de zaak *Pfizer* bijvoorbeeld, heeft het Hof de kosten en baten-analyse onder de evenredigheidstoets geplaatst. *In concreto*, gaat het Hof bij de toetsing van de proportionaliteit na of de maatregelen al dan niet een nulrisico-beleid tot doel hebben.<sup>153</sup>

Een ander beginsel, dat weliswaar in veel mindere maten onderwerp is van een (grondige) toetsing is het herzien van de maatregel in het licht van nieuwe wetenschappelijke gegevens. Echter wordt deze vermeld door de Commissie in haar communicatie maar ontbreekt er een hiërarchie.<sup>154</sup> Dit

---

<sup>148</sup>HvJ 23 september 2003, nr. C-192/01, ECLI:EU:C:2003:492, §51; HvJ 29 april 2010, nr. C-446/08, ECLI:EU:C:2010:233, §69; HvJ 19 januari 2017, nr. C-282/15, ECLI:EU:C:2017:26, §56.

<sup>149</sup> HvJ 17 mei 2018, nr. T-584/13, ECLI:EU:T:2018:279; K. DE SMEDT en E. VOS, "The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 181

<sup>150</sup> Uitgesproken in HvJ 26 november 2002, nr. T-141/00, ECLI:EU:T:2002:283, §184 en bevestigd in o.a. HvJ 17 mei 2018, nr. T-429-13, ECLI:EU:T:2018:280, §109.

<sup>151</sup> Zie hoofdstuk 2.3.

<sup>152</sup> HvJ 17 mei 2018, nr. T-429/13, ECLI:EU:T:2018:280, §117; HvJ 23 september 2003, nr. C-192/01, ECLI:EU:C:2003:492, §53; HvJ 29 april 2010, nr. C-446/08, ECLI:EU:C:2010:233, §67; HvJ 19 januari 2017, nr. C-282/15, ECLI:EU:C:2017:26, §57; HvJ 17 mei 2018, nr. T-584/13, ECLI:EU:T:2018:279, §68.

<sup>153</sup> M. ROGERS, "Risk management and the record of the precautionary principle in EU case law", *Journal of Risk Research* 2011, 467-484. ; T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

<sup>154</sup> Zie *supra*

toetsingscriteria bewijst het temporeel karakter van de maatregelen. Zonder re-evaluatie kunnen de genomen maatregelen strijdig zijn met de nieuwe gegevens. Nochtans vindt het Hof dat een administratieve herziening volstaat, zonder dat een wetenschappelijk beoordeling opnieuw plaatsvindt.<sup>155</sup> Bijgevolg, door niet aan te dringen op een nieuwe risicobeoordeling van de stoffen, miskent het Hof het tijdelijke karakter van het voorzorgsbeginsel.<sup>156</sup>

Daarnaast maakt het Hof duidelijk dat oudere gegevens, die ten grondslag liggen van de vorige beslissingen, niet voldoende basis vormen om wetenschappelijke onzekerheid in het heden vast te stellen.<sup>157</sup>

#### 4.1.8 CONCLUSIE<sup>158</sup>

In dit hoofdstuk wordt eerst vastgesteld dat het Hof haar eigen definities heeft voor het voorzorgsbeginsel. Hoewel het duidelijk is wat het beginsel is, bestaan er in haar rechtspraak meerdere definities. In grote lijnen kan dezelfde kritiek worden geuit als bij de communicatie van de Commissie, hoewel het Hof meer preciseert en nuanceert.

Inzake de *ratione materiae* van het beginsel, past het Hof een breed toepassingsgebied toe, zonder de grenzen ervan te bepalen. Op grond daarvan mogen lidstaten beperkende maatregelen nemen, op voorwaarde dat ze enkele beginselen respecteren. Daarna werd de directe werking van secundaire wetgeving bevestigd. Bijgevolg is het voorzorgsbeginsel geïmplementeerd in nationale wetgevingen van de lidstaten. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het voorzorgsbeginsel rechtstreekse werking heeft op alle rechtsgoederen dat het beoogt te beschermen, dankzij een conforme interpretatie.

De redenen die aanleiding geven tot toepassing van het voorzorgsbeginsel zijn ook grondig besproken. Zo weten we dat een puur hypothetisch risico niet wordt aanvaard. De wetenschappelijk onzekerheid dient te bestaan, maar de risicobeoordeling, al dan niet vereist door het Hof, is terecht onderworpen aan enkele kritiek uit de rechtsleer.<sup>159</sup> De brede definiëring van 'onzekerheid' wordt in het bijzonder. Het feit dat een gebrek aan wetenschappelijk consensus volstaat, maakt dat de drempel zeer snel kan worden behaald aangezien er altijd een afwijkend opinie bestaat.

Het Hof heeft ook aanvaard in andere zaken dat maatregelen werden genomen zonder enig bewijs van risicobeoordeling. Ze aanvaardde simpelweg de mogelijkheid van een risico, de afwezigheid van een nulrisico, of een tekort aan informatie waardoor risico werd gevestigd. De drempel is dus zeer

---

<sup>155</sup> HvJ 21 oktober 2003, nr. T-392/02, ECLI:EU:T:2003:277.

<sup>156</sup> <sup>156</sup> A. JANSSEN, en M. VAN ASSELT, 'The precautionary principle in court – An analysis of post-Pfizer case law', in M. VAN ASSELT, E. VERSLSUIS, E. VOS (eds.), *Balancing between Trade and Risk: Integrating Legal and Social Science Perspectives*, London, Routledge, 2013, 213. ; K. DE SMEDT en E. VOS, " The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 182.

<sup>157</sup> HvJ 26 november 2002, nr. T-74/00, ECLI:EU:T:2002:283 (zaak Artogodan GmbH t. Commissie), §167 ; A. JANSSEN, en M. VAN ASSELT, 'The precautionary principle in court – An analysis of post-Pfizer case law', in M. VAN ASSELT, E. VERSLSUIS, E. VOS (eds.), *Balancing between Trade and Risk: Integrating Legal and Social Science Perspectives*, London, Routledge, 2013, 212-213.

<sup>158</sup> K. DE SMEDT en E. VOS, " The Application of the Precautionary Principle in the EU" in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, (163) 183-184.

<sup>159</sup> Zie R. LOFSTEDT, "The Precautionary Principle in the EU: Why a Formal Review Is Long Overdue." *Risk Management* 2014, vol. 16, no. 3, 147. Zie ook ZANDER, *The Application of the Precautionary Principle in Practice: Comparative Dimensions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, en A. Alemanno, "Annotation of European Court of Justice case C-79/09, Gowan Comércio Internacional e Serviços Lda v. Ministero Della Salute (Precautionary Principle)", *Common Market Law Review* 2011, 1329-1348.

laag. In andere zaken moest er geen risicobeoordeling gebeuren en werd de analogie met andere stoffen toegepast of was een gewone raadpleging van experts bijvoorbeeld voldoende.<sup>160</sup>

Verder werden de toetsingscriteria zoals de evenredigheid besproken. Hier ook was de drempel vaak te laag opgesteld en werden de andere beginselen niet altijd even grondig nagekeken. Ondanks de verplichting om de maatregelen te actualiseren aan de meest recente wetenschappelijke ontdekkingen, is een administratief herziening voldoende.

Het Hof respecteert de mededeling van de Commissie in de grote lijnen. Hoewel het een niet-bindend instrument is, heeft de Commissie de meeste problematieken reeds behandeld en blijft het een gezaghebbend instrument. De rechtspraak van het Hof is zeer inconsistent, waardoor de mededeling ook zeer inconsistent wordt nageleefd. Dit heeft tot gevolg dat de rechtszekerheid niet altijd aanwezig is, in het bijzonder bij de risicobeoordeling.

De toetsing van het Hof is marginaal, maar gelet op de verscheidenheid aan criteria waarover het Hof beschikt om voorzorgsmaatregelen te verbieden of te matigen, moet het mogelijk zijn om de gevaren die een excessief gebruik van het voorzorgsbeginsel met zich meebrengt, te vermijden.

Uiteraard is deze analyse te beperkt om definitieve conclusies te trekken.

## 4.2 EHRM

Ook in het stelsel van de mensenrechtenbescherming heeft het voorzorgsbeginsel de laatste decennia zijn plaats gemaakt. In dit deel zullen we de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (in dit deel soms ook 'het (Straatsburgs) Hof') over milieu en gezondheid aankaarten. In het kader van deze rechtspraak maakt het voorzorgsbeginsel zijn ingang. Eerst wordt er ingegaan op de oorsprong ervan en wat de invloed in dit kader daarvan is. Vervolgens wordt er dieper ingegaan op de werkwijze van het EHRM

In haar arrest *Balmer-Schafroth tegen Zwitserland*<sup>161</sup> van 1997 heeft het Hof de kans gehad om het voorzorgsbeginsel in artikel 6 EVRM in te schrijven. In zijn afwijkende mening betreurt rechter Petiti dat het EHRM het internationaal recht en de invulling van het voorzorgsbeginsel niet hadden versterkt en ingeschreven in het EVRM. Een gemiste kans, maar het Hof geeft hem deels gelijk in latere rechtspraak zoals *infra* wordt besproken.

De milieurechtspraak van het EHRM gaat gepaard met het voorzorgsbeginsel. Inzake de ontvankelijkheid ervan als de analyse ten gronde.

Omtrent de ontvankelijkheid, benadrukt het EHRM zoals het Hof van Justitie dat een zuiver hypothetisch risico niet volstaat. Zo weigert ze het slachtofferstatuut toe te kennen aan de aanvragers die een hypothetische schending van hun rechten, neergeschreven in artikel 8 EVRM, meenden te onderlijden.<sup>162</sup> In *Asselbourg e.a. Greenpeace tegen Luxemburg*, waarbij het ging over

---

<sup>160</sup> A. JANSSEN, en N. ROSENSTOCK, "Handling uncertain risks: An inconsistent application of standards? The precautionary principle in court revisited", *European Journal of Risk Regulation*, 2016, 150.

<sup>161</sup> EHRM 26 augustus 1997, nr. 67/1996/686/876 (*Balmer-Schafroth e.a./ Zwitserland*).

<sup>162</sup> EHRM 29 juni 1999 (ontvankelijkheidsbeslissing), nr. 29121/95, p. 4-5 (*Asselbourg e.a. en Greenpeace/Luxemburg*).

de gezondheid en het milieu inherent aan de staalproductie in Luxemburg, vond het Hof dat de aanvragers geen oorzakelijk verband konden aantonen tussen de overlast en hun levenskwaliteit en dat er geen sprake was van schending van het voorzorgsbeginsel.

Het Hof legt niet uit waarom het voorzorgsbeginsel in de overweging wordt meegenomen en definieert het beginsel verder ook niet. Daarnaast overweegt het Hof de plichten van de lidstaat en in het bijzonder de procedurele aspecten, zoals de verplichting tot onderzoek.<sup>163</sup> Het resultaat van het onderzoek moet niet altijd nauwkeurig zijn zodat een lidstaat voorzorgsmaatregelen zou nemen.

Zo beslist het EHRM dat « *Quant aux aspects procéduraux de l'affaire, la Cour relève que lorsqu'il s'agit pour un Etat de traiter, comme c'était le cas en l'espèce, des questions complexes de politique environnementale et économique, le processus décisionnel doit nécessairement comporter la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées, de manière à permettre l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu. Il n'en résulte pas pour autant que des décisions ne peuvent être prises qu'en présence de données exhaustives et vérifiables sur tous les aspects de la question à trancher.* »<sup>164</sup> (vrije vertaling : Wat de procedurele aspecten van de zaak betreft, herinnert het Hof eraan dat wanneer een staat, zoals in het onderhavige geval, te maken heeft met complexe vraagstukken op het gebied van milieu- en economisch beleid, het besluitvormingsproces noodzakelijkerwijs passende onderzoeken en studies moet omvatten, zodat een billijk evenwicht kan worden gevonden tussen de verschillende concurrerende belangen die op het spel staan. Dit betekent echter niet dat besluiten alleen kunnen worden genomen in aanwezigheid van volledige en controleerbare gegevens over alle aspecten van het vraagstuk waarover moet worden beslist.) Deze rechtspraak werd later ook bevestigd.<sup>165</sup>

#### 4.2.1 ERKENNING VAN HET VOORZORGSBEGINSEL IN HET EVRM

Hoewel het beginsel reeds bekend was door het EHRM moeten we tot 2009 en op de zaak *Tătar tegen Roemenië*<sup>166</sup> wachten om een expliciete erkenning van het beginsel in artikel 8 EVRM te verkrijgen. De feiten van dit mijlpaalarrest spelen zich af in Baia Mare, ten noorden van Roemenië.<sup>167</sup> Daar had het bedrijf 'Aurul' de vergunning om een goudmijn te exploiteren. Om het zeldzaam metaal in te winnen, gebruikte het bedrijf een nieuwe technologie in gesloten circuit.<sup>168</sup> Ze moesten de grondstoffen in vijvers (of reservoirs) laten decanteren, voordat ze naar de fabriek werden gebracht. Om het proces te versnellen werd een zeer giftige stof gebruikt in de reservoirs, natriumcyanide. Gelukkig werd het gebruik van deze stoffen goed geregeld. Het product moest in de vijvers blijven en had weinig impact op het milieu en de menselijke gezondheid.<sup>169</sup> De gronden waren door een vroegere mijnexploitatie reeds stevig vervuild zoals het milieueffectrapport van het Roemeense

---

<sup>163</sup> M. BOX, *Gezondheidsrisico's voor omwonenden van intensieve veehouderijen in het licht van het voorzorgsbeginsel en het EVRM*, onuitg. masterthesis Recht Tilburg University, 31-32.

<sup>164</sup> EHRM 8 juli 2003, 36022/97, r.o. 128 (Hatton e.a./Verenigd Koninkrijk).

<sup>165</sup> EHRM 10 november 2004, 46117/99, r.o. 118 (Taşkin e.a./Turkije); EHRM 2 november 2006, 59909/00, r.o. 82 (Giacomelli/Italië); EHRM 14 februari 2012, 31965/07, r.o. 219 (Hardy en Maile/Verenigd Koninkrijk).

<sup>166</sup> EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01 (Tătar/Roemenië).

<sup>167</sup> *Ibid.*, r.o. 6 (Tătar/Roemenië).

<sup>168</sup> *Ibid.*, r.o. 20-23 (Tătar/Roemenië).

<sup>169</sup> J.-P. MARGUENAUD en S. NADAUD, « Chronique des arrêts de la CEDH 2008-2009. Arrêts Tatar, Făgerskiöld, Borysiewicz et Boudaieva », *Revue Juridique de l'Environnement* 2010, 62-63.

ministerie van milieu van 1993 aanhaalt.<sup>170</sup> Niettemin, op 30 januari 2000 vindt er een ramp plaats. De dam van één van de reservoirs breekt. Ongeveer 100 000 m<sup>3</sup> water vervuild met natriumcyanide lopen uit de vijver en vervuilen de omliggende lucht, gronden en water.<sup>171</sup> Nadat de waterwegen werden vervuild dienen een vader en zijn zoon die aan astma lijdt een klacht in. De heren Vasile en Paul Tătar, wonende in de buurt van de ramp, dienen administratieve klachten in niet op grond van de ecologische ramp, maar omtrent de risico's die bestaan om te leven in de buurt van vijvers vol met vervuild water, die via lucht of water van invloed kunnen zijn op dezelfde buurt.<sup>172</sup> Volgens de klagers, werd het astma van P. Tătar mogelijk verergerd door het incident en zijn weigering om te stoppen met roken waardoor hij ongeschikt werd verklaard voor militaire dienst.<sup>173</sup> Gelet op de interne procedures die geen resultaat hebben opgeleverd, zijn de klagers naar het EHRM gestapt. Ze stellen dat de Roemeense overheid hun rechten, geschreven in artikel 2 EVRM, schonden, erop wijzende dat de door het goudwinningsbedrijf gebruikte technologie hun levens in gevaar heeft gebracht.<sup>174</sup> Ondanks de herhaalde klachten stellen ze dat de overheid heeft nagelaten de gezondheid van omwonende te beschermen door een verzuim aan handeling.<sup>175</sup> Het EHRM verklaarde de klachten ontvankelijk maar kwalificeerde de klacht onder artikel 8 in de plaats van artikel 2 EVRM.<sup>176</sup>

Met betrekking tot de toepasbaarheid werden de rechters geconfronteerd met een nieuwe moeilijkheidsgraad. In tegenstelling tot gelijkaardige zaken konden de klagers zich niet beroepen op een gerechtelijke beslissing waarin de huidige activiteiten worden erkend als gevaarlijk voor het milieu en de volksgezondheid<sup>177</sup>, noch op administratieve beslissingen waarin dergelijke activiteiten onverenigbaar zijn met milieunormen<sup>178</sup> of op openbaar toegankelijke rapporten die een bepaalde mate van vervuiling door een activiteit aangeven<sup>179</sup>. Het Hof heeft de voorwaarden voor de toepasselijkheid van artikel 8 op het milieu aanzienlijk versoepeld, door zich te baseren op rapporten opgesteld na de ramp door het Roemeense ministerie van milieu, maar ook en vooral door de VN en de EU. Daardoor werd geconcludeerd dat "*l'activité de l'usine Săsar (de latere 'Aurul') pouvait causer une détérioration de la qualité de vie des riverains et, en particulier, affecter le bien-être des requérants et les priver de la jouissance de leur domicile de manière à nuire à leur vie privée et familiale. L'article 8 trouve donc à s'appliquer*"<sup>180</sup> (vrije vertaling: de activiteit van de fabriek van Săsar (de latere "Aurul") de levenskwaliteit van de omwonenden kan aantasten en in het bijzonder het welzijn van verzoekers kan aantasten en hen het genot van hun woning kan ontnemen op een wijze die hun privé- en gezinsleven aantast. Artikel 8 is derhalve van toepassing.).

Daarom moet worden opgemerkt dat bij gebrek aan besluiten of documenten van de nationale autoriteiten over de gevaren die inherent zijn aan een vervuilende activiteit, rapporten en

---

<sup>170</sup> EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01, r.o. 14 (Tătar/Roemenië).

<sup>171</sup> *Ibid.*, r.o. 24-25, 5 en 61-62 (Tătar/Roemenië).

<sup>172</sup> *Ibid.*, r.o. 6 en 70 (Tătar/Roemenië).

<sup>173</sup> *Ibid.*, r.o. 69 (Tătar/Roemenië).

<sup>174</sup> *Ibid.*, 67021/01, r.o. 70 (Tătar/Roemenië).

<sup>175</sup> *Ibid.*, 67021/01, r.o. 70 (Tătar/Roemenië). M. BOX, *Gezondheidsrisico's voor omwonenden van intensieve veehouderijen in het licht van het verzorgingsbeginsel en het EVRM*, onuitg. masterthesis Recht Tilburg University, 33.

<sup>176</sup> EHRM 5 juli 2007 (ontvankelijkheidsbeslissing), nr. 67021/01, r.o. 47 (Tătar en Tătar/Roemenië) en EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01, §71 (Tătar/Roemenië).

<sup>177</sup> EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99, §121 (Taskin/Turkije).

<sup>178</sup> EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00, §89 (Giacomelli tegen Italië).

<sup>179</sup> EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00, §19 (Fadeyeva tegen Rusland).

<sup>180</sup> EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01, §97 (Tătar/Roemenië).

documenten van internationale oorsprong kunnen helpen om de milieutoepasselijkheid van artikel 8 EVRM in werking te stellen.<sup>181</sup>

Het arrest heeft zich niet beperkt tot de vraag of de verslechtering van de gezondheidstoestand van astmatische jongeman uitsluitend te wijten was aan het feit dat hij in de buurt van de fabriek en een bezinkvijver leefde. In deze zaak is de redenering van het EHRM het meest complex, het meest vernieuwend maar ook het rijkste. Ik zal deze redenering in drie stappen bestuderen. Ten eerste, bekijkt het Hof of het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot de exploitatievergunning van de exploitatiemaatschappij gebaseerd was op studies en onderzoeken die een beoordeling vooraf van de mogelijke risico's van haar activiteit mogelijk maken. Daarna of de resultaten van de opzoeken voor het publiek toegankelijk werd gemaakt. Ten laatste, of de autoriteiten na de ramp de bevolking van de stad Baia Mare geïnformeerd werd over de mogelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu, en er geprobeerd werd hen te beschermen tegen de risico's van een herhaling van een dergelijk ongeval.<sup>182</sup>

Om op de eerste vraag een antwoord te geven, heeft het Hof het meest naar omstandigheden *in concreto*, en in het bijzonder naar die van de zoon moeten kijken. Het EHRM stelt eerst vast dat :

« *La Cour a examiné les études scientifiques versées au dossier de la cause par les requérants. ... elle note qu'il est difficile, pour les spécialistes, d'établir un lien dose-effet en cas d'ingestion de cyanure de sodium.* »<sup>183</sup> (vrije vertaling: Het Gerecht onderzocht de wetenschappelijke studies die door de verzoekers bij het dossier waren gevoegd en merkte op dat het voor specialisten moeilijk was om een dosis-effectrelatie vast te stellen in geval van inname van natriumcyanide.).

Wat betreft het oorzakelijk verband tussen de blootstelling aan een bepaalde dosis natriumcyanide en de verergering van astma vult ze verder aan dat « *En l'absence d'éléments de preuve à cet égard, la Cour pourrait éventuellement se livrer à un raisonnement probabiliste, les pathologies modernes se caractérisant par la pluralité de leurs causes. Cela serait possible dans le cas d'une incertitude scientifique accompagnée d'éléments statistiques suffisants et convaincants.* » en dat « *La Cour considère cependant qu'en l'espèce l'incertitude scientifique n'est pas accompagnée d'éléments statistiques suffisants et convaincants. Le document réalisé par un hôpital de Baia Mare et attestant un certain accroissement du nombre des maladies des voies respiratoires ne suffit pas, à lui seul, à créer une probabilité causale. La Cour constate donc que les requérants n'ont pas réussi à prouver l'existence d'un lien de causalité suffisamment établi entre l'exposition à certaines doses de cyanure de sodium et l'aggravation de l'asthme.* ».<sup>184</sup> (Vrije vertaling : Bij gebreke van bewijs dienaangaande zou het Hof eventueel een probabilistische redenering kunnen toepassen, aangezien moderne pathologieën worden gekenmerkt door de pluraliteit van hun oorzaken. Het Hof is echter van oordeel dat in casu de wetenschappelijke onzekerheid niet gepaard gaat met voldoende en overtuigend statistisch bewijs. Het door een ziekenhuis in Baia Mare overgelegde document waaruit een zekere toename van het aantal aandoeningen van de luchtwegen blijkt, volstaat op zich niet om een causaal verband te creëren. Het Gerecht is dan ook van oordeel dat verzoekers niet hebben aangetoond dat

---

<sup>181</sup> J.-P. MARGUENAUD en S. NADAUD, « Chronique des arrêts de la CEDH 2008-2009. Arrêts Tatar, Fägerskiöld, Borysiewicz et Boudaieva », *Revue Juridique de l'Environnement* 2010, 64.

<sup>182</sup> *Ibid.*

<sup>183</sup> EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01, §104 (Tätar/Roemenië).

<sup>184</sup> *Ibid.*, §§105-106 (Tätar/Roemenië).

er een voldoende aangetoond causaal verband bestaat tussen de blootstelling aan bepaalde doses natriumcyanide en de verergering van astma.)

In geval van wetenschappelijke onzekerheid met genoeg en overtuigend statistische gegevens zou het Hof neigen naar een causaal waarschijnlijkheid. Maar de documenten die de verzoekers aankaarten is volgens het Hof niet genoeg om een causaliteit te doen ontstaan, aangezien ze geen voldoende en overtuigend statistische gegevens vormen. In een deels afwijkende mening van de rechters Zupancic en Gyulumyan<sup>185</sup> wordt de aanpak van het EHRM omtrent de causaliteit bekritiseerd. Ze betreuren dat het Hof van een probabilistische causaliteitsbenadering naar een gewone causaliteit overstapt, zonder enige verklaring. De term 'probabilistische causaliteit' betekent dat we niet meer een binaire logica moeten aannemen waarin zekerheid tegenover onzekerheid staat, maar een logica die, gebaseerd op "voldoende en overtuigend statistisch bewijs", ons aanmoedigt om causaliteit te zien in termen van gradaties waarin de zekerheid van het bestaan ervan al dan niet voldoende kan zijn.<sup>186</sup> Met andere woorden de *conditio sine qua non* moet niet meer worden toegepast in zaken waarin er een ziekte is met verschillende mogelijke oorsprongen. Naar hun mening toe moest dit (onmogelijke) bewijslast rusten op de Staat en leidt dit alweer naar een gemiste kans voor de evolutie van het internationaal recht van de bescherming van individuen door een versterking van het voorzorgsbeginsel zoals de bovengenoemde afwijkende mening van de rechter Petiti. Opmerkelijk is dat een latere mening van de rechter Zupancic duidelijk maakt dat het toepassen van het voorzorgsbeginsel door het Hof, automatisch de bewijslast doet omkeren naar de staat.<sup>187</sup> Maar waar het EHRM vroeger geen rekening hield met het voorzorgsbeginsel wordt in deze zaak herzien. Ondanks het feit dat er geen causaliteit wordt bewezen meent het Hof dat : « *l'existence d'un risque sérieux et substantiel pour la santé et pour le bien-être des requérants faisait peser sur l'État l'obligation positive d'adopter des mesures raisonnables et adéquates capables à protéger les droits des intéressés au respect de leur vie privée et leur domicile et, plus généralement, à la jouissance d'un environnement sain et protégé.* » (vrije vertaling : het bestaan van een ernstig en substantieel risico voor de gezondheid en het welzijn van verzoekers bracht voor de Staat de positieve verplichting mee om redelijke en passende maatregelen te nemen ter bescherming van het recht van de betrokkenen op eerbiediging van hun privéleven en hun woning en, meer in het algemeen, op het genot van een gezond en beschermd milieu.), ze vulde aan met het feit dat de verplichting zowel vóór als na de ramp bestond.<sup>188</sup>

Het feit dat de redenering niet stopt aan het gebrek aan causaliteit bevestigt het bestaan op een recht op een gezonde leefruimte ingeschreven in artikel 8 EVRM. Aangezien er bij mijn weten nog geen aanvullend protocol inzake een gezonde leefomgeving<sup>189</sup> bestaat, is dit arrest een mijlpaal omtrent de erkenning van een gezonde leefomgeving in het EVRM. Verder geeft dit arrest een

---

<sup>185</sup> EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01, Gedeeltelijk afwijkende mening van rechter Zupančič, aangevuld door rechter Gyulumyan, p. 46-49 (Tätar/Roemenië).

<sup>186</sup> L. D'AMBROSIO, « L'INFLUENCE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION SUR LA RESPONSABILITÉ : UN ÉTAT DES LIEUX » in G.G. DELAGE, S. MANACORDA, L. D'AMBROSIO (eds), *Dynamiques normatives du principe de précaution et métamorphoses de la responsabilité juridique : Mission de recherche Droit et Justice*, Parijs, Mare & Martin, 2018, (30) 63.

<sup>187</sup> EHRM 30 maart 2010, nr. 19234/04, Concurrerende opinie van rechter Zupancic, p. 14-16 (Băcilă/Roemenië).

<sup>188</sup> EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01, §107 (Tätar/Roemenië).

<sup>189</sup> Zie Raad van Europa, *Ancher le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe*, 2020, AS/Soc (2020) 43rev.

<https://assembly.coe.int/LifeRay/SOC/Pdf/DocsAndDecs/2020/20201201-MemoHealthyEnvironment-FR.pdf>

aanbeveling aan de lidstaten rond het gebruik van het voorzorgsbeginsel. Ze moeten de aanneming van doeltreffende en evenredige maatregelen ter voorkoming van een risico van ernstige en onomkeerbare schade aan het milieu niet uitstellen bij gebrek aan wetenschappelijke of technische zekerheid.<sup>190</sup>

Inzake het openbaar maken van de resultaten van onderzoeken herhaalt het Hof dat « *l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement sont consacrés par la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998* »<sup>191</sup>. Het EHRM concludeert dat deze bepalingen zijn geschonden door de staat en geeft gelijk aan de verzoekers.<sup>192</sup>

Vervolgens oordeelt het Hof hoe de staat heeft gereageerd na de ramp. De uitspraak is vanzelfsprekend en luidt als volgt: « *Pour ce qui est des suites de l'accident de janvier 2000, la Cour observe qu'il ressort des éléments du dossier que l'activité industrielle en question n'a pas été arrêtée par les autorités, qui ont continué à utiliser la même technologie (voir le paragraphe 8 ci-dessus, in fine). En ce sens, la Cour rappelle l'importance du principe de précaution (consacré pour la première fois par la Déclaration de Rio), qui « a vocation à s'appliquer en vue d'assurer un niveau de protection élevée de la santé, de la sécurité des consommateurs et de l'environnement, dans l'ensemble des activités de la Communauté* ». <sup>193</sup> (Vrije vertaling : Wat de nasleep van het ongeval in januari 2000 betreft, merkt het Hof op dat uit het dossier blijkt dat de betrokken industriële activiteit niet door de autoriteiten is stopgezet, maar dat zij dezelfde technologie zijn blijven gebruiken (zie punt 8, in fine). In dit verband herinnert de Rekenkamer aan het belang van het voorzorgsbeginsel (voor het eerst vastgelegd in de Verklaring van Rio), dat "moet worden toegepast om bij alle activiteiten van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de gezondheid, de veiligheid van de consument en het milieu te waarborgen".)

Het EHRM concludeert unaniem op een schending van artikel 8 EVRM.<sup>194</sup> De staat verzuimt haar onderzoeks- en informatieverplichtingen te vervullen en nog belangrijker: ze baseert haar uitspraak op het voorzorgsbeginsel. Daardoor erkent ze het rechtsbeginsel in het EVRM (onder artikel 8 EVRM) en stelt dat ook onzekere gezondheidsrisico's leiden tot het vervullen van positieve verplichtingen<sup>195</sup>. Desondanks weigert het Hof een schadevergoeding toe te kennen aan de verzoekers.<sup>196</sup> Verder ontbreekt een definitie van het voorzorgsbeginsel en de bepaling van de mate van wetenschappelijke onzekerheid, die wordt vereist om voorzorgsmaatregelen te nemen. Ook de bepaling van de maatregelen zelf ontbreekt. Ze geeft wel aanleidingen tot verklaring door het vermelden van enkele bronnen uit het internationaal recht, zowel wetgeving (De Verklaring van Rio, het VWEU) als rechtspraak (van het Internationaal Gerechtshof en het Hof van Justitie).<sup>197</sup>

---

<sup>190</sup> J.-P. MARGUENAUD en S. NADAUD, « Chronique des arrêts de la CEDH 2008-2009. Arrêts Tatar, Fägerskiöld, Borysiewicz et Boudaïeva », *Revue Juridique de l'Environnement* 2010, 65-66.

<sup>191</sup> EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01, §118 (Täatar/Roemenië).

<sup>192</sup> *Ibid.*, §116 (Täatar/Roemenië).

<sup>193</sup> *Ibid.*, §120 (Täatar/Roemenië).

<sup>194</sup> *Ibid.*, §125 en p. 44-45 (Täatar/Roemenië).

<sup>195</sup> Zie *infra*.

<sup>196</sup> Zie EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01, p 44-45 (Täatar/Roemenië).

<sup>197</sup> *Ibid.*, §§69, 109 en 120 (Täatar/Roemenië); noot M. Peeters, EHRM 27 januari 2009, 67021/01, *EHRC* 2009, afl. 4, 421; noot T. BARKHUYSEN en M.L. VAN EMMERIK, EHRM 27 januari 2009, 67021/01, *AB* 2009, afl. 33, (Täatar/Roemenië); E.C. GIJSELAAR en E.R. DE JONG, "Overheidsfalen en het EVRM bij ernstige bedreigingen voor de fysieke veiligheid", *NTBR* 2016, afl. 3, 36-45.



Een andere interessante zaak is de zaak *Vilnes e.a. tegen Noorwegen*<sup>198</sup>. Hier gebruikt het EHRM het voorzorgsbeginsel impliciet. *In casus was de beroepsgezondheidsrisico's van diepzeeduikers aan de orde. Volgens hen heeft de Noorse overheid hun rechten in artikelen 2,3 en 8 EVRM geschonden.*<sup>199</sup> Zij stellen ernstige gezondheidsproblemen te ondervinden ten gevolge van diepzeeduiken die ze tussen 1965 en 1990 hebben uitgevoerd ten behoeve van oliewinning.<sup>200</sup> De oorzaak van deze gezondheidsproblemen ligt volgens hen aan te korte decompressietijden, of te snelle decompressietabellen door de duikbedrijven.<sup>201</sup> Het EHRM behandelt de klacht onder artikel 8 EVRM en weigert dit te doen onder artikel 2 EVRM omdat de duikers niet werden blootgesteld aan levensbedreigende situaties.<sup>202</sup> Het EHRM erkent weliswaar een aanzienlijke verslechtering van de gezondheid van de duikers, welke zijn oorsprong waarschijnlijk vindt in de te snelle decompressietabellen. Het Hof merkt verder ook op dat *“Thus, with hindsight at least, it seems probable that had the authorities intervened to forestall the use of rapid decompression tables earlier, they would have succeeded in removing more rapidly what appears to have been a major cause of excessive risk to the applicants’ safety and health in the present case.”*<sup>203</sup> (Vrije vertaling: Zo lijkt het, althans achteraf gezien, waarschijnlijk dat indien de autoriteiten eerder hadden ingegrepen om het gebruik van snelle decompressietafels te verhinderen, zij erin zouden zijn geslaagd sneller een einde te maken aan wat in casu een belangrijke oorzaak van buitensporige risico's voor de veiligheid en de gezondheid van verzoekers lijkt te zijn geweest.) Verder wordt het bestaan van de wetenschappelijke onzekerheid over de langetermijneffecten van diepzeeduiken en decompressieziekte geëvalueerd. Daaruit blijkt dat een commissie in 2002 geen duidelijk bewijs kon geven aan na-effecten van duiken. Het EHRM gaat dus mee met de redenering van de Noorse rechter. Deze laatste stelt vast dat in het algemeen kan worden aangenomen dat duiken geen ernstige langetermijneffecten heeft als geen sprake is van decompressieziekte.<sup>204</sup>

Aangezien de overheid geen voorzorgsmaatregelen heeft genomen, heeft de staat haar informatieplicht geschonden. De informatieverplichting van de staat is in deze zaak dus cruciaal. Zo luidt de redenering van het Hof als volgt: *“Having regard to regard to all of the above-mentioned considerations, in particular the authorities’ role in authorising diving operations and in protecting the safety of such operations as well as the lack of scientific consensus at the time regarding the long-term effects of decompression sickness and the uncertainty about these matters which existed at the time (...), in order to minimise the possibility of damage a very cautious approach was called for (...). In the Court’s view it would therefore have been reasonable for the authorities to take the precaution of ensuring that the companies observe full transparency about the diving tables used and that the applicants, and other divers like them, receive information on the differences between tables, as well as on their concerns for the divers’ safety and health, which constituted essential information that they needed to be able to assess the risk to their health and to give informed consent*

---

<sup>198</sup> EHRM 5 december 2013, nr. 52806/09 (Vilnes e.a./Noorwegen).

<sup>199</sup> *Ibid.*, §§171 en 246 (Vilnes e.a./Noorwegen).

<sup>200</sup> *Ibid.*, §171 (Vilnes e.a./Noorwegen).

<sup>201</sup> *Ibid.*, §179 (Vilnes e.a./Noorwegen).

<sup>202</sup> *Ibid.*, §233-234 (Vilnes e.a./Noorwegen).

<sup>203</sup> *Ibid.*, §233 (Vilnes e.a./Noorwegen).

<sup>204</sup> *Ibid.*, §§ 167 (h) en 239 (Vilnes e.a./Noorwegen); M. BOX, *Gezondheidsrisico's voor omwonenden van intensieve veehouderijen in het licht van het voorzorgsbeginsel en het EVRM*, onuitg. masterthesis Recht Tilburg University, 36-38.

*to the risks involved.*"<sup>205</sup> (Vrije vertaling: Gelet op alle voornoemde overwegingen, in het bijzonder de rol van de autoriteiten bij het verlenen van vergunningen voor duikactiviteiten en bij de bescherming van de veiligheid van dergelijke activiteiten, alsmede het gebrek aan wetenschappelijke consensus op dat moment over de langetermijneffecten van decompressieziekte en de onzekerheid die op dat moment over deze zaken bestond (...), was een zeer voorzichtige aanpak geboden om de kans op schade zo klein mogelijk te houden (...). Naar het oordeel van het Gerecht zou het dan ook redelijk zijn geweest dat de autoriteiten de voorzorgsmaatregel hadden genomen om ervoor te zorgen dat de ondernemingen volledige transparantie betrachtten met betrekking tot de gebruikte duiktabellen en dat verzoekers, en andere duikers zoals zij, informatie ontvingen over de verschillen tussen de tabellen, alsmede over hun zorgen met betrekking tot de veiligheid en de gezondheid van de duikers, die essentiële informatie vormden die zij nodig hadden om het risico voor hun gezondheid te kunnen beoordelen en om met kennis van zaken in te stemmen met de betrokken risico's.)

Hoewel het EHRM nog niet expliciet het voorzorgsbeginsel heeft erkend onder artikel 2 EVRM, kunnen we niet uitsluiten dat het EHRM dit wel zal doen in latere rechtspraak. Ook is de informatieverplichting van de lidstaten een feit geworden doorheen de rechtspraak van het Hof.<sup>206</sup> Zo moeten ze voldoende informatie verstrekken aan de burgers waardoor ze zelf in staat zijn om een risicoafweging te maken.<sup>207</sup>

## 4.2.2 POSITIEVE VERPLICHTINGEN

Hoewel het EVRM (soms ook 'het Verdrag') geen bescherming in het verdrag toekent aan het recht op een gezond leefmilieu, erkent en waarborgt het EHRM een onrechtstreekse bescherming aan het milieu. Dankzij een evolutieve en opbouwende rechtspraak heeft het EHRM erkent dat een schending van het milieu enkele rechten beschermd door het Verdrag, op hun beurt ook geschonden kunnen zijn. Om dit te kunnen doen, moeten we v onder 'het milieu' de leefomgeving van individuen verstaan. De beschermde fundamentele rechten zijn de volgende: het recht op leven in artikel 2, het Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven in artikel 8, maar ook voor het recht op een eerlijk proces in artikel 6, Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel in artikel 13 en het recht van vrije meningsuiting in artikel 10.<sup>208</sup>

Het EHRM gebruikt het systeem van de positieve verplichtingen. Daardoor worden lidstaten er niet enkel toe gehouden om zich te onthouden van enige inmenging op de gewaarborgde rechten (negatieve verplichting), maar moeten ze actief handelen om het genot van die rechten te waarborgen.<sup>209</sup>

---

<sup>205</sup> *Ibid.*, §244 (Vilnes e.a./Noorwegen).

<sup>206</sup> Zie ook EHRM 19 februari 1998, nr. 14967/89 (Guerra/Italië).

<sup>207</sup> M. TIMMER en N. VAN TRIET, "Beheersen en bestrijden – het voorzorgsbeginsel en informatieplichten bij de onzekere risico's van Q-koorts", *TO* 2017, 79-85 ; W.R. VAN DER VELDE, "Voorzorg in het bestuursrecht. Over zeehonden, zoönosen en wat als Groningen op Antarctica zou liggen", *NJB* 2015, afl. 7, 437.

<sup>208</sup> L. D'AMBROSIO, « L'INFLUENCE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION SUR LA RESPONSABILITÉ : UN ÉTAT DES LIEUX » in G.G. DELAGE, S. MANACORDA, L. D'AMBROSIO (eds), *Dynamiques normatives du principe de précaution et métamorphoses de la responsabilité juridique : Mission de recherche Droit et Justice*, Parijs, Mare & Martin, 2018, (30) 57.

<sup>209</sup> Raad van Europa, *Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe*, 2020, AS/Soc (2020) 43rev.

<https://assembly.coe.int/LifeRay/SOC/Pdf/DocsAndDecs/2020/20201201-MemoHealthyEnvironment-FR.pdf> ;

Het gebruik van de positieve verplichtingen in het milieurecht heeft meerdere gevolgen. Ten eerste kunnen de rechters de doeltreffendheid van de door de lidstaten genomen preventieve en repressieve maatregelen, controleren. Het leidt er dan ook toe dat het Verdrag niet alleen van toepassing is in het (zeldzame) geval waarin de verontreiniging rechtstreeks door de staat is veroorzaakt, maar ook in het (meer voorkomende) geval waarin de vervuiling het gevolg is van het ontbreken van adequate activiteit van de particuliere sector ("horizontaal effect").<sup>210</sup> Daarnaast kan het niet vervullen van een positieve verplichting door een lidstaat aanleiding geven tot een schadevergoeding. De Staat zou aansprakelijk kunnen worden gesteld wegens onrechtmatige daad, zoals in een later hoofdstuk besproken wordt.

### 4.2.3 VERSCHILLENDE INVALSHOEKEN

We merken dat de Straatsburgse rechters de invulling van de positieve verplichtingen inzake het milieurecht bekijken vanuit twee verschillende invalshoeken. In het eerste geval gaan de rechters zich uitspreken over risicovolle activiteiten die ernstige gevolgen kan hebben voor de gezondheid of zelfs de dood tot gevolg hebben. Bij deze moeten de lidstaten (voorzorgs)maatregelen nemen. Een tweede behandeling wordt inzake vervuiling en/of overlast opgemerkt. De onderscheiding is belangrijk want het Hof hanteert verschillende criteria. Bij gevaarlijke activiteiten zal het EHRM een zekere discretionaire bevoegdheid overlaten aan de lidstaten, desondanks ze vrij intens en grondig de genomen maatregelen zal toetsen. In het tweede geval zal het EHRM een ruime beoordelingsbevoegdheid overlaten aan de lidstaten. Door middel van een *fairbalance*-test bepaalt het EHRM wat de positieve verplichtingen van de staat zijn.<sup>211</sup>

### 4.2.4 'RISICOVOLLE ACTIVITEITEN' EN VOORZORGSMATREGELEN

Uit het EVRM werden meerdere verplichtingen, inzake milieurecht afgeleid door de Straatsburgse rechters:

- De lidstaten moeten een wettelijk en bestuurlijk kader scheppen. Het wettelijk kader moet als doel hebben een efficiënte preventie creëren van schade aan het milieu en menselijke gezondheid<sup>212</sup> ; (verplichting om een wetgevende kader te maken)
- In het geval van 'gevaarlijke activiteiten', moeten de lidstaten de toelating, ingebruikneming, exploitatie, veiligheid en controle van de betrokken activiteit vaststellen en moeten ze aan ieder betrokken persoon (zoals bv. uitbaters van het activiteit) opleggen dat ze praktische maatregelen nemen met het oog op de doeltreffende bescherming van burgers wier leven kan worden blootgesteld aan de gevaren die inherent zijn aan het desbetreffende activiteiten<sup>213</sup>; (controle- of preventieplicht)

---

<sup>210</sup> L. D'AMBROSIO, « L'INFLUENCE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION SUR LA RESPONSABILITÉ : UN ÉTAT DES LIEUX » in G.G. DELAGE, S. MANACORDA, L. D'AMBROSIO (eds), *Dynamiques normatives du principe de précaution et métamorphoses de la responsabilité juridique : Mission de recherche Droit et Justice*, Parijs, Mare & Martin, 2018, (30) 58.

<sup>211</sup> E.C. GIJSELAAR en E.R. DE JONG, "Overheidsfalen en het EVRM bij ernstige bedreigingen voor de fysieke veiligheid", *NTBR* 2016, afl. 3, 36-45.

<sup>212</sup> EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99 (Öneryıldız/Turkije), § 90; EHRM 20 maart 2008, nr. 15339/02, 21166/02, 11673/02, 15343/02 (Budayeva e.a./Rusland), § 129-132.

<sup>213</sup> EHRM 30 november 2004, 48939/99 (Öneryıldız/Turkije), § 107 ; EHRM 28 februari 2012, nrs. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05 (Kolyadenko e.a./Rusland), § 174-180, 181-185 en 216.

- Tenslotte hebben de lidstaten een informatieplicht. Ze moeten het publiek voorlichten over de gevaren en de ernstige risico's van vervuiling.<sup>214</sup> (informatieplicht)

Daarnaast bestaan er ook procedurele verplichtingen, die worden opgelegd aan de lidstaten. Ze veranderen afhankelijk van het recht dat betrokken is in het geschil. Staten moeten onderzoeken en impactstudies uitvoeren om de eventuele schade voor het milieu of de gezondheid ten gevolge van de activiteiten te voorkomen en op voorhand te beoordelen. De onderzoeksplicht van de lidstaten is in de ogen van het EHRM een belangrijke verplichting. Wanneer ze goed wordt ingevuld kunnen de autoriteiten een idee hebben van de gevolgen van hun (al dan niet) handelen en kunnen ze eventueel de gevolgen daarvan beperken of voorkomen. De verwoording van het Hof werd in meerdere zaken herhaald en bevestigd. Ze luidt als volgt: *“Where a State must determine complex issues of environmental and economic policy, the decision-making process must firstly involve appropriate investigations and studies in order to allow them to predict and evaluate in advance the effects of those activities which might damage the environment and infringe individuals’ rights and to enable them to strike a fair balance between the various conflicting interests at stake (...).”*<sup>215</sup> (Vrije vertaling: *Wanneer een staat complexe kwesties van milieu- en economisch beleid moet bepalen, moet het besluitvormingsproces in de eerste plaats bestaan uit passende onderzoeken en studies, zodat de gevolgen van activiteiten die het milieu kunnen schaden en de rechten van individuen kunnen schenden, van tevoren kunnen worden voorspeld en geëvalueerd en een eerlijk evenwicht kan worden gevonden tussen de verschillende conflicterende belangen die op het spel staan.*)

Daarmee wordt het duidelijk dat de verplichting tot voorafgaande onderzoek van groot belang is, hoewel het geen absolute verplichting is.<sup>216</sup> De staat kan dus handelen zonder dat er telkens een onderzoek moet worden gevoerd. Uit de rechtspraak van het EHRM kunnen we afleiden dat deze verplichting ook geldt voor artikel 2 EVRM.<sup>217</sup>

De conclusies van deze opzoeken moeten publiek toegankelijk worden gesteld. Het publiek moet de informatie over de risico's en gevaren waaraan ze worden blootgesteld kunnen evalueren. Een beroep voor de rechter tegen de beslissingen, handelingen of nalatigheden moet mogelijk zijn

<sup>214</sup> L. D'AMBROSIO, « L'INFLUENCE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION SUR LA RESPONSABILITÉ : UN ÉTAT DES LIEUX » in G.G. DELAGE, S. MANACORDA, L. D'AMBROSIO (eds), *Dynamiques normatives du principe de précaution et métamorphoses de la responsabilité juridique : Mission de recherche Droit et Justice*, Parijs, Mare & Martin, 2018, (30) 58. ; EHRM 24 juli 2014, nrs. 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11, 62338/11 (Brincat e.a./Malta), § 112 e.v

<sup>215</sup> EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99, r.o. 119 (Taşkin e.a./Turkije). Zie bijv. ook: EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97, r.o. 128 (Hatton e.a./Verenigd Koninkrijk); EHRM 28 maart 2006, nr. 46771/00, r.o. 43 (Öçkan e.a./Turkije); EHRM 2 november 2006, 59909/00, r.o. 83 (Giacomelli/Italië); EHRM 5 juni 2007, 17381/02, r.o. 41 (Lemke/Turkije); EHRM 27 januari 2009, 67021/01, r.o. 88 (Tătar/Roemenië); EHRM 7 april 2009, 6586/03, r.o. 63 (Brândușe/Roemenië); EHRM 10 februari 2011, 30299/03, r.o. 143 (Dubetska e.a./Oekraïne); EHRM 21 juli 2011, 38182/03, r.o. 67 (Grimkovskaya/Oekraïne); EHRM 22 november 2011, 24202/10, r.o. 70 (Zammit Maempel/Malta); EHRM 14 februari 2012, 31965/07, r.o. 220 (Hardy en Maile/Verenigd Koninkrijk); EHRM 13 december 2012, 3675/04, r.o. 138 (Flamenbaum e.a./Frankrijk).

<sup>216</sup> Zie hiervoor EHRM 8 juli 2003, 36022/97, r.o. 128 (Hatton e.a./Verenigd Koninkrijk). Zie bijv. ook: EHRM 10 november 2004, 46117/99, r.o. 118 (Taşkin e.a./Turkije); EHRM 2 november 2006, 59909/00, r.o. 82 (Giacomelli/Italië); EHRM 14 februari 2012, 31965/07, r.o. 219 (Hardy en Maile/Verenigd Koninkrijk). 427 EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01, r.o. 112 (Tătar/Roemenië).

<sup>217</sup> EHRM 28 februari 2012, nr. 17423/05, r.o. 166 (Kolyadenko e.a./Rusland).

wanneer het betrokken publiek acht dat er niet voldoende rekening wordt gehouden met hun belangen en/of opmerkingen in het besluitvormingsproces.<sup>218</sup>

Onder artikel 2 EVRM verstrengt het EHRM haar voorwaarden. De lidstaten zijn verplicht om rechtsmiddelen te waarborgen aan de slachtoffers en hun aanverwanten. De Staten moeten dus een efficiënt rechterlijk systeem voorzien, waarbij de verantwoordelijken van de schade om verantwoording worden geroepen.<sup>219</sup> Bovendien bestaat de verplichting om een onderzoek te voeren naar de oorzaak en de verantwoordelijkheid voor de aantasting op het recht op het leven.<sup>220</sup>

#### 4.2.4.1 Het al dan niet handelen volgens het EHRM

Om te beoordelen of een lidstaat al dan niet moet handelen heeft het Hof een criteria ontwikkeld, nl. het *Osman*-criterium. Zelfs als het Hof onder artikel 8 EVRM niet expliciet naar het arrest *Osman tegen VK*<sup>221</sup> verwijst, zoekt het EHRM aansluiting bij mijlpaalarresten *Öneryildiz tegen Turkije*<sup>222</sup> en *Budayeva e.a. tegen Rusland*, waarin naar het *Osman*-arrest wordt verwezen.<sup>223</sup>

Daaruit kunnen we enkele grenzen aan de positieve verplichtingen van de lidstaten halen. Zo kan de verplichting van de staat om voorzorgsmaatregelen te nemen niet leiden tot een onmogelijke en disproportionele last voor de staat. Dit is een begrenzing die wordt bepaald door de verplichting van de staat om enkel te handelen wanneer er sprake is van een reëel en onmiddellijk risico voor één of meer specifieke individuen, dat de overheid kent of behoort te kennen, en voor zover de overheid bevoegd is om dergelijke handelingen te verrichten als ze redelijk zijn.<sup>224</sup> Ik zal deze elementen hierna bespreken.

Ten eerste speelt kennis over de dreigende inbreuk een belangrijke rol om te bepalen of de staat al dan niet voorzorgsmaatregelen moet nemen. Het gaat niet enkel over de kennis van dreigende situaties voor het leven of de gezondheid in het algemeen maar ook voor kennis van dergelijke bedreigingen in een concrete situatie voor een specifiek groep.<sup>225</sup> Vaak wordt er dan ook gesproken over het reëel en onmiddellijk risico voor het leven of de gezondheid<sup>226</sup> van één of meer specifieke individuen. Weliswaar worden de termen 'welzijn, kwaliteit van leven en rustig genot van de woning'

---

<sup>218</sup> EHRM, 9/12/1994, nr. 16798/90 (Lopez Ostra t. Spanje) ; EHRM, 19/02/1998, (Guerra t. Italië) ; EHRM, 8/07/2003, (Hatton en anderen t. Verenigd Koninkrijk) ; EHRM, 2/11/2006, (Giacomelli t. Italië) ; EHRM 10 november 2004, 46117/99, r.o. 119 (Taşkin e.a./Turkije) en EHRM 14 februari 2012, nr. 31965/07, r.o. 221 (Hardy en Maile/Verenigd Koninkrijk); L. D'AMBROSIO, « L'INFLUENCE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION SUR LA RESPONSABILITÉ : UN ÉTAT DES LIEUX » in G.G. DELAGE, S. MANACORDA, L. D'AMBROSIO (eds), *Dynamiques normatives du principe de précaution et métamorphoses de la responsabilité juridique : Mission de recherche Droit et Justice*, Parijs, Mare & Martin, 2018, (30) 58.

<sup>219</sup> EHRM 30 november 2004, 48939/99, r.o. 90-93, 95 en 116 (Öneryildiz/Turkije) en EHRM 28 februari 2012, 17423/05, r.o. 188-190 en 202 (Kolyadenko e.a./Rusland).

<sup>220</sup> EHRM 30 november 2004, 48939/99, r.o. 93-94 en 113-115 (Öneryildiz/Turkije) en EHRM 28 februari 2012, 17423/05, r.o. 190-191 en 194-200 (Kolyadenko e.a./Rusland).

<sup>221</sup> EHRM 28 oktober 1998, nr. 23452/94 (Osman/VK).

<sup>222</sup> EHRM 30 november 2004, 48939/99 (Öneryildiz/Turkije).

<sup>223</sup> bijvoorbeeld EHRM 24 juli 2014, nrs. 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11, 62338/11 (Brincat e.a./Malta), § 82, 85 en 90.

<sup>224</sup> D. SANDERINK, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer, Kluwer 2015, 137-139. EHRM 26 juli 2011, nr. 9718/03, r.o. 51 (Georgel en Georgeta Stoicescu/Roemenië) gebaseerd op EHRM 29 oktober 1998, 23452/94, r.o. 116 (Osman/Verenigd Koninkrijk).

<sup>225</sup> EHRM 30 november 2004, 48939/99 (Öneryildiz/Turkije), § 93 onder verwijzing naar EHRM 28 oktober 1998, 23452/94 (Osman/VK), § 116 ; E.C. GIJSELAAR en E.R. DE JONG, "Overheidsfalen en het EVRM bij ernstige bedreigingen voor de fysieke veiligheid", *NTBR* 2016, afl. 3, 36-45.

<sup>226</sup> EHRM 26 juli 2011, nr. 9718/03, r.o. 61 (Georgel en Georgeta Stoicescu/Roemenië).

niet gebruikt in dit verband<sup>227</sup>, maar een analogische toepassing is niet verboden aangezien het EHRM ook rekening houdt met de rechtspraak van het Hof van Justitie bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel, zoals we *supra* hebben gezien. In ieder geval, is dit een belangrijke begrenzing gelet op de overheid niet kan worden gedwongen om voor alle risico's, hoe hypothetisch ze ook zijn, maatregelen te nemen.<sup>228</sup> In dit verband zal de mate van waarschijnlijkheid van realisatie van het risico dan ook onderzocht worden door het EHRM. Het tijdelijk karakter van de bewoording 'onmiddellijk' lijkt een minder belangrijke rol te spelen in de rechtspraak van de Straatsburgs rechters.<sup>229</sup>

Het Hof heeft in de zaak *Öneryildiz tegen Turkije*<sup>230</sup> geoordeeld dat er een reëel en onmiddellijk risico bestond voor een explosie van methaangas op een vuilnisbelt, met als gevolg een bedreiging voor het leven van de bewoners van de nabijgelegen sloppenwijk die op deze vuilnisbelt was gebouwd. De kans dat de explosie zou gebeuren was belangrijker dan het lange tijdsverloop tussen de ingebruikname van het vuilnisbelt (in de jaren 70), of vanaf de verschillende rapporten (1991) die aantonen dat de bestaande veiligheidsvoorschriften van de overheid niet werden gerespecteerd tot de ontploffing in 1993.<sup>231</sup>

In de zaak *Budayeva e.a. tegen Rusland* speelde bijvoorbeeld de grootte van de kans dat een modderstroom zou plaatsvinden een belangrijker rol dan wanneer de modderstroom precies zou plaatsvinden.<sup>232</sup> Het EHRM wijst erop aan dat de autoriteiten op de hoogte waren dat waarschijnlijk een modderstroom ging plaatsvinden, maar wisten niet precies wanneer. Interessant aan deze zaak is ook de bevestiging van een analoge toepassing van het vereiste van een reëel en onmiddellijk risico zonder het evenwel expliciet te vermelden. Uit het toetsingskader van het EHRM aan het verdrag, vindt een uitvoerig verwijzing naar de zaak *Öneryildiz tegen Turkije*<sup>233</sup> plaats, waar het vereiste van een reëel en onmiddellijk risico wel expliciet wordt toegepast door het Hof.<sup>234</sup>

Verder kan men niet verwijten aan een niet handelende overheid die niet wist of niet behoorde te weten dat een risico bestond. Maar in andere gevallen kan de overheid zelf een risico vaststellen zoals we gezien hebben in de zaak *Budayeva e.a. tegen Rusland* waarin meerdere overheidsorganen waarschuwingen hadden gegeven voor het risico van modderstromen.<sup>235</sup> Ook in andere zaken werd de subjectieve kennis<sup>236</sup> van de overheid door het Hof vastgesteld.<sup>237</sup> Zoals in een ander bovengenoemde zaak *Öneryildiz tegen Turkije*, ontstaat dergelijke subjectieve kennis ook wanneer een burger of een deskundige een bestaande risico aangeeft aan de overheid.<sup>238</sup> Volgens het Hof wist de overheid dat een reëel en onmiddellijk risico op methaanontploffing bestond doordat

---

<sup>227</sup> D. SANDERINK, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer, Kluwer 2015, 140-141.

<sup>228</sup> D. SANDERINK, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer, Kluwer 2015, 139. ; M. BOX, *Gezondheidsrisico's voor omwonenden van intensieve veehouderijen in het licht van het voorzorgsbeginsel en het EVRM*, onuitg. masterthesis Recht Tilburg University, 50-56.

<sup>229</sup> D. SANDERINK, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer, Kluwer 2015, 142-146.

<sup>230</sup> EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99 (*Öneryildiz/Turkije*)

<sup>231</sup> EHRM 30 november 2004, 48939/99, §§97-101 (*Öneryildiz/Turkije*).

<sup>232</sup> EHRM 20 maart 2008, 15339/02, §§147-149 (*Budayeva e.a./Rusland*).

<sup>233</sup> EHRM 30 november 2004, 48939/99, §§100-101 (*Öneryildiz/Turkije*).

<sup>234</sup> EHRM 20 maart 2008, 15339/02, §§128-137 (*Budayeva e.a./Rusland*).

<sup>235</sup> EHRM 20 maart 2008, 15339/02, §§19-24, 90-92 en 147-149 (*Budayeva e.a./Rusland*).

<sup>236</sup> D. SANDERINK, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer, Kluwer 2015, 150.

<sup>237</sup> EHRM 28 februari 2012, 17423/05, §§15-16, 165 en 176-179 (*Kolyadenko e.a./Rusland*).

<sup>238</sup> EHRM 30 november 2004, 48939/99, r.o. 98-101 (*Öneryildiz/Turkije*); D. SANDERINK, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer, Kluwer 2015, 151.

deskundigen dit hadden opgemerkt en aan de overheid hadden meegedeeld.<sup>239</sup> De objectieve kennisvereiste bestaat daarentegen wanneer de overheid een risico niet kent, maar behoort te kennen. De rechtspraak van het EHRM heeft dit nog niet uitgewerkt maar uit de literatuur kunnen we een paar elementen halen. Zo zou een overheid op de hoogte moeten zijn van een risico ten gevolge van haar toezichthoudende plicht teneinde risico's op toekomstige aantastingen te ontdekken.<sup>240</sup>

Een volgende vraag is of de overheid bevoegd is om dergelijke handelingen te nemen. Dat een concrete handeling redelijkerwijs van de overheid kan worden verwacht, is niet altijd duidelijk. Uiteraard moet worden gekeken naar de begrenzing van de bevoegdheid van de overheid naar nationaal recht. Soms kan het zijn dat een overheid niet is toegestaan om een handeling te nemen, omdat het nationaal recht haar niet bevoegd maakt. Zoals reeds besproken, is deze situatie in België niet onbekend. De vraag is als een staat aansprakelijk kan worden gesteld voor het feit dat ze de bevoegdheid in kwestie niet heeft gecreëerd.<sup>241</sup> Een ander begrenzing aan de bevoegdheid van de overheid is het verbod om de door het verdrag beschermde belangen van derden aan te tasten.<sup>242</sup>

Ten slotte bestaat er een algemene beperking op de verplichting tot handelen: wanneer zulke verplichting een onmogelijke en disproportionele last legt op de staat. De reden daarachter is "operational choices which they must make in terms of priorities and resources" aldus het Hof.<sup>243</sup> De lidstaten moeten dus een afweging maken gelet op de beschikbare middelen en de gestelde prioriteiten en niet voor ieder risico maatregelen nemen. Echter kan het geen reden zijn om de middelen op dergelijke risico's te ontnemen. De overheid moet in staat zijn om hun positieve verplichtingen in te vullen.<sup>244</sup>

Uit deze criteria kunnen we concluderen dat de overheid ervoor moet zorgen dat voldoende capaciteit en middelen beschikbaar zijn tot het verrichten van op zichzelf redelijke, concrete handelingen ter voorkoming van de verwezenlijking van een reëel en onmiddellijk risico voor het leven en/of de lichamelijke integriteit van één of meer specifieke individuen, indien de overheid dit risico kent dan wel behoort te kennen.<sup>245</sup>

## 4.2.5 MILIEUVERVUILING EN VOORZORGSMAATREGELEN<sup>246</sup>

In zaken betreffende (milieu)vervuiling en/of overlast – de tweede invalshoek – hanteert het EHRM een *fairbalance*-test<sup>247</sup>. Deze belangenafweging gebeurt tussen enerzijds het belang van klager(s)

---

<sup>239</sup> EHRM 30 november 2004, 48939/99, r.o. 98-101 (Öneryildiz/Turkije).

<sup>240</sup> D. SANDERINK, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer, Kluwer 2015, 151-152.

<sup>241</sup> *Ibid.*, 99 en 157.

<sup>242</sup> *Ibid.*, 98 en 156-157.

<sup>243</sup> EHRM 29 oktober 1998, 23452/94, r.o. 116 (Osman/Verenigd Koninkrijk); EHRM 30 november 2004, 48939/99 (Öneryildiz/Turkije), r.o. 107; EHRM 20 maart 2008, 15339/02, r.o. 135 (Budayeva e.a./Rusland); EHRM 28 februari 2012, 17423/05, r.o. 160 (Kolyadenko e.a./Rusland).

<sup>244</sup> D. SANDERINK, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer, Kluwer 2015, 137-139.

<sup>245</sup> *Ibid.*, 138.

<sup>246</sup> E.C. GIJSELAAR en E.R. DE JONG, "Overheidsfalen en het EVRM bij ernstige bedreigingen voor de fysieke veiligheid", *NTBR* 2016, afl. 3, 36-45; M. BOX, *Gezondheidsrisico's voor omwonenden van intensieve veehouderijen in het licht van het voorzorgsbeginsel en het EVRM*, onuitg. masterthesis Recht Tilburg University, 56-60.

<sup>247</sup> Bv. : EHRM 9 december 1994, 16798/90, §§51 en 58 (López Ostra/Spanje); EHRM 9 juni 2005, 55723/00, §§89 en 134 (Fadeyeva/Rusland); EHRM 26 oktober 2006, nr. 53157/00, §§101 en 110 (Ledyayeva e.a./Rusland); EHRM 16 november 2004, 4143/02, §55 (Moreno Gómez/Spanje); EHRM 2 november 2006,

om zoveel mogelijk te worden behoed voor de gevolgen van hinderlijke/belastende activiteiten voor het milieu en de omgeving, en anderzijds het economische en maatschappelijke belang dat gediend wordt met de desbetreffende activiteit maar ook de beoordeling van of de overheid voorzorgsmaatregelen moet nemen.<sup>248</sup> Hierna komen enkele factoren waarmee de overheid rekening moet houden in zijn afweging om te handelen.

Ten eerste kan men afleiden uit de zaak *Băcilă tegen Roemenië*<sup>249</sup> dat een activiteit zelf of de ernst van haar gevolgen van groot belang is indien ze tegen het nationaal recht ingaan. In deze zaak had een bedrijf die intensief gebruik maakte van chemische stoffen en dus de lucht, wateren en gronden in de buurt ernstig vervuilde. De gezondheid van de verzoekster *in casu* was daardoor ernstig achteruitgegaan.<sup>250</sup> De Roemeense overheid had bij de verleende vergunningen een aantal maatregelen genomen om het fenomeen terug te dringen. Desondanks kon de staat niet bewijzen dat de maatregelen werden uitgevoerd. Ook stellen de rechters vast dat het bedrijf enkele jaren zonder de vereiste vergunningen is blijven doorwerken.<sup>251</sup> Het EHRM vond dat de overheid geen 'fair balance' had uitgevoerd tussen enerzijds de economische belangen gehecht aan het blijven opengaan van het bedrijf als werkgever en de gezondheid van de verzoekster, anderzijds.<sup>252</sup> Bijgevolg vonden de rechters dat artikel 8 EVRM was geschonden.<sup>253</sup> We kunnen dus afleiden uit de zaak dat een lidstaat gehouden is te handelen wanneer een activiteit of haar gevolgen tegen het nationaal recht gaan. Het niet handelen kan niet verklaard worden door de economische baten of het beschermen van werk in dergelijke gevallen.<sup>254</sup> Gelijkaardige conclusies werden genomen in de zaak *Fadeyeva tegen Rusland*.<sup>255</sup>

Hoewel de rechtspraak van het Hof dit nog niet heeft bevestigd, kan een activiteit op zichzelf of wat betreft de ernst van de gevolgen van de activiteit in strijd zijn met adviezen of richtlijnen van deskundigen, enige belang hebben. Zoals ik al heb aangehaald kan het meedelen door een burger of een deskundige aan de bevoegde overheid bijdragen aan haar subjectieve kennis van een risico. Ook kunnen erkende deskundige rapporten bijdragen tot de vaststelling van het 'minimum level of severity'<sup>256</sup> van artikel 8 EVRM. Ik denk bijvoorbeeld aan rapporten van de WHO. Deze laatste zijn minstens gezaghebbend voor het Hof.<sup>257</sup>

---

59909/00, §§78 en 97 (Giacomelli/Italië); EHRM 30 maart 2010, 19234/04, §§60 en 62 (Băcilă/Roemenië); EHRM 22 november 2011, 24202/10, §§61 en 73 (Zammit Maempel/Malta); EHRM 3 juli 2012, 61654/08, §§42-43 (Martínez Martínez en Pino Manzano/Spanje); EHRM 18 juni 2013 50474/08, §§24- 25 (Bor/Hongarije).

<sup>248</sup> Bv. : EHRM 9 december 1994, 16798/90, r.o.58 (López Ostra/Spanje); EHRM 2 november 2006, 59909/00, r.o. 81 en 97 (Giacomelli/Italië); EHRM 30 maart 2010, 19234/04, r.o. 69-72 (Băcilă/Roemenië). E.C. GIJSELAAR en E.R. DE JONG, "Overheidsfalen en het EVRM bij ernstige bedreigingen voor de fysieke veiligheid", *NTBR* 2016, afl. 3, 36-45.

<sup>249</sup> EHRM 30 maart 2010, 19234/04 (Băcilă/Roemenië).

<sup>250</sup> *Ibid.*, §63 (Băcilă/Roemenië).

<sup>251</sup> *Ibid.*, §§67-68 (Băcilă/Roemenië).

<sup>252</sup> *Ibid.*, §§69-72 (Băcilă/Roemenië).

<sup>253</sup> *Ibid.*, §73 (Băcilă/Roemenië).

<sup>254</sup> D. SANDERINK, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer, Kluwer 2015, 183.

<sup>255</sup> Zie EHRM 9 juni 2005, 55723/00, §§ 64-67, 116-117, 132-134 (Fadeyeva/Rusland).

<sup>256</sup> D. SANDERINK, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer, Kluwer 2015, 48-51.

<sup>257</sup> EHRM 20 mei 2010, 61260/08, §60 (Oluić/Kroatië ) en EHRM 3 mei 2011, 6854/07, §98 (Apanasewicz/Polen)



Ten slotte, wijst het EHRM op het feit dat de lidstaten over een uitgebreide 'margin of appreciation' beschikken bij het nemen van maatregelen.<sup>258</sup> Daarbij mag niet vergeten worden dat deze maatregelen wel effectief moeten zijn.<sup>259</sup>

#### 4.2.6 CONCLUSIE

Zoals uitvoerig beschreven heeft het voorzorgsbeginsel zijn plaats gemaakt doorheen de rechtspraak van EHRM en zo een plaats heeft gevonden in het EVRM. Het toepassingsgebied van het beginsel onder artikel 8 EVRM is zeker. Voor dezelfde toepassing onder andere artikelen moeten we wachten op een expliciete erkenning. Desondanks zien we dat het Hof impliciet het beginsel gebruikt onder andere artikelen, zoals artikel 2 EVRM. Zelfs als het toepassingsgebied van het beginsel onder de mensenrechtelijke rechtspraak meer vaag is dan onder de uitspraken van het Hof van Justitie, is de toepassing van het beginsel veel duidelijker. Het EHRM gebruikt duidelijk afgebakende criteria met een consistente toetsing daaraan. Dit maakt het veel gemakkelijker en brengt veel meer rechtszekerheid.

Wanneer onzekere risico's zich voortdoen heeft het EHRM vastgesteld dat de lidstaten enkele verplichtingen hebben. Daarbij hoort de verplichting om een wettelijk kader te scheppen en in sommige gevallen de verplichting om te handelen. Het Hof heeft enkele criteria uitgewerkt om meer duidelijkheid te scheppen hieromtrent, zoals het Osman-criterium bijvoorbeeld. Andere verplichtingen zijn het onderzoeks- of informatieplicht onder andere. Toch hebben we gezien dat de verplichtingen niet onbeperkt zijn. Zo moet er sprake zijn van een reëel en onmiddellijk risico, waarvan de overheid op de hoogte moet zijn. De autoriteiten moeten bovendien bevoegd zijn om een reactie daarop te nemen. Meer algemeen kunnen de verplichtingen geen onmogelijke en disproportionele last leggen op de lidstaten.

#### 4.3 NATIONALE RECHTSPRAAK<sup>260</sup>

Hoe pakken we milieuproblemen aan? Overheidsbeleid wordt vaak gezien als louter declaratoir en hopeloos timide. Lijdt justitie aan hetzelfde syndroom? Staat het zichzelf de stoutmoedigheid van Churchill toe of zwelgt het in de voorzichtigheid van Chamberlain?

We hebben gezien dat het voorzorgsbeginsel goed verankerd is in supranationale rechtspraak. Ook de Belgische rechters werden meermaals geconfronteerd met het beginsel. In eerste instantie zal ik teruggrijpen tot de eerste beslissingen omtrent het beginsel. De Raad van State is weliswaar de grootste bron van rechtspraak over het voorzorgsbeginsel, echter hebben andere rechters des koninkrijk ook uitspraken gedaan, zoals het grondwettelijk hof en de 'gewone' hoven en rechtbanken.

---

<sup>258</sup> EHRM 9 juni 2005, 55723/00, §§ 96 en 124 (Fadeyeva/Rusland); EHRM 26 oktober 2006, 53157/00, § 110 (Ledyayeva e.a./Rusland); EHRM 20 maart 2008, 15339/02, §§134 en 156 (Budayeva e.a./Rusland); EHRM 10 februari 2011, 30299/03, §§141, 148-151 en 154-156 (Dubetska e.a./Oekraïne).

<sup>259</sup> EHRM 28 februari 2012, 17423/05, §§174 en 179-180 (Kolyadenko e.a./Rusland).

<sup>260</sup> M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée », *JT* 2004, Larcier, Bruxelles, 169-179 ; M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée », [www.orbi.uliege.be](http://www.orbi.uliege.be), 1-24 ; M.G. FAURE, « Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen », M.G. FAURE en E. VOS, *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, Gezondheidsraad, 2003, (235) 235-258.

Zoals we eerder hebben gezien verbreedt het beginsel de risico's dat politimaatregelen moeten vermijden. De voorzorgsredenering verplicht ons om - boven de klassieke redenering dat politimaatregelen de zekere risico's van schending van de openbare orde moeten tegenwerken - ook de onzekere risico's in rekening te houden.

Ter herinnering speelt het voorzorgsbeginsel een rol wanneer er sprake is van onzekere risico's of onzekerheid. De onzekerheid ontstaat wanneer de wetenschappelijke zekerheid niet (onmiddellijk) ontstaat. Dat is ook degene die we niet kunnen uitsluiten.<sup>261</sup> Zo bestond er destijds onzekerheid voor de gezondheid en het milieu van antennes voor GSM<sup>262</sup>. Een meer recente onzekerheid is de heisa rond 5g aangehaald in de inleiding van deze masterproef. In het algemeen, hoogspanningskabels, genetisch gemodificeerd voedsel of nog sommige additieven in voedsel van dieren hebben hun lot van onzekerheid geschapen.<sup>263</sup>

Soms wordt het risico, dat aanvankelijk onzeker is<sup>264</sup> en door voorzorg kan worden begrepen, vervolgens een vaststaand feit, zoals het effect van broeikasgassen op klimaatverandering. Soms wordt het voorzorgsbeginsel, slachtoffer van zijn eigen succes, ingeroepen in een context van een zeker risico.<sup>265</sup>

De invoering van het voorzorgsbeginsel in het positieve recht maakt het mogelijk om het ingrijpen van de wetgever of de overheid te rechtvaardigen in een nieuwe context waarin het "de politiemacht legitimeert".<sup>266</sup> Dit werd behandeld in hoofdstuk 3. Daar hebben we vastgesteld dat het voorzorgsbeginsel in het Belgisch recht was verankerd en zelfs in de Grondwet. Maar een uitdrukkelijke vermelding van het beginsel in de grondwet mist nog. We gaan onderzoeken hoe het beginsel door de rechtspraak wordt geïntroduceerd in ons fundamenteel tekst.

### 4.3.1 DE INGANG VAN HET VOORZORGSBEGINSEL IN DE RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

---

<sup>261</sup> Zie *supra* de besproken rechtspraak van het Hof van Justitie en van het EHRM.

<sup>262</sup> Rapport aan de Koning, voorafgaande het KB 29 april 2001 « houdende de normering van zendmasten voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz » : « Il n'a pas été clairement établi que le rayonnement des antennes GSM est dangereux, mais on ne peut pas garantir non plus le contraire », *BS* 22 mei 2001 ; L. LAVRYSEN en P. DE SMEDT, "Over het succes van mobieltjes en de emancipatie van het voorzorgsbeginsel. Een status quaestionis van de wetgeving en de rechtspraak met betrekking tot de exploitatie van GSM-zendmasten", *T.M.R.* 2002, 469 e.v.

<sup>263</sup> HvJ, 11 september 2002, nr. T-13/99 R , ECLI: ECLI:EU:T:1999:130, 'Pfizer'.

<sup>264</sup> L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Le principe de précaution, nature, contenu et limites », in CH. LEBEN en J. VERHOEVEN, *Le principe de précaution. Aspects de droit international et communautaire*, Parijs, Panthéon-Assas, 2002, (65) 65-76 ; E. VOS, « Mondialisation et régulation-cadre des marchés. Le principe de précaution et le droit alimentaire de l'union européenne », *R.I.D.E.* 2002, 219-222.

<sup>265</sup> RvS, 23 juli 2002, nr. 109508, S.P.R.L. AZIMUT e.a.

<sup>266</sup> M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée », *JT* 2004, Larcier, Bruxelles, 169-179.

Sedert 1992 vindt DE SADELEER al sporen van het voorzorgsbeginsel in de rechtspraak van het Raad van State.<sup>267</sup> In deze zaak heeft de Raad van State beslist dat het bestaan van een risico voor het leefmilieu door een vervuילend industrie volstond, zelfs als er geen zekerheid bestaat over het gevaar.<sup>268</sup>

De Raad van State heeft in de eerste plaats het niet in rekening houden met het onzekere risico bestraft zonder een beroep te doen op het 'voorzorgsbeginsel', zonder zich te beroepen op enig nieuw 'beginsel' waarvan de aanwezigheid onontbeerlijk zou zijn om een nieuwe stap te zetten in de uitoefening van de rechterlijke controle op het optreden van de administratie. De onzekerheid wordt bijzonder goed ontvangen door de procedure in kort geding zoals neergeschreven in de wetten van de Raad van State.<sup>269</sup> Zo wordt bepaald dat de Raad enkel een beslissing kan schorsen wanneer de onmiddellijke uitvoering van die handeling voor de aanvrager een 'moeilijk te herstellen ernstig nadeel dreigt'. Tal van arresten kwalificeren het risico voor de gezondheid van de burgers en het milieu veroorzaakt door de GSM-zendmasten als een 'moeilijk te herstellen ernstig nadeel'. Vaak zijn de middelen aangehaald door de verzoekers zeer complex en geeft de Raad vage antwoorden waardoor het niet altijd evident is om de plichten van de overheid te bepalen. Daaruit wordt afgeleid dat de reactie van de Raad van State zeer begrijpelijk is. Het is vanzelfsprekend dat de autoriteiten deze onzekerheden in rekening moeten nemen bij de besluitvorming.<sup>270</sup>

Ondanks het feit dat het voorzorgsbeginsel niet altijd expliciet wordt getoetst, gebeurt er impliciet een beoordeling of maatregelen die mochten worden genomen, ondanks het feit dat er geen bewijs van schade bestond.<sup>271</sup> Pas in 1999 was er sprake van de codificatie van het beginsel in het nationaal recht om uitdrukkelijke verwijzingen naar het voorzorgsbeginsel te vinden.

Verder heeft de Raad van State erkent dat het voorzorgsbeginsel als een autonome bron van voorzichtigheid bij het opstellen van regelgeving.<sup>272</sup>

In een eerste zaak, op 25 januari 1999, beroepen de verzoekers zich op het voorzorgsbeginsel tegen een nieuwe afvalverbrandingsinstallatie. De bewoners uit Drogenbos hadden een vordering tot schorsing van de milieuvergunning voor de nieuwe installatie ingediend bij de Raad. Niettemin wijst de Raad de redenering ondubbelzinnig af:

*“Dat een eerste lezing van de ingeroepen bepalingen tot de conclusie noopt dat deze geen afdwingbare regelen inhouden, doch enkel algemene principes op het vlak van algemeen milieubeleid lijken te bevatten, principes die nadere uitwerking in direct afdwingbare normen behoeven; dat derhalve, daargelaten de vraag of die 'beginselen' al dan niet miskend zijn, in de huidige stand van*

---

<sup>267</sup> N. DE SADELEER, "Het voorzorgsbeginsel: een stille revolutie?", *TMR* 1999, 88.

<sup>268</sup> RvS, 17 december 1992, nr. 45.338, *TMR* 1993, 93.

<sup>269</sup> Art. 17 RvS-wet.

<sup>270</sup> M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée », [www.orbi.uliege.be](http://www.orbi.uliege.be), 4.

<sup>271</sup> M.G. FAURE, « Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen », M.G. FAURE en E. VOS, *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, Gezondheidsraad, 2003, (235) 246.

<sup>272</sup> M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée », [www.orbi.uliege.be](http://www.orbi.uliege.be), 4.

*het geding niet blijkt dat een gebeurlijke schending ervan tot de vernietiging van de bestreden vergunning moet of zelfs kan leiden.*"<sup>273</sup>

We kunnen afleiden dat de milieubeginselen in het DABM als niet afdwingbare rechtsregels worden beschouwd. De rechtsleer heeft terecht aangekaart dat de uitspraak het bewijs van een eventuele schending van het beginsel moeilijker was gemaakt. Ze steunen hun standpunt op het auditoraat bij de Raad van State waarin het beginsel wel rechtstreeks afdwingbaar wordt geacht. Het auditoraat stelt vast: *"door het bestreden besluit het voorzorgsbeginsel, dat eigenlijk een variant is van het redelijkheidsbeginsel, op het vlak van de beoordeling van een milieuvergunningsaanvraag, niet op kennelijk wijze werd geschonden"*.<sup>274</sup> Het is vrij opmerkelijk dat de niet-schending door de Raad als het auditoraat wordt vastgesteld.

In een ander arrest werd het DABM weer onder vuur gelegd. Hier heeft de Raad een interessante redenering en voert een toetsing uit op de verschillende beginselen, bijvoorbeeld uit het grondwettelijk: recht op een gezond leefmilieu in artikel 23 GW. Een omwonende in de buurt van het circuit van Zolder, nabij Hasselt vocht een besluitwijziging van de Vlaamse regering aan. Deze wijziging was ten gunste van de exploitant van het circuit. De meest interessante overweging luidt als volgt:

*"Dat artikel 23 van de Grondwet voor eenieder het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu inhoudt;*

- dat dit grondrecht onder meer lijkt in te houden dat de versoepeling van de bestaande milieunormen slechts als verenigbaar met de Grondwet kan worden geacht, indien daarvoor dwingende redenen voorhanden zijn dat het uit die bepaling voortvloeiende 'standstill beginsel' voor het Vlaamse Gewest is neergelegd in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;*
- dat artikel 1.2.1 § 2 van het decreet immers bepaalt: 'op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten streeft het milieubeleid naar een hoog beschermingsniveau. Het berust onder meer op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het standstill beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt';*
- dat de Vlaamse Regering deze beginselen dient indachtig te zijn wanneer zij op grond van artikel 20 van het milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 algemene of per categorie van inrichting geldende milieuvorwaarden uitvaardigt (...) overwegende dat uit het voorgaande blijkt dat door de bestreden bepaling de bescherming van de mens en het leefmilieu tegen de hinderlijke effecten van de exploitatie van omlopen voor motorvoertuigen worden afgebouwd;*
- dat, zoals reeds gezegd, wil dergelijke regeling verenigbaar zijn met artikel 23 van de Grondwet, daartoe dwingende redenen moeten worden opgegeven;*

---

<sup>273</sup> RvS, 25 januari 1999, nr. 78340 en nr. 78341.

<sup>274</sup> I. LARMUSEAU, "Het voorzorgsbeginsel geïntroduceerd in de Belgische rechtspraak: zoveel hoofden, zoveel zinnen?", *TMR* 2000, 27 ; M.G. FAURE, « Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen », M.G. FAURE en E. VOS, *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, Gezondheidsraad, 2003, (235) 247.

- *dat noch uit het administratief dossier, noch uit het door de verwerende partij gevoerd verweer het voorhanden zijn van dergelijke redenen kan worden ontwaard;*
- *dat het middel ernstig is.*<sup>275</sup>

Hoewel het standstill-beginsel hier besproken wordt, aanvaardt het rechtsleer het belang van deze bepaling voor de milieubeginselen in het algemeen en het voorzorgsbeginsel in het bijzonder. Waar de Raad enkele maanden ervoor geen rechtstreekse werking van de beginselen erkende, erkent het hier wel een rechtstreekse werking. Bij het opmaken van haar beleid, moet de Vlaamse regering rekening houden met deze bepalingen en kunnen deze laatsten door de burgers worden afgedwongen. Het standstill-beginsel is zoals het voorzorgsbeginsel niet de meest duidelijk afgebakend beginsel uit ons rechtstelsel.<sup>276</sup> Kan het voorzorgsbeginsel dan ook rechtstreekse werking krijgen ten aanzien van overheidsinstanties en van derden?<sup>277</sup> Zoals we gaan zien is het antwoord niet eenvoudig.

Een eerste mijlpaalarrest van het voorzorgsbeginsel is het arrest *Venter*<sup>278</sup>. De Raad schorste een vergunning van de administratie voor een hoogspanningslijn. De verzoekster haalde aan dat de elektromagnetische golven veroorzaakt door de hoogspanningslijn een risico vormden op haar gezondheid.<sup>279</sup> Noch de aanvrager van de vergunning, noch de bevoegde overheid hadden de gevolgen voor de gezondheid en de omgeving van de omwonenden in rekening gehouden. Volgens mevrouw Venter is dit de reden van de onregelmatigheid van de beslissing. Toen voorzag het Waalse recht een voorziening, waarbij de aanvrager van een vergunning zelf een evaluatienota moest invullen. Daarbij werd in "rubriek 3, b" gevraagd hoe verenigbaar de aanvraag was ten opzichte van de buurt of met andere woorden :

*"sous la rubrique III, b, «compatibilité de l'activité projetée avec les voisinages (présence d'une école, d'un hôpital, etc...)"», la mention: «Il n'y a ni école, ni hôpital dans le voisinage de la zone des travaux. La ligne haute tension existe déjà sur le terrain".*<sup>280</sup>

De aanvrager had geantwoord dat er geen school, noch een ziekenhuis in de buurt waren en dat een lijn ter plaats reeds bestond op het terrein.<sup>281</sup>

De vraag was dus als de aanvrager de aanwezigheid van woningen moest vermelden onder de "rubriek 3, b". Indien wel, heeft hij nagelaten dit te vermelden en is de vergunning onregelmatig verkregen. Bovendien moest de bevoegde autoriteit haar beslissing motiveren met betrekking tot de

<sup>275</sup> RvS, 29 april 1999, *TMR* 1999, 301.

<sup>276</sup> I. LARMUSEAU, "Het voorzorgsbeginsel geïntroduceerd in de Belgische rechtspraak: zoveel hoofden, zoveel zinnen?", *TMR* 2000, 30 ; M.G. FAURE, « Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen », M.G. FAURE en E. VOS, *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, Gezondheidsraad, 2003, (235) 248-249.

<sup>277</sup> L. LAVRYSEN, "The precautionary principle in Belgian jurisprudence : unknown, unloved ?", *European Environmental Law Review* 1998, 75 e.v.; N. DE SADELEER, "Het voorzorgsbeginsel: een stille revolutie?", *TMR* 1999, 82-99.

<sup>278</sup> RvS 20 augustus 1999, nr. 82.130, arrest Venter.

<sup>279</sup> *Ibid.*, 10.

<sup>280</sup> *Ibid.*, 9.

<sup>281</sup> *Ibid.*, 4.

impact van het project op de omgeving.<sup>282</sup> *In casu*, was het gebrek van de evaluatienota niet gecompenseerd door een analyse van deze effecten.<sup>283</sup>

Volgens de Raad wijzen de woorden van rubriek 3, b "etc." klaarblijkelijk op een exhaustieve lijst en moest de aanvrager eventuele storingen voor de buurtbewoners dus melden.<sup>284</sup> De Raad vindt het middel ernstig en dat hij uit zijn aard "difficilement réparable"<sup>285</sup> is en schorst de vergunning.<sup>286</sup> De reden achter de kwalificatie van het risico als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel ligt in het feit dat "le préjudice ne doit pas être certain; qu'il suffit que le risque de préjudice soit plausible"<sup>287</sup> en dat « que le risque en cause menace à la fois le droit à la protection de la santé protégé par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution et le droit à la protection d'un environnement sain protégé par le 3° du même alinéa; qu'ayant trait à des droits fondamentaux, le préjudice dont le risque doit être considéré comme établi est grave; qu'il est, par nature difficilement réparable; ». <sup>288</sup> (Vrije vertaling : de schade hoeft niet zeker te zijn; het volstaat dat het risico op schade aannemelijk is" in die zin dat "het betrokken risico zowel het door artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet beschermde recht op bescherming van de gezondheid als het door 3° van hetzelfde lid beschermde recht op bescherming van een gezond milieu bedreigt; aangezien het grondrechten betreft, is de schade waarvan het risico als vaststaand moet worden beschouwd, ernstig; zij is naar haar aard moeilijk te herstellen.)

Hoewel het voorzorgsbeginsel niet uitdrukkelijk wordt vernoemd, zien meerdere auteurs een toepassing van een voorzorgsbenedering.<sup>289</sup> Dit wordt later bevestigd door de rechtspraak van de Raad waarin het voorzorgsbeginsel wordt behandeld en meermaals verwijst naar het arrest Venter.<sup>290</sup>

De allereerste uitdrukkelijke vermelding van het voorzorgsbeginsel in de rechtspraak van de Raad van State vinden we terug in het arrest *Derwall en Havenith*<sup>291</sup>, betreffend het schroten van de plaatsing van een GSM-antenne. Echter valt er niet veel meer te vertellen over het voorzorgsbeginsel. De Raad stelt vast dat het bestuur, bij zijn besluitvorming, genoeg rekening heeft gehouden met de eventuele gevolgen voor de gezondheid van de verzoekers en dat "que rien dans le dossier administratif témoigne d'une absence de respect du principe de précaution".<sup>292</sup>

Het arrest *Mobistar*<sup>293</sup> erkent en plaatst het voorzorgsbeginsel in de Grondwet. Vooraleer hij dat doet vermeldt de Raad van State artikel 174 EG (de tegenwoordige artikel 191 VWEU), zonder meer. De effecten van het beginsel, noch zijn contouren onder EU recht worden vermeldt. Daarna interpreteert de Raad artikel 23 van de Grondwet in het licht van artikel 174 EG als volgt:

---

<sup>282</sup> RvS, 7 maart 2002, nr. 104508, Ville de TOURNAI; RvS, 7 maart 2002, nr. 104510, Commune de RAMILLIES.

<sup>283</sup> M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée », [www.orbi.uliege.be](http://www.orbi.uliege.be), 5.

<sup>284</sup> RvS 20 augustus 1999, nr. 82.130, arrest Venter, 9-10.

<sup>285</sup> *Ibid.*, 12.

<sup>286</sup> *Ibid.*, 12-13.

<sup>287</sup> *Ibid.*, 12.

<sup>288</sup> *Ibid.*, 12-13.

<sup>289</sup> M. PAQUES, « Antennes GSM, urbanisme, préjudice et précaution », *Amén.* 2000, 236-241 ; I. LARMUSEAU, "Het voorzorgsbeginsel geïntroduceerd in de Belgische rechtspraak: zoveel hoofden, zoveel zinnen?", *TMR* 2000, 24 e.v.

<sup>290</sup> Bv. : RvS 10 april 2003, nr. 118.214, 'Mobistar', 4.

<sup>291</sup> RvS, 28 juni 2001, 97094, DERWALL en HAVENITH.

<sup>292</sup> *Ibid.*, p4.

<sup>293</sup> RvS 10 april 2003, nr. 118.214.

« que, si le principe de précaution n'est inscrit expressément dans aucun texte juridique émanant de la Région wallonne, tout risque d'atteinte au droit à la protection de la santé ou au droit à un environnement sain, protégés par l'article 23, alinéa 3, 2° et 3°, de la Constitution, doit être pris en compte lors de l'examen de la compatibilité d'un projet, pour lequel un permis d'urbanisme est demandé, avec la destination de la zone où il s'implanterait ou avec le voisinage; que les autorités qui, en Région wallonne, sont appelées à se prononcer sur une demande de permis d'urbanisme doivent avoir égard à l'impact du projet global sur l'environnement et, à cette fin, prendre en considération les inconvénients de l'utilisation ou de l'exploitation d'une installation même si elles ne peuvent pas régler l'exercice même de ces activités; ». <sup>294</sup> (Vrije vertaling : dat, hoewel het voorzorgsbeginsel in geen enkele wettekst van het Waalse Gewest uitdrukkelijk is opgenomen, elk risico op schending van het recht op bescherming van de gezondheid of van het recht op een gezond milieu, beschermd door artikel 23, § 3, 2° en 3°, van de Grondwet, in aanmerking moet worden genomen bij het onderzoek van de verenigbaarheid van een project waarvoor een stedenbouwkundige vergunning wordt aangevraagd, met de bestemming van het gebied waar het zou worden gevestigd of met de buurt; dat de autoriteiten van het Waalse Gewest die zich moeten uitspreken over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, rekening moeten houden met de gevolgen van het gehele project voor het milieu en te dien einde de nadelen van het gebruik of de exploitatie van een installatie in aanmerking moeten nemen, zelfs indien zij de uitoefening van die activiteiten niet zelf kunnen regelen.)

De bewoording '*tout risque d'atteinte*' is vanzelfsprekend. Het betreft niet enkel de zekere risico's, maar ook de onzekere risico's – de toepassingsgebied van het voorzorgsbeginsel – worden erbij betrokken.

De Raad van State plaatst in deze redenering artikel 23 GW als de bron van het voorzorgsbeginsel in onze rechtstelsel. Naast het feit dat het beginsel een nieuwe dimensie krijgt, heeft het ook effecten voor het artikel zelf. Zoals we hebben gezien werd hij enkel gebruikt in schorsingszaken om de drempel 'moeilijk te herstellen ernstig nadeel' te toetsen. Het voorzorgsbeginsel hangt bovendien niet meer af van een *lex specialis* om zich op te dringen aan de bestuurlijke overheden. <sup>295</sup> De Raad erkent weliswaar niet dat het beginsel een algemeen beginsel van het recht is. Hoewel de bestuurlijke overheden gehouden worden het beginsel in rekening te nemen, wordt de verplichting in dit arrest niet uitgebreid tot de burgers. De lange zoektocht naar een grondwettelijke verankering eindigt dus hier. <sup>296</sup>

### 4.3.2 RECHTSTREEKSE WERKING

Nu dat de bron van het beginsel in het nationale rechtstelsel vaststaat, kunnen we zijn rechtstreekse werking beter begrijpen. Hoewel de grondwettelijke verankering een algemene voorzorgsplicht heeft

---

<sup>294</sup> *Ibid.*, 7.

<sup>295</sup> M. BOTHE, "The Right to a Healthy Environment in the European Union and Comparative Constitutional Law", in M. PAQUES et P. VAN PELT, eds., *Developpements recents du droit europeen de l'environnement*, Bruxelles, Story-Scientia, 1998, 3 e.v. ; G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapzorg*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 156.

<sup>296</sup> M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée », [www.orbi.uliege.be](http://www.orbi.uliege.be), 12-14.

opgelegd aan de overheden, blijft de vraag of particulieren en andere rechtssubjecten ook onderworpen zijn aan het rechtsbeginsel.

In theorie wordt in het algemeen aanvaard dat artikel 23 GW geen rechtstreekse werking heeft in ons rechtstelsel.<sup>297</sup> Daardoor zal artikel 23 GW alleen niet genoeg zijn om aanleiding te geven aan een vordering voor de rechtbanken.<sup>298</sup> Ze zal gepaard moeten gaan van een wetgevende norm die het artikel 23 GW uitwerkt.<sup>299</sup> We zullen in een later hoofdstuk zien dat het voorzorgsbeginsel andere wegen heeft gevonden om een directe werking op particulieren te verkrijgen, in het bijzonder dankzij de artikelen 1382 en 1383 Oud BW, nl. de buitencontractuele aansprakelijkheid.

### 4.3.3 BEWIJSLAST

In sommige gevallen beroept de verzoeker zich op artikel 23 GW en in andere gevallen vernoemt hij het voorzorgsbeginsel met een verwijzing naar het internationaal recht. We merken dat dit een zekere invloed kan hebben op de bewijslast.

Wanneer artikel 23 GW correct wordt gebruikt om een 'moeilijk te herstellen ernstig nadeel' op de gezondheid en het leefmilieu van de verzoeker aan te tonen, kan het de bewijslast ervan verzachten. Wanneer een onzeker maar potentieel risico op een aantasting van dergelijke fundamentele rechten bestaat, wordt het door de Raad als constitutief van 'moeilijk te herstellen ernstig nadeel' beschouwd.<sup>300</sup>

Volgens sommige auteurs zou het gebruik van het voorzorgsbeginsel de bewijslast omkeren.<sup>301</sup> De partij die zich beroept op het voorzorgsbeginsel verplicht de auteur van de risicovolle beslissing om de onschadelijkheid van zijn beslissing aan te tonen. Volgens M. PAQUES zou dit een *probatio diabolica* inhouden. Volgens hem spelen alle partijen een rol bij de bewijslevering. De verzoeker zal een bewijs *prima facie* aantonen, die de rechter waarschijnlijk zal aanvaarden, behalve in de gevallen waarin de verweerder een tegenbewijs *prima facie* dat de verzoeker op zijn beurt kan tegenspreken. Zoals we al hebben gezien, kan de wetgever de bewijslast op voorhand regelen.<sup>302</sup>

---

<sup>297</sup> F. HAUMONT, « Le droit constitutionnel belge à la protection d'un environnement sain. Etat de la jurisprudence », *Revue Juridique de l'Environnement* 2005, 42 ; Parl. St., Senaat, sess. Extr. 1991-1992, n° 100-2/1°, 4.

<sup>298</sup> Ch.-H. BORN et Fr. HAUMONT, «Le droit à la protection d'un environnement sain», in *Les droits constitutionnels en Belgique*, M. Verdussen et N. Bonbled (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, 1427 e.v.

<sup>299</sup> F. HAUMONT, « Le droit constitutionnel belge à la protection d'un environnement sain. Etat de la jurisprudence », *Revue Juridique de l'Environnement* 2005, 42.

<sup>300</sup> Bv. RvS 20 augustus 1999, nr. 82.130, arrest Venter; RvS 19 december 2003, nr. 126.669, Gemeente Woluwé-Saint-Pierre; F. HAUMONT, « Le droit constitutionnel belge à la protection d'un environnement sain. Etat de la jurisprudence », *Revue Juridique de l'Environnement* 2005, 50-52.

<sup>301</sup> C. LARRERE, « Le contexte philosophique du principe de précaution », in CH. LEBEN en J. VERHOEVEN, *Le principe de précaution. Aspects de droit international et communautaire*, Parijs, Panthéon-Assas, 2002, 15 e.v. ; L. LAVRYSEN en P. DE SMEDT, "Over het succes van mobieltjes en de emancipatie van het voorzorgsbeginsel. Een status quaestionis van de wetgeving en de rechtspraak met betrekking tot de exploitatie van GSM-zendmasten", *T.M.R.* 2002, 469 e.v.; M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée », [www.orbi.uliege.be](http://www.orbi.uliege.be), 17.

<sup>302</sup> M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée », [www.orbi.uliege.be](http://www.orbi.uliege.be), 17.



Niettegenstaande heeft de Raad van State geen weerlegbaar vermoeden geschapen bij onzekere risico's. De partijen moeten een bijzonder ernstig middel aantonen.<sup>303</sup> Dit is gelijkaardig aan de redenering van het EVRM die enkele grenzen had gesteld op de positieve verplichtingen van de Staat zoals het aantonen van een reëel en onmiddellijk risico.

Zo redeneert de Raad ook. De Raad herinnert dat ook bij een onzeker risico de regel *actori incumbit probatio* van toepassing is. Daarbij is de rechtspraak niet consistent. De ene keer aanvaardt de Raad bewijs dat eenieder kan verzamelen<sup>304</sup>, de andere keer vereist het een wetenschappelijk analyse van de meest voorzichtige wetenschappers<sup>305</sup>.

Verder moet de verzoeker het bewijs leveren van zijn blootstelling aan een onzekere risico. Het bestaan van een onzeker risico is dus niet voldoende. Zoals bij het EVRM vereist de Raad een zekere ernst, die hem persoonlijk voldoende moet aantasten en kan men zich niet enkel beroepen op gemeenschappen.<sup>306</sup>

Ten slotte, bestaan er ook algemeen ofwel specifieke procedures. Het schenden van een procedure brengt niet per se een nietigheid van de beslissing met zich mee. Toch is het belangrijk om de belangrijkste verplichtingen van de overheid te herhalen, die zeer gelijkaardig zijn aan de Europese verplichtingen. Zo moet de overheid de publiciteit van informatie organiseren en mogelijk maken voor alle burgers. Daarnaast moet de overheid alles doen om het publiek bij de beslissingsvorming betrekken. Ook moet de overheid een belangenafweging maken tussen alle verschillende belangen.<sup>307</sup>

#### 4.3.4 OMKADERING VAN HET VOORZORGSBEGINSEL

Het staat vast dat het voorzorgsbeginsel onvermijdbaar is geworden in de nationale rechtsorde. Het aannemen van een voorzorgsmaatregel zelf is niet verplicht, maar wel het voorzorgsaanpak. Zoals de supranationale hoven, bevestigt de Raad van State dat voorzorg behoort tot het discretionaire bevoegdheid van de autoriteiten. Daardoor wordt bevestigd dat het voorzorgsbeginsel geen specifieke maatregel aanwijst maar eerder een proces van besluitvorming. De bevoegde overheid moet zijn redenering rapporteren en de rechters kunnen op hun beurt een marginale toetsing uitoefenen. Het voorzorgsredenering verbiedt dus niet systematisch alle risicovolle activiteiten. Dit

---

<sup>303</sup> RvS 28 november 2002, nr. 112.897, TUYTSCHAUVER; M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée », [www.orbi.uliege.be](http://www.orbi.uliege.be), 17-18.

<sup>304</sup> RvS 20 augustus 1999, nr. 82.130, arrest Venter.

<sup>305</sup> RvS 7 april 2000, nr. 86722, TUYTSCHAUVER.

<sup>306</sup> RvS 7 april 2000, nr. 86.739, BUKI ; RvS 16 april 2003, nr. 118434, OGER. ; RvS 12 juni 2002, nr. 107791, VANDERBIEST et LORENT ; RvS 21 oktober 2021, nr. 251.906.

<sup>307</sup> C. ROMAINVILLE, « L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis » in A. BRAEN (ed.), *Regards croisés sur les rapports entre les droits fondamentaux et l'environnement: Perspectives de la Belgique, du Canada et de la France*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2013, 79-106.

zou een absolutistische interpretatie zijn van het voorzorgsbeginsel, die tot irrationele beslissingsvorming zou leiden.<sup>308</sup>

Gelukkig heeft de Raad van State een meer genuanceerde redenering. Wanneer de overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt, liggen de waarborgen tegen willekeur in de procedure en de motivatie van de genomen beslissingen. Zo gaat het ontbreken van een redenering over de opportuniteit om al dan niet te handelen sneller gesanctioneerd worden. De gemotiveerde beslissing om al dan niet te handelen, gebaseerd op een voorzorgsredenering of de voorzorgsmaatregel zelf zal in tegenstelling tot het vorige onderworpen worden aan een marginale rechterlijke toetsing. Zoals we het bij de Europese hoven als duidelijk hebben gemaakt, zullen het beleid als de wetenschappelijke evaluatie van de onzekerheid door de overheid een groot belang hebben.<sup>309</sup>

### 4.3.5 HET VOORZORGSBEGINSEL EN HET AANSPRAKELIJKHEIDSRECHT

Voor een lange tijd was het toepassen van het voorzorgsbeginsel in de gewone hoven en rechtbanken een echt pad vol hindernissen. Toch heeft het beginsel zijn weg kunnen maken in het burgerlijk recht. Zijn oorsprong in het burgerlijk recht is te wijten aan het aansprakelijkheidsrecht. Zijn ontwikkeling daarentegen zou meer afhankelijk kunnen zijn van een meer recente soort van schade, de ecologische schade. De rechter heeft lange tijd aan het eind van de lijn gestaan, maar wordt nu steeds vaker gevraagd om een standpunt in te nemen over milieukwesties. Naast de strafrechtelijke procedures die worden aangespannen door de openbare aanklager, nemen de civiele procedures voor de vergoeding van ecologische schade toe.<sup>310</sup> Ik zal in een eerste instantie de aanpassingen van de foutloze aansprakelijkheid waarbij het voorzorgsbeginsel zich een plaats heeft kunnen maken bespreken. Daarna zal ik bijzondere aandacht verlenen aan de ecologische schade.

#### 4.3.5.1 De foutloze aansprakelijkheid

De leer van de burenhinder is vrij gevoelig aan het groeiende belang voor milieuoverwegingen. De belangafweging van tegenwoordige rechters tussen industriële vooruitgang die overlast veroorzaakt en bescherming van het milieu is niet hetzelfde als dat van hun voorgangers. Sinds enkele jaren hebben het recht op bescherming van een gezond milieu en het voorzorgsbeginsel een diffuse invloed

---

<sup>308</sup> M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée », [www.orbi.uliege.be](http://www.orbi.uliege.be), 20 ; C. LARRERE, « Le contexte philosophique du principe de precaution », in CH. LEBEN en J. VERHOEVEN, *Le principe de précaution. Aspects de droit international et communautaire*, Parijs, Panthéon-Assas, 2002, 19-23.

<sup>309</sup> M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée », [www.orbi.uliege.be](http://www.orbi.uliege.be), 20-21.

<sup>310</sup> Dagvaarding VZW Klimaatzaak, Philippe & Partners advocaten, [https://www.klimaatzaak.eu/documents/dagvaarding\\_nl.pdf](https://www.klimaatzaak.eu/documents/dagvaarding_nl.pdf)

op de beoordeling van de storingen, zo niet op de sanctie die moet worden toegepast in geval van overschrijding.<sup>311</sup>

De Belgische rechtspraak heeft de leer van de burenhinder, ingeschreven in artikel 544 Oud BW (vanaf nu ook: OBW) of artikel 3.101 BW, toegepast op verschillende soorten milieuoverlast.<sup>312</sup> Onder dezen merken we conflicten omtrent luchthavens. Door de toepassing van art. 544 Oud BW met de artikelen 23, alinea 3 en 4 GW en 8 EVRM betoogt dat er een toepassing bestaat in het publiek als het privaatrecht. Toch blijkt dat het beroep op de grondwettelijk artikelen niet leidt tot een verstrenging van de burenhinder. Zoals we eerder hebben gezien verleent artikel 23 GW geen subjectief recht aan degene die zich daarop beroept.<sup>313</sup> Zelfs wanneer hij wordt ingeroepen met artikel 8 EVRM. We hebben vastgesteld dat de overheid over een brede discretionaire bevoegdheid beschikt en dat er slechts een marginale toetsing gebeurt.<sup>314</sup>

Omdat de leer van de burenhinder geen gehele schadevergoeding toekent, noch een verbod van de risicovolle activiteit inhoudt, werd ze bekritiseerd. In sommige gevallen is het zo dat de rechter zelfs geen vergoeding zou kunnen verlenen of alleszins de vergoeding kan verminderen.<sup>315</sup>

De beoordeling verandert afhankelijk abnormale aard van de verstoring afhankelijk van de plaats van installatie en de mate van eerdere blootstelling aan de vervuiling. De abnormale aard van de overlast voor omwonenden worden beoordeeld in het licht van de reeds bestaande kenmerken van de regio waar het terrein in kwestie is gelegen.<sup>316</sup>

In andere gevallen kan de overheid een vergunning hebben verleend aan een vervuilende activiteit. De rechter kan een beslissing van de overheid niet vernietigen, hij kan wel een vergoeding verlenen voor de abnormale last.<sup>317</sup>

Desondanks benutten de bodemrechters hun interpretatiebevoegdheid. Hierdoor begint het voorzorgsbeginsel een rol te spelen. Op 4 februari 2002 heeft het burgerlijk rechtbank van Brugge een interessante uitspraak gedaan. Een vereniging van mede-eigenaars had aan KPN Orange de toestemming gegeven om een GSM-antenne te plaatsen op het dak van de residentie. De burenhinder hadden zich daartegen beroepen door de vereniging te dagvaarden die op haar beurt KPN had gedagvaard. Er bestond toen een wetenschappelijke onzekerheid over de risico's van dergelijke antennes. De rechter heeft dus het voorzorgsbeginsel binnen de (gewone) rechtspraak gebracht en verwijst naar de rechtspraak van de Raad van State. Dankzij het gebruik van het voorzorgsbeginsel in de redenering kon de rechter de definitie van een 'abnormale hinder' uitbreiden.<sup>318</sup>

---

<sup>311</sup> X. THUNIS, « Compenser le préjudice écologique: ressources et limites de la responsabilité civile », *Amén.* 2012, 88; S. STIJNS en H. VUYE, *Beginselen van belgisch privaatrecht*, Antwerpen, Kluwer, 2000, 368.

<sup>312</sup> Brussel, 31 juli 1991, *Amén.* 1991, p. 232; Brussel, 24 januari 1997, *J.L.M.B.* 1997, 334 en *Amén.* 1997, 305; Brussel, 15 januari 1998, *J.L.M.B.* 1998, 268; Rb. Namen, 24 november 1981, *R.R.D.* 1982, 10 e.v.

<sup>313</sup> CH.-H. BORN en FR. HAUMONT, «Le droit à la protection d'un environnement sain», in M. VERDUSSEN en N. BONBLED (eds.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2011, (1415) 1427 e.v.

<sup>314</sup> X. THUNIS, « Compenser le préjudice écologique: ressources et limites de la responsabilité civile », *Amén.* 2012, 90.

<sup>315</sup> X. THUNIS, « Compenser le préjudice écologique: ressources et limites de la responsabilité civile », *Amén.* 2012, 88-89.

<sup>316</sup> Rb. Nijvel, 3 juni 1981, *J.T.* 1982, 45 e.v.; contra Rb. Namen, 24 november 1981, *R.R.D.* 1982, 10 e.v. In het algemeen zie: M. BOES, «Burenhinder en de leer van eerstingebruikneming», *T.M.R.* 1996, 222 e.v.

<sup>317</sup> Rb. Antwerpen, 25 juni 1981, *Pas.* 1982, 66 e.v.

<sup>318</sup> Rb. Brugge (1<sup>e</sup> K.), 4 februari 2002, *Computerrecht : Tijdschrift voor Informatica, Telecommunicatie en Recht* (Nederland) 2002, afl. 4, 230 e.v.; *Revue générale de droit civil belge* 2003, 508 e.v.; Gent (1<sup>e</sup> K.), 18 mei 2009, *RG* n<sup>o</sup> 07/3499/A.

Verder oordeelde de rechtbank dat de antenne moest worden ontmanteld. Daarmee gaf de rechtbank niet enkel een vergoeding aan de verzoekers maar een herstel.<sup>319</sup> De vraag is of het voorzorgsbeginsel de rechtbank tot zover heeft gebracht. Franse rechtsleer kan ons misschien een begin van antwoord geven. Ze stelt voor om een aansprakelijkheid te scheppen gebaseerd op het voorzorgsbeginsel. Deze aansprakelijkheid zou alleen worden aanvaard in geval van risico's op ernstige en onomkeerbare schade aan het milieu of de gezondheid maar zou geen bewijs van de gewone voorwaarden van de burgerlijke aansprakelijkheid nodig zijn. Ook zou de vergoeding enkel in natura zijn. Ze stellen voor om ze toepasselijk te maken zodra er een ernstig vermoeden op een risico bestaat.<sup>320</sup>

#### 4.3.5.2 De milieuschade<sup>321</sup>

De bodemrechter krijgt steeds meer mogelijkheden om een standpunt in te nemen over milieukwesties. Naast de strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie nemen de civiele vorderingen tot vergoeding van ecologische schade toe. Toch bestaan er enkele hindernissen. Ons rechtstelsel is niet goed aangepast aan dergelijke aansprakelijkheid. Vragen met betrekking tot effectieve compensatie voor ecologische schade blijven complexe kwesties waar de rechtbanken mee moeten worstelen. Is het essentieel om ons Gerechtelijk Wetboek aan te passen of artikel 1382 te herformuleren om het principe van ecologische schade en de civielrechtelijke vergoeding ervan te emanciperen?<sup>322</sup>

Een obstakel voor de effectieve erkenning van ecologische schade ligt ongetwijfeld bij de moeilijkheden die milieubeschermingsverenigingen ondervinden om toegang te krijgen tot de rechtbanken. Sinds 1982 eist het Hof van Cassatie dat de eiser een geboren, actueel, persoonlijk, rechtstreeks en specifiek belang aantoonst.<sup>323</sup> Daarnaast is het Hof van mening dat een rechtspersoon geen vordering kan instellen die enkel een statutaire doelstelling of een doelstelling van algemeen belang nastreeft.<sup>324</sup> Deze laatste staat ook bekend onder de benaming "Eikendaele"-rechtspraak. Ze werd later bevestigd in milieustrafzaken.<sup>325</sup>

Sommige rechtbanken hebben de vordering van verenigingen toegewezen op grond van artikel 714 van het Oud Burgerlijk Wetboek, dat iedereen het recht geeft om gemeenschappelijk eigendom te

---

<sup>319</sup> *Ibid.*

<sup>320</sup> M. BOUTONNET, « Bilan et avenir du principe de précaution en droit de la responsabilité civile », *Recueil Dalloz* 2010, 2662-2294.

<sup>321</sup> C. BARTHELEMY, « Le préjudice écologique consacré par la jurisprudence – Arrêt de la cour d'appel de Liège du 26 mai 2021 », *JLMB* 2022, 350-355 ; X. THUNIS, « Compenser le préjudice écologique: ressources et limites de la responsabilité civile », *Amén.* 2012, 89-92 ; X, *Atteintes à l'environnement en droit commun*, 2021, <https://cedre.hypotheses.org/atteinte-a-l'environnement-en-droit-commun> ; X. THUNIS, « Les préjudices écologiques Rapport belge : encore du chemin à faire » in P. JOURDAIN (ed.), *La responsabilité environnementale*, Brussel, Bruylant, 2018, 227-239.

<sup>322</sup> C-H. BORN., « L'accès à la justice en matière d'environnement en Belgique : la révolution d'Aarhus enfin en marche », in Droits fondamentaux et environnement, » in A. BRAEN (ed.), *Regards croisés sur les rapports entre les droits fondamentaux et l'environnement: Perspectives de la Belgique, du Canada et de la France*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2013, 275-336.

<sup>323</sup> Artikelen 17 en 18 Ger. W.

<sup>324</sup> Cass., 19 november 1982, Eikendaele, *Pas.* 1983, I, 338.

<sup>325</sup> Cass., 25 oktober 1985, Neerpede, *Pas.* 1986, I, p. 219 en Cass., 9 november 1983, *Rev. dr. pén.* 1984, 330

gebruiken.<sup>326</sup> Vanuit dit oogpunt heeft elke burger daarom het recht om actie te ondernemen om ervoor te zorgen dat dit recht wordt gerespecteerd.<sup>327</sup>

Echter gaat de Cassatierechtspraak evolueren naar aanleiding van de internationale verbintenissen die België aanging - in het bijzonder de ondertekening van het Verdrag van Aarhus<sup>328</sup> -, en erkent de specificiteit van het milieurecht.<sup>329</sup>

Pas op 11 juni 2013 oordeelde het Hof van Cassatie dat een rechtspersoon die statutair tot doel heeft het milieu te beschermen, het nodige belang heeft om gerechtelijke stappen te ondernemen tegen handelingen en nalatigheden van particulieren en overheidsinstanties die in strijd zijn met de bepalingen van de milieuwetgeving. Verenigingen hebben nu toegang tot een rechter.<sup>330</sup>

Artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek vormt de basis van ons aansprakelijkheidsrecht. De toepassing ervan in de jurisprudentie is mee geëvolueerd met de veranderingen in de maatschappij. Milieugeschillen vormen een nieuwe uitdaging.<sup>331</sup>

Van oudsher is collectieve schade niet vergoedbaar op basis van artikel 1382, dat vereist dat schade 'aan anderen' wordt toegebracht. De Raad van State erkent dit door collectieve ecologische schade te definiëren als « *les atteintes aux services rendus à la collectivité par l'environnement* » en het zuiver ecologische schade als « *se distingue ainsi des préjudices écologiques lésant directement une multitude de personnes, qui ont des conséquences économiques ou morales, et qui ne sont en réalité qu'une addition de préjudices individuels ; que, dans la notion de préjudice écologique pur, ce n'est pas une ou plusieurs personnes qui sont frappées, mais la nature dénuée de toute personnalité juridique, même si, par répercussion, l'humanité peut être atteinte* ». <sup>332</sup>

Deze twee soorten ecologische schade (zuiver en collectief) kunnen dus niet worden gedragen door een vereniging, zelfs niet als deze een ruim statutair doel heeft, en kunnen niet worden vergoed op basis van een traditionele interpretatie van artikel 1382 zoals het Grondwettelijk hof vermeldt: "Opdat schade kan worden vergoed op basis van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek moet zij zijn veroorzaakt aan « een ander » en moet zij de eiser derhalve persoonlijk treffen." <sup>333</sup>

Zelfs als de persoonlijke ecologische schade vergoed kan worden, blijft de berekening en de vergoeding ervan vrij complex in ons aansprakelijkheidsstelsel. Persoonlijke ecologische schade bestaat uit een inbreuk op de rechten van een of meer specifieke individuen, maar ook uit schade aan een natuurlijke omgeving en aan levende wezens in die omgeving. Schade aan individuen is meestal gemakkelijk bepaald en hersteld (bv. aangetast vermogen of aangetaste gezondheid), terwijl milieuschade zeer moeilijk gekoppeld kan worden aan een specifieke rechtspersoon en daarom

---

<sup>326</sup> Bv. Corr. Eupen, 22 november 1989, *Amén.* 1990, 41 ; Corr. Yper, 21 september 1998, *T.M.R.* 2000, 144, noot G. VAN HOORICK, «Vergoeding van ecologische schade» ;

<sup>327</sup> X. THUNIS, « Compenser le préjudice écologique: ressources et limites de la responsabilité civile », *Amén.* 2012, 91.

<sup>328</sup> Goedgekeurd door de wet van 17 december 2002, artikel 1, *BS* 24 april 2003, 22128

<sup>329</sup> Corr. Eupen (2e K.), 22 november 1989, *Amén.* 1990, 41.

<sup>330</sup> Cass. 11 juni 2013, P.12.1389.N, PP en PSLV t. Gewestelijke Stedenbouwkundig Inspecteur, *Pas.*, 2013, 1326.

<sup>331</sup> X, *Atteintes à l'environnement en droit commun*, 2021, <https://cedre.hypotheses.org/atteinte-a-lenvironnement-en-droit-commun> .

<sup>332</sup> RvS 24 januari 2017, nr. 237.118, A.S.B.L. L'Érablière.

<sup>333</sup> GwH 21 januari 2016, nr. 7/2016, ow. B.7.2. ; X. THUNIS, « Les préjudices écologiques Rapport belge : encore du chemin à faire » in P. JOURDAIN (ed.), *La responsabilité environnementale*, Brussel, Bruylant, 2018, (227) 236.

onmogelijk concreet te beoordelen.<sup>334</sup> Een gevolg daarvan is dat sommige rechters (systematisch) een morele schade van 1 euro toekennen aan verenigingen die als doel milieubescherming hebben.<sup>335</sup> Daarom treft het Grondwettelijk Hof dat een vereniging niet het recht mag worden ontnomen op een volledige vergoeding van de schade die is veroorzaakt door een inbreuk op het collectieve belang waarvoor ze is opgericht op basis van artikel 1382 Oud BW. Daarmee erkent ze de ecologische schade, maar nog belangrijker dat de interpretatie van de rechter over artikel 1382 Oud

BW kan en mag evolueren.<sup>336</sup> Het Hof erkent het specifiek karakter van de ecologische schade, gelinkt aan de moeilijkheid om met wiskundige nauwkeurigheid de schade aan elementen van het milieu die aan niemand toebehoren.<sup>337</sup> Dit kunnen we ook anders verwoorden. De rechter wordt geconfronteerd aan een wetenschappelijke onzekerheid.

De Raad van State heeft zich ook reeds uitgesproken over de ecologische schade en is het arrest van het Grondwettelijk Hof niet onopgemerkt gebleven in de jurisprudentie van de Raad.<sup>338</sup> In het arrest van 24 januari 2017 heeft de Raad zich uitgesproken over de mogelijkheid van een vzw om een vergoeding te krijgen van de ecologische schade die ze beweert te hebben geleden door een illegale administratief acte.<sup>339</sup> Indien de verzoekende vereniging *in casu* niet in haar vordering tot schadevergoeding slaagt, is het niet wegens de weigering van de Raad van State om de ecologische of morele schade die de vereniging heeft geleden door de schending van het door haar verdedigde collectieve belang. De Raad motiveert dat de verzoekende partij erin is gefaald om aan te tonen dat er een causaal verband bestaat tussen de schade en de bestreden beslissing.<sup>340</sup> Volgens mij is de Raad dan ook open om de ecologische schade te erkennen zodra dergelijke link bewezen zal worden.

De gewone hoven en rechtbanken heeft ook interessante redenering rond de ecologische schade. In het arrest van het Hof van Beroep van Luik van 26 mei 2021 heeft het Hof acht personen veroordeelt op beschuldiging van valsheid in geschrifte, bezit en hanteren van wilde vogels, waaronder enkele beschermde soorten. Enkele verenigingen en het Waals Gewest hebben als burgerlijk partij een ecologische schadevergoeding verkregen, naast hun economisch en morele schadevergoeding.<sup>341</sup>

Het Hof herhaalt het recht van het slachtoffer op volledige vergoeding van zijn schade en op de plicht van de rechter om deze schade concreet te beoordelen en te onderscheiden van immateriële schade die een vereniging voor milieubescherming kan lijden in geval van schade aan het collectieve belang waarvoor zij is opgericht. Verder verduidelijkt het Hof van Beroep dat het gebrek aan zekerheid over de precieze omvang van de schade kan echter niet uitsluiten dat de schadevergoeding een redelijke

---

<sup>334</sup> X. THUNIS, « Compenser le préjudice écologique: ressources et limites de la responsabilité civile », *Amén.* 2012, 91.

<sup>335</sup> Corr. Hoei, 21 avril 1998, *Amén.* 1998, 333, obs. E. ORBAN dE XIVRY ; Corr. Oost-Vlaanderen, Gent, 22 oktober 2014. ; X. THUNIS, « Les préjudices écologiques Rapport belge : encore du chemin à faire » in P. JOURDAIN (ed.), *La responsabilité environnementale*, Brussel, Bruylant, 2018, (227) 236.

<sup>336</sup> GwH 21 januari 2016, nr. 7/2016, ow. B.10 et B.11 ; X, *Atteintes à l'environnement en droit commun*, 2021, <https://cedre.hypotheses.org/atteinte-a-lenvironnement-en-droit-commun> ; C. BARTHELEMY, « Le préjudice écologique consacré par la jurisprudence – Arrêt de la cour d'appel de Liège du 26 mai 2021 », *JLMB* 2022, 350-355.

<sup>337</sup> GwH 21 januari 2016, nr. 7/2016, ow. B.8.2-8.4.

<sup>338</sup> RvS, 24 januari 2017, n° 237.118, 17-18.

<sup>339</sup> RvS, 24 januari 2017, n° 237.118.

<sup>340</sup> X. THUNIS, « Les préjudices écologiques Rapport belge : encore du chemin à faire » in P. JOURDAIN (ed.), *La responsabilité environnementale*, Brussel, Bruylant, 2018, (227) 236-239.

<sup>341</sup> Luik, 26 mei 2021, *JLMB* 2022, 344.

weerspiegeling is van de waarde van de aantasting of het verlies van milieugoederen en -diensten. De schade moet dus naar billijkheid worden vastgesteld. Op basis hiervan bevestigde de rechtbank de in eerste aanleg toegekende bedragen en achtte deze toereikend. Bovendien verwerpt het hof de verzoeken van de drie burgerlijke partijen om een juridisch deskundige op het gebied van zoölogie aan te stellen om de precieze omvang van de schade vast te stellen.<sup>342</sup> Een later arrest van het Hof van Cassatie weigert daarentegen niet de redenering van het Hof van beroep van Luik.<sup>343</sup> Dit is echter niet vergelijkbaar met de redenering van de Raad van State en is een impliciete erkenning van de ecologische schade door het Hof van Cassatie volgens mij nog niet gebeurd.

De concrete werking van het voorzorgsbeginsel is vrij beperkt. Toch passen de rechters een zekere voorzorgsredenering toe. Bij het bepalen van de ecologische schade is de rechter geconfronteerd met onzekerheid. Wanneer de rechters voor dergelijke onzekerheden worden geplaatst zullen ze daarom met voorzorg op een billijke basis de omvang van de schade beoordelen.<sup>344</sup> De ecologische schade zal blijven evolueren maar de complexe berekening van haar omvang zal onzekerheid blijven scheppen.

#### 4.3.6 CONCLUSIE

De Belgische (civiele) rechtspraak is niet rijk aan inhoudelijk sterke arresten over het voorzorgsbeginsel. Dit is o.a. te wijten aan het feit dat ze de Europese rechtspraak volgt.

We hebben gezien dat het voorzorgsbeginsel zijn intrede heeft gemaakt binnen de Belgische rechtspraak. Vandaag de dag geeft de rechtspraak van de Raad van State het meeste vorm aan het voorzorgsbeginsel. Ondanks de verschillende uitbreidingen van het beginsel in andere rechtstakken en zijn erkenning in de grondwet, blijft het beginsel noodzakelijk gelinkt aan het omgevingsrecht voor zijn ontwikkeling. Het feit dat het beginsel niet autonoom kan worden toegepast, blijft deze vallen onder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Dankzij de verschillende bevindingen in de rechtspraak merken we een tendens van uitbreiding naar andere rechtstakken op, onder andere dankzij de aansprakelijkheid voor ecologische schaden. De Belgische rechters hebben hun interpretatiebevoegdheden creatief gebruikt om zo het voorzorgsbeginsel te kunnen introduceren in de rechtspraak en soms in onverwachte rechtstakken.

Naarmate deze nieuwe soort schaden, of naarmate de rechters deze meer gaan toepassen, bestaan er kansen dat het beginsel vroeg of laat als een autonoom algemeen beginsel van het recht zal worden beschouwd. Hoewel de tijd nog niet rijp genoeg is om te concluderen dat het beginsel als een algemeen beginsel van het recht kan worden beschouwd, kunnen we zijn snelle ontwikkeling in veel rechtstakken niet ontkennen. Zijn toepassing is niet meer begrensd aan het milieurecht en breidt

---

<sup>342</sup> C. BARTHELEMY, « Le préjudice écologique consacré par la jurisprudence – Arrêt de la cour d’appel de Liège du 26 mai 2021 », *JLMB* 2022, 350-355; X, *Atteintes à l’environnement en droit commun*, 2021, <https://cedre.hypotheses.org/atteinte-a-lenvironnement-en-droit-commun> ; Luik, 26 mei 2021, *JLMB* 2022, 344.

<sup>343</sup> CASS. 10 NOVEMBER 2021, NR. P.21.0862.F.

<sup>344</sup> C. BARTHELEMY, « Le préjudice écologique consacré par la jurisprudence – Arrêt de la cour d’appel de Liège du 26 mai 2021 », *JLMB* 2022, 350-355.

zich stilaan uit tot alle rechtstakken. De tijdeloosheid die de beginselen karakteriseren, wilt evenwel niet zeggen dat de tijd absoluut geen impact heeft op hun toepassingsgebied.

## 5 VERHOUDING VAN HET VOORZORGSBEGINSEL MET ANDERE RECHTSTAKKEN

### 5.1 IN HET MILIEURECHT : HET PRINCIPE 'DE VERVUILER BETAALT'

Zoals hierboven door DE SADELEER al werd uiteengezet, kunnen er ook in het milieubeleid verschillende trends worden onderscheiden. Zo heeft er een evolutie plaatsgevonden van curatief naar proactief optreden door de overheid.<sup>345</sup>

Door het curatief optreden poogt de overheid de aangebrachte milieuschade in de mate van het mogelijke te herstellen. Historisch gezien is dit de oudste vorm van actie op vlak van milieubeleid. Kenmerkend daarbij is het laattijdig optreden van de overheid. Dit curatief optreden leidde uiteindelijk bij de OESO in de jaren '70 tot het principe 'de vervuiler betaalt'.<sup>346</sup>

In het verlengde daarvan legde de Europese Unie een aantal pijlers vast voor haar Europese milieubeleid. Artikel 191, tweede lid bepaalt de volgende beginselen:

- Het voorzorgsbeginsel;
- Het beginsel van preventief handelen;
- Het beginsel dat de milieuaantastingen bij voorrang aan de bron worden bestreden;
- Het beginsel dat de vervuiler betaalt.<sup>347</sup>

Het laatstgenoemde beginsel is ongetwijfeld het meest ingeburgerd.<sup>348</sup>

Het beginsel dat de vervuiler betaalt kreeg uitvoering met de richtlijn 2004/35/EG<sup>349</sup>:

*"Het voorkomen en herstellen van milieuschade dienen in de praktijk te worden gebracht door de bevordering van het in het Verdrag neergelegde beginsel dat de vervuiler betaalt en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling. Het basisbeginsel van deze richtlijn dient daarom te zijn dat een exploitant wiens activiteiten milieuschade of een onmiddellijk gevaar voor milieuschade hebben veroorzaakt, financieel aansprakelijk wordt gesteld, zodat exploitanten ertoe worden aangespoord maatregelen te treffen en praktijken te ontwikkelen om het risico van milieuschade zo klein mogelijk te houden, zodat de kans dat zij*

---

<sup>345</sup> L. HENS en N. VAN LAREBEKE, "Het voorzorgsbeginsel in de praktijk", *Samenleving & Politiek* 2001, <https://www.sampol.be/2001/01/het-voorzorgsbeginsel-in-de-praktijk#:~:text=Bij%20de%20OESO%20leidde%20dit,om%20verdere%20milieuschade%20te%20voorkomen>.

<sup>346</sup> *Ibid.*

<sup>347</sup> Artikel 191, tweede lid VWEU.

<sup>348</sup> X, "Impact van de milieuschaderichtlijn op de nationale aansprakelijkheidsregeling: de vervuiler betaalt niet altijd", *TOO* 2015, 421.

<sup>349</sup> Richtlijn 2004/35/EG van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, *PB. L.* 143, 30 april 2004.



*geconfronteerd worden met de financiële consequenties van hun aansprakelijkheid, wordt verkleind.*"<sup>350</sup>

Hieruit volgt dus dat wanneer een exploitant die door zijn activiteiten milieuschade of een onmiddellijk gevaar voor milieuschade veroorzaakt, moet instaan voor de gevolgen of maatregelen ter preventie en/of herstel van deze (dreigende) schade. De richtlijn 2004/35/EG heeft tot doel de exploitanten ertoe aan te sporen om maatregelen te treffen en praktijken te ontwikkelen die het risico op milieuschade tot een minimum beperken.<sup>351</sup> Wordt er milieuschade vastgesteld, dan dient de hiervoor aansprakelijke exploitant in te staan voor zowel de uitvoering van de noodzakelijke herstelmaatregelen als voor de financiering ervan.<sup>352</sup> Dit principe moedigt potentiële vervuilers aan om voorzorgsmaatregelen te nemen om schade aan het milieu te voorkomen, omdat zij anders de kosten moeten dragen voor het opruimen van de vervuiling die zij veroorzaken.<sup>353</sup> Het stimuleert ook investeringen in schonere productiemethoden en technologieën om milieuschade te minimaliseren.<sup>354</sup>

Uit dit uitgangspunt volgt ook dat de schade niet ten laste mag komen van de gemeenschap.<sup>355</sup>

In de praktijk wordt het principe "de vervuiler betaalt" vaak op verschillende manieren geïmplementeerd. Overheden kunnen milieubelastingen of boetes opleggen aan vervuilende bedrijven, waarbij de opbrengsten worden gebruikt voor milieubeschermingsmaatregelen.<sup>356</sup> Ook kunnen vergunningen of emissierechten worden verleend, waarbij bedrijven een beperking krijgen op hun uitstoot, en ze moeten betalen als ze deze beperkingen overschrijden.<sup>357</sup>

Er zijn echter situaties denkbaar bij bodemschade waarin de vervuiler niet verplicht is om preventieve of herstelmaatregelen uit te voeren en de kosten voor deze maatregelen (al dan niet tijdelijk) op zich te nemen. In dergelijke gevallen blijkt aansprakelijkheid een onvoldoende efficiënt instrument om bodemverontreiniging aan te pakken.<sup>358</sup> Het is vaak niet duidelijk wie precies verantwoordelijk kan worden gesteld voor complexe en wijdverspreide verontreinigingen.

Voor de bescherming van mens en milieu is het vaak noodzakelijk om relatief snel actie te ondernemen, zonder dat deze actie onredelijk wordt vertraagd door discussies over aansprakelijkheid. In de praktijk heeft dit geleid tot nationale regelgeving die het principe 'de vervuiler betaalt' als uitgangspunt heeft, maar tevens een werkbaar systeem nastreeft waarmee bodemverontreiniging op een efficiënte manier kan worden aangepakt.<sup>359</sup> Hierbij worden vaak andere

---

<sup>350</sup> Overw. 2 Richtlijn 2004/35/EG.

<sup>351</sup> Richtlijn 2004/35/EG is van toepassing op schade die is veroorzaakt door een emissie, een gebeurtenis of een incident die/dat na 30 april 2007 heeft plaatsgevonden indien deze schade het gevolg is van activiteiten die na deze datum hebben plaatsgevonden of van activiteiten die vóór deze datum zijn verricht, maar niet vóór deze datum zijn beëindigd; HvJ 9 maart 2010, nrs. C-379/08 en C-380/08, ECLI:EU:C:2010:127, *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA e.a.*.

<sup>352</sup> HvJ 9 maart 2010, nrs. C-379/08 en C-380/08, *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA e.a.*; X, "Impact van de milieuschaderichtlijn op de nationale aansprakelijkheidsregeling: de vervuiler betaalt niet altijd", *TOO* 2015, 421.

<sup>353</sup> Cass. 12 mei 2022, nr. C.21.0081.N, conclusie eerste advocaat-generaal R. Mortier.

<sup>354</sup> Overw. 2, Richtlijn 2004/35/EG.

<sup>355</sup> M. DEKETELAERE, "Milieu en burgerlijk aansprakelijkheidsrecht" in: DEKETELAERE, K., (ed.), *Handboek Milieurecht*, Brugge, die Keure, 2001, 1160.

<sup>356</sup> Zie bijvoorbeeld Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn op Europees vlak, VLAREM-wetgeving op Vlaams niveau.

<sup>357</sup> HvJ 8 april 2008, nr. C-503/07, ECLI:EU:C:2008:207, *Saint-Gobain Glass Deutschland*; Cass. 1 juni 2018, nr. 17.0456.

<sup>358</sup> Overw. 13 Richtlijn 2004/35/EG.

<sup>359</sup> Zie bijvoorbeeld art. 1.2.1., §2 DABM.

partijen dan de verontreinigende exploitant aangesproken om preventieve of herstelmaatregelen uit te voeren en/of (minstens voorlopig) te financieren.<sup>360</sup>

Uit voorgaande volgt dat het beginsel 'de vervuiler betaalt' en het voorzorgsbeginsel hand in hand gaan in kader van het milieubeleid.

Zowel op Europees als op nationaal niveau worden beide beginselen toegepast wanneer er milieuschade dreigt op te treden en daadwerkelijk optreedt. Echter bieden beide beginselen geen uitsluitel om deze schade te voorkomen of volledig te herstellen. Wel is het zo dat het ene beginsel soelaas biedt voor het andere, en omgekeerd.

## 5.2 BEGINSSEL VAN BEHOORLIJK BESTUUR

### 5.2.1 DE FORMELE MOTIVERINGSPLICHT

Zoals eerder uiteengezet, kunnen we het voorzorgsbeginsel als een beginsel van behoorlijk bestuur beschouwen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (of 'ABBB') zijn voornamelijk gericht tot het bestuur en zijn beslissingen, de bestuursbeslissingen. Deze ongeschreven bronnen van het recht<sup>361</sup> zijn van toepassing op "al wie beschikt over een doelgebonden bevoegdheid". Dit kan gaan over een vrije onderwijsinstelling bijvoorbeeld.<sup>362</sup> Meerdere auteurs hebben opsommingen gemaakt van de ABBB.<sup>363</sup> Al deze lijsten zijn dan ook niet exhaustief.<sup>364</sup> Toch kunnen we er een paar opsommen zoals de zorgvuldigheid, de motiveringsplicht, de fair-play, het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, de zuinigheidsplicht, het redelijkheidsbeginsel, de hoorplicht en de onpartijdigheid onder anderen.<sup>365</sup>

De rechtsleer maakt een opsplitsing tussen inhoudelijk en procedurele beginselen. De onderscheiding is vaak theoretisch. Toch vindt een deel van de rechtsleer dat enkel inhoudelijke beginselen aan een marginale rechterlijke toetsing worden onderworpen.<sup>366</sup> De reden daarvoor is dat de overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt bij de belangenafweging. Daardoor zal niets minder dan een

---

<sup>360</sup> X, "Impact van de milieuschaderichtlijn op de nationale aansprakelijkheidsregeling: de vervuiler betaalt niet altijd", *TOO* 2015, 422.

<sup>361</sup> P. POPELIER, "BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR: BEGRIP EN PLAATS IN DE HIËRARCHIE VAN DE NORMEN", in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, (3) 16-18.

<sup>362</sup> *Ibid.*, 4-5.

<sup>363</sup> Bv. LP. SUETENS, "Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie der normen. Inleidende verkenning", in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1993.

<sup>364</sup> P. POPELIER, "BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR: BEGRIP EN PLAATS IN DE HIËRARCHIE VAN DE NORMEN", in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, (3) 8.

<sup>365</sup> Voor meer opsommingen zie: I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 1-491. ; J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 1-160.

<sup>366</sup> P. POPELIER, "BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR: BEGRIP EN PLAATS IN DE HIËRARCHIE VAN DE NORMEN", in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, (3) 24-27 ; zie meer hierover in J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 12-16 en 32.

'kennelijke inbreuk' worden gesanctioneerd. In tegenstelling tot de procedurele beginselen, waarbij de lichtste fout volstaat.<sup>367368</sup>

Ik zal in dit hoofdstuk de betrekking van het voorzorgsbeginsel met een beginsel van behoorlijk bestuur bespreken: het motiveringsbeginsel. Het motiveringsbeginsel kan worden opgesplitst in twee onderdelen. De materiële motiveringsplicht, enerzijds is de vereiste van deugdelijke motieven. Dat houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling op motieven moet steunen waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen genomen worden.<sup>369</sup>

Anderzijds, de formele of uitdrukkelijke motiveringsplicht. Dat is de wettelijke verplichting om de materiële motivering in het individueel besluit zelf op te nemen.<sup>370</sup>

Kortom betreft de materiële motiveringsplicht de draagkracht of de gronden van een beslissing, terwijl de formele motiveringsplicht de veruitwendiging van die motieven omvat.<sup>371</sup>

In tegenstelling tot de formele motiveringsplicht, kent de materiële motiveringsbeginsel geen wettelijke verankering. Zo bepaalt de wet van 29 juli 1991 dat bestuurshandelingen uitdrukkelijk gemotiveerd moeten zijn. Deze wet maakt geen verschil tussen gebonden en discretionaire beslissingen.<sup>372</sup>

De afdeling wetgeving van de Raad van State oordeelt dat er een niet-geschreven grondrecht bestaat, inhoudend dat iedere administratieve rechtshandeling moet gedragen worden door motieven die rechtens en feitelijk aanvaardbaar zijn, met andere woorden door deugdelijke motieven.<sup>373</sup> Zonder motief is er geen handeling (het is één van de samenstellende bestanddelen ervan), zonder deugdelijk motief is er geen wettige handeling.<sup>374</sup>

Met afdoende formele motivering wordt verstaan de motivering die een verzoekende partij in staat stelt de feitelijke en juridische motieven aan de oorsprong van een beslissing te begrijpen.<sup>375</sup> Ze wordt beoordeelt *in concreto*, in de zin dat ze volledig, gepast en duidelijk moet zijn om zich een correcte beeld te maken.<sup>376</sup> De gelijkheid van gedingpartijen<sup>377</sup> dwingt de beslissende overheid om de rechtsonderhorigen de motieven vanaf het begin te laten kennen<sup>378</sup> om te kunnen oordelen over

---

<sup>367</sup> *Ibid.*

<sup>368</sup> Voor een verdere bespreking zie I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 1-491. ; J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 1-160.

<sup>369</sup> D. MAREEN, "Het motiveringsbeginsel", in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, (131) 140.

<sup>370</sup> *Ibid.*

<sup>371</sup> J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 9.

<sup>372</sup> P. POPELIER, "BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR: BEGRIP EN PLAATS IN DE HIËRARCHIE VAN DE NORMEN", in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, (3) 24.

<sup>373</sup> Parl. St., Senaat 1981-82, nr. 33/2.

<sup>374</sup> D. MAREEN, "Het motiveringsbeginsel", in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, (131) 139-140.

<sup>375</sup> RvS 23 september 1997, nr. 68.248, Lemahieu; RvS 6 januari 2003, nr. 114.269, Rillaert.

<sup>376</sup> RvS 7 juni 2000, nr. 87.861, Welvaert.

<sup>377</sup> RvS Graf, 10 maart 2005, nr. 141.828.

<sup>378</sup> RvS Popelier, 21 december 2001, nr. 102.336.

het eventueel aanvechten van de beslissing<sup>379,380</sup> Zo komt tot uiting de band tussen de verplichting tot motivering (de externe legaliteit) en tussen de verplichting van aanwezigheid van deugdelijke motieven (de interne legaliteit): de naleving van de uitdrukkelijke motivering vergemakkelijkt voor de burger de controle op de naleving van de materiële motivering.<sup>381,382</sup>

### 5.2.2 CONCLUSIE

De motiveringsplicht vereist dus dat bijna alle overheidsbeslissingen formeel als materieel worden gemotiveerd. Bij overheidsbeslissingen omtrent onzekere situaties is het niet altijd duidelijk hoe de overheid haar keuzes moet motiveren. Want zoals we hebben gezien moeten de motieven duidelijk, volledig en gepast zijn.

Moet het voorzorgsbeginsel dan niet worden geapprecieerd als een formele motiverende factor bij de besluitvorming in tijden van onzekerheid/over onderwerpen die nog te onzeker zijn? In het licht van de Belgische en nog meer in supranationale rechtspraak, blijkt dat overheden die geconfronteerd worden aan een onzekere situatie, niet systematisch het bewijs moeten leveren van de wetenschappelijke onzekerheid. Dit houdt dus in dat de betrokken overheden niet gehouden zijn deze elementen in hun motivering te betrekken. Toch merken we dat overheidsbeslissingen die dit wel doen, minder snel gesanctioneerd zullen worden. De overheid kiest dan zelf door haar motivering als het voorzorgsbeginsel wordt betrokken bij haar beslissing en in welke mate. Wel wordt vereist dat de overheid een voorzogsredenering aantoont wanneer het voorzorgsbeginsel van toepassing is.

Ten slotte, hebben we gezien dat de motiveringsplicht van de overheid wanneer het voorzorgsbeginsel dient te worden toegepast een bijzondere motiveringsplicht heeft. Ze moeten aantonen dat ze een voorzogsredenering toepassen. Zonder de toepassing van deze redenering zal de beslissing gesanctioneerd worden door de rechter. De rechter besteedt wel een marginale toetsing aan de inhoud van de redenering. Wanneer het voorzorgsbeginsel van belang is, blijkt dat de beslissende overheid zelf mag bepalen, gelet op de aanwezigheid van dit element niet doorslaggevend is en hoogstens gezaghebbend. Dit vormt naar mijn mening toe een probleem omtrent de rechtszekerheid en is mede te wijten aan een gebrek aan efficiënte codificatie van het beginsel

## 5.3 STRAFRECHT

De link tussen het strafrecht en het voorzorgsbeginsel is niet evident. Toch bepaalt artikel 418 SW dat: "Schuldig aan onopzettelijk doden of aan onopzettelijk toebrengen van letsel is hij die het kwaad veroorzaakt door gebrek aan voorzichtigheid of *voorzorg*, maar zonder het oogmerk om de persoon van een ander aan te randen."

---

<sup>379</sup> RvS Bruloot, 24 juli 2001, nr. 97.947.

<sup>380</sup> D. MAREEN, "Het motiveringsbeginsel", in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, (131) 143.

<sup>381</sup> *Ibid.*, 143-144.

<sup>382</sup> Voor meer uitleg rond het motiveringsbeginsel zie D. MAREEN, "Het motiveringsbeginsel", in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, (131) 131-156.

Dit artikel omschrijft onachtzaamheidsmisdrijven. Deze misdrijven zijn misdrijven waarvoor de schuldvorm onachtzaamheid is. Onachtzaamheid wordt gedefinieerd als een gebrek aan voorzichtigheid of aan voorzorg. Dit is ook het moreel element.<sup>383</sup>

De benaming is nogal misleidend. Niets wijst erop dat het voorzorgsbeginsel enige invloed heeft op het strafrecht, simpelweg omdat dit laatste een zekere schade en causaal verband vereist.<sup>384</sup>

Ondanks het feit dat de Belgische rechtspraak en rechtsleer dit naar mijn weten nog niet hebben onderzocht heb ik in de Franse literatuur een interessante redenering kunnen vinden. Zelfs als een zekere nuance moet bestaan aangezien het over Franse strafrecht gaat, kent onze strafrecht dezelfde idee. Onze beiden stelsel delen een gelijkaardig fundamentele gedachtegoed.

Volgens Damien Roets kan het voorzorgsbeginsel geïntegreerd worden binnen het strafrecht. Het zou de strafrechtelijke aanpak, die met terugwerkende kracht handelt op gedrag dat daadwerkelijk schade aan de persoon heeft toegebracht en in het bijzonder op onachtzaamheidsmisdrijven.<sup>385</sup> Hij verduidelijkt wel dat een eventuele invloed van het beginsel op onachtzame misdrijven enkel op het moreel element kan plaatsvinden. Het kan de causaliteit niet beïnvloeden om te vermijden dat onzekerheid over de causaliteit toegevoegd wordt aan de onzekerheid van het risico of "*qu'à l'incertitude du risque vienne s'ajouter l'incertitude du lien de causalité*".<sup>386</sup>

Zo stelt hij vast dat letsels *rechtstreeks* veroorzaakt door eenvoudige nalatigheid, d.w.z. door het niet betrachten van de normale zorg die van een rechtssubject mag worden verwacht, waarbij rekening houdend met een voorzichtig en vooruitziend persoon die in dezelfde situatie wordt geplaatst. Het weigeren van een zwaar maar onzeker risico zou als een gewone fout kunnen worden beschouwd en vooral als het een professioneel, een particuliere of openbare beleidsmaker is die, meer dan een gewone burger, de plicht heeft om bezorgd te zijn over de veiligheid van hun activiteiten. Indien men de risico kende of behoorde te kennen zou dit een verzwarende omstandigheid kunnen vormen.<sup>387</sup>

Letnels *onrechtstreeks* veroorzaakt door opzet of grove nalatigheid, d.w.z. door een kennelijk opzettelijke schending van een bijzondere, bij wet vastgestelde zorg- of veiligheidsplicht of door een kennelijk nalatige schending van een bijzondere, bij wet vastgestelde zorg- of veiligheidsplicht of door anderen bloot te stellen aan een bijzonder ernstig risico dat de dader niet kon weigeren. Het volstaat dat men voorzorgs- of veiligheidsnormen overtreedt die bedoeld zijn om een onzeker risico te voorzien. In de afwezigheid van een bijzondere voorzichtigheids- of veiligheidsnorm, zou de opzet van de dader om derden aan hypothetisch ernstig risico's noodzakelijk zijn.<sup>388</sup>

---

<sup>383</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, S. VANDROMME en P. TRAEST, *Strafrecht en strafprocesrecht in grote lijnen*, Turnhout, Gompel & Svacina, 2019, 225.

<sup>384</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, S. VANDROMME en P. TRAEST, *Strafrecht en strafprocesrecht in grote lijnen*, Turnhout, Gompel & Svacina, 2019, 1452 p.

<sup>385</sup> L. D'AMBROSIO, « L'INFLUENCE DU PRINCIPE DE PRÉCAUTION SUR LA RESPONSABILITÉ : UN ÉTAT DES LIEUX » in G.G. DELAGE, S. MANACORDA, L. D'AMBROSIO (eds), *Dynamiques normatives du principe de précaution et métamorphoses de la responsabilité juridique : Mission de recherche Droit et Justice*, Parijs, Mare & Martin, 2018, (30) 111 ; D. ROETS, « Réflexions sur les possibles implications du principe de précaution en droit pénal de l'imprudence », *Revue de sciences criminelles et droit comparé* 2007, 251 e.v.

<sup>386</sup> *Ibid.*

<sup>387</sup> *Ibid.*, 112.

<sup>388</sup> *Ibid.*, 112-113.

Met andere woorden, in geval van wetenschappelijke onzekerheid, men zou moeten aantonen dat de dader met zekerheid wist dat hij derden of het milieu aan een potentieel risico zou blootstellen.<sup>389</sup> Dit zou in overeenstemming kunnen staan met artikel 418 SW.

De onrechtstreekse vorm of het bewustzijn van het blootstellen van anderen aan een (onzeker) risico dat heeft geleid tot ernstige schade aan het leven, de gezondheid of het milieu zou de meest in state zijn om het voorzorgsbeginsel in het strafrecht te integreren. De volgende vraag is om de onzekere risico te determineren, met het oog op de strafrechtelijke aansprakelijkheid. We moeten dus bepalen wanneer een verwaarloosbaar (en sociaal aanvaardbaar) risico juridisch onaanvaardbaar wordt. Het is juridisch onaanvaardbaar omdat er een serieus risico bestaat voor het leven of de gezondheid van een groot aantal mensen (of het milieu). De feitenrechter zal het opzet van de verdachte moeten beoordelen op basis van de wetenschappelijke kennis op het moment van de feiten.<sup>390</sup>

Hoe de rechter de wetenschappelijke kennis op het moment van de feiten zal beoordelen is moeilijk om in te schatten. Dit zou in ieder geval een belangrijke plaats geven aan de interpretatie van de rechter. In sommige gevallen kan de wetgever het risico ook benadrukken. Dan zou het nalaten van een voorzichtigheidsnorm alle beginselen van het strafrecht kunnen leiden tot een rechtmatige veroordeling. In de andere gevallen zou het aan de rechter komen om de risico te bepalen. Dit zou zonder twijfel tot interessante met redenen omkleedde beslissingen leiden, gevolg door interessante cassatierechtspraak. Maar als het risico een schade heeft veroorzaakt en dat het dus in feite niet hypothetisch was, zal de rechter bijgevolg in een positie terechtkomen waarmee hij vertrouwd is. Nu dat het oorzakelijk verband bepaald en zeker is, zal hij moeten bepalen als de dader zich al dan niet bewust was van het risico dat zijn handeling veroorzaakte. Als het voorzorgsbeginsel een rol moet spelen *lege lata*, is een interventie van de wetgever essentieel.<sup>391</sup>

---

<sup>389</sup> *Ibid.*, p113.

<sup>390</sup> *Ibid.*, 114.

<sup>391</sup> *Ibid.*, 114-115.

## 6 CONCLUSIE

Het voorzorgsbeginsel is een vrij recent beginsel. Na te zijn ontwikkeld in de jaren 70 in het Duitse recht, kent het nog geen universele definitie. Desondanks hebben vele auteurs hun bijdrage geleverd in een poging tot definiëring. Uit deze definities kunnen we enkele criteria afleiden die een beter beeld scheppen van het voorzorgsbeginsel en die zijn toepassingsvoorwaarden verduidelijken. De mededeling van de Commissie van februari 2000 is zeker één van de beste pogingen uitgaande van een officiële instantie om het voorzorgsbeginsel te verklaren. Weliswaar is ze niet volledig genoeg om alle vragen te beantwoorden. Sommige gezaghebbende auteurs vinden dat het beginsel niet hoeft te worden gedefinieerd en dat een definitie enkel tot meer verwarring zou leiden. Daaruit volgt dat een wettelijke verankering nodig is en dat de rechtspraak de nodige nuance zal brengen.

Deze wettelijke verankering is dan ook gebeurd. Hoewel Belgische wetgeving het voorzorgsbeginsel uitdrukkelijk erkent in haar wetgeving, leidt de staatsstructuur en de versnippering van bevoegdheden tot een verschil tussen de gefedereerde entiteiten omtrent de inschrijving van het beginsel. De inschrijving van het voorzorgsbeginsel in het nationaal recht is dan eerder te wijten aan de implementatie van de internationale wetgeving, zoals het verdrag van Aarhus of de verklaring van Rio onder andere. Dankzij deze verschillende internationale wetgevingen heeft het beginsel een echte plaats gekregen in de rechtsorde en meer precies in het milieurecht. De Europese wetgeving erkent in haar voornaamste verdrag – de VWEU - de uitdrukkelijke werking van het beginsel binnen haar milieubeleid.

Naast de primaire wetgeving van de Europese Unie werd het voorzorgsbeginsel ook meermaals ingeschreven in secundaire wetgeving zoals haar richtlijnen of verordeningen. Hier krijgt het niet enkel een rol in het milieubeleid van de EU, maar ook inzake bescherming van het leven of van de menselijke gezondheid.

Een grondige studie van de Europese rechtspraak van het Hof van Justitie enerzijds, en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens anderzijds, hebben de nodige nuances aan de concrete toepassing van het voorzorgsbeginsel gebracht. Het Hof van Justitie heeft haar eigen definitie aan het beginsel gegeven. Het Hof ziet het voorzorgsbeginsel niet enkel als een autonoom beginsel, maar ook als een algemeen beginsel van het recht. Daardoor wordt hij ook toegepast op andere EU-regelgeving zoals het gezondheidsbeleid en de consumentenbescherming. Weliswaar zijn toepassingen buiten deze laatste vrij uitzonderlijk. Toch mogen de Lidstaten het beginsel gebruiken om beperkingen op te leggen aan het vrij verkeer. Het blijkt dat het beginsel toepassing krijgt wanneer een serieus risico, veroorzaakt door wetenschappelijke onzekerheid, gevolgen kan hebben voor de (menselijke) gezondheid en het milieu. Zo zal een hypothetisch risico niet aanvaard worden. Deze redenering hebben alle onderzochte jurisprudenties gemeen.

Verder erkent het Hof van Justitie dat de beslissende overheden over een brede discretionaire bevoegdheid beschikken en past ze een marginale toetsing toe. De controlecriteria bestaan, maar worden soms laagdrempelig opgesteld. Zelfs als het Hof van Justitie de mededeling van de Commissie in de grote lijnen volgt, is haar rechtspraak vrij inconsistent en casuïstiek.

De erkenning van het voorzorgsbeginsel in de mensenrechtenbescherming is een feit. Zo heeft de rechtspraak van het EHRM - in de zaak Tatar - onder artikel 8 EVRM het voorzorgsbeginsel uitdrukkelijk erkend. Dit gebeurt mede dankzij de erkenning van een recht op een gezonde leefomgeving onder artikel 8 EVRM. Dit is te wijten aan het gebruik van de positieve verplichtingen. Een gelijkaardige erkenning van het beginsel onder artikelen 2 en 6 van het Verdrag is nog niet uitdrukkelijk gebeurd. De toekomst zal uitmaken indien het beginsel een plaats krijgt onder deze artikelen.

Zo heeft de milieurechtspraak van het EHRM een plaats gegeven aan het beginsel. Ze heeft ook doorheen haar rechtspraak, meerdere verplichtingen gelegd aan de lidstaten om onzekere risico's te behandelen. Het *Osman*-criterium bepaalt dan ook de grenzen van dergelijke verplichtingen, waardoor het soms duidelijker wordt hoe het voorzorgsbeginsel moet worden toegepast. In andere gevallen zal het EHRM een belangenafweging maken, zoals het Hof van Justitie en de Raad van State, tussen economische belangen en gewaarborgde rechten. De rechtspraak van het EHRM erkent de redenering van het Hof van Justitie waardoor een combinatie van beide jurisprudenties een veel duidelijker overzicht scheppen dan wanneer ze apart worden behandeld. De toepassingscriteria worden zeer duidelijk opgesteld door het EHRM, terwijl het Hof van Justitie het toepassingsgebied van het voorzorgsbeginsel duidelijker opstelt en definieert. Dankzij beide rechtspraken kunnen we beter inschatten wat het voorzorgsbeginsel is, wanneer het moet worden toegepast en hoe het wordt toegepast en getoetst.

De Belgische rechtspraak en in het bijzonder de Raad van State heeft het onduidelijk 'voorzorgsbeginsel' een plaats kunnen geven in ons rechtstelsel. De Raad heeft de bron van het beginsel een grondwettelijke waarde gegeven onder artikel 23 GW. Zoals de supranationale jurisprudentie erkent de Raad een brede discretionaire bevoegdheid toe aan de overheid bij het toepassen van het beginsel, waardoor een marginale toetsing wordt toegepast. Wanneer een risico wordt vastgesteld moet de overheid geen maatregelen nemen. Ze moet aantonen dat ze een voorzorgsredenering heeft toegepast. De overheid moet zich ondervragen bij de mogelijke reacties die ze kan aannemen. Ze moet daarbij een belangenafweging maken, zoals de supranationale rechters hebben uitgelegd.

In ieder geval is de Belgische (civiele) rechtspraak niet rijk aan inhoudelijk sterke arresten over het voorzorgsbeginsel. Dit is o.a. te wijten aan het feit dat ze de Europese rechtspraak volgt.

De invloed van verschillende beginselen op elkaar is zeker. In het milieurecht vullen de beginselen elkaar duidelijk aan. Daarnaast blijkt dat de motiveringsplicht van de overheid wanneer het voorzorgsbeginsel dient te worden toegepast een bijzondere motiveringsplicht heeft. Ze moeten aantonen dat ze een voorzorgsredenering toepassen. Zonder de toepassing van deze redenering zal de beslissing gesanctioneerd worden door de rechter.

Meer verbazend is de vaststelling dat de toepassing van het voorzorgsbeginsel in het strafrecht niet meer ondenkbaar is, in theorie. Met de nuance dat een wetgevende ingreep nodig zal zijn en dat het beginsel enkel kan worden toegepast bij het moreel element van onachtzaamheidsmisdrijven.

Ondanks de verschillende uitbreidingen van het beginsel in andere rechtstakken en zijn erkenning in de grondwet, blijft het beginsel noodzakelijk gelinkt aan het omgevingsrecht voor zijn ontwikkeling.



Het feit dat het beginsel niet autonoom kan worden toegepast blijft hem categoriseren als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Dankzij de verschillende bevindingen in de rechtspraak merken we een tendens van uitbreiding naar andere rechtstakken, onder andere dankzij de aansprakelijkheid voor ecologische schade. Naarmate deze nieuwe soort schade, of naarmate de rechters hem meer gaan toepassen, bestaan er kansen dat het beginsel vroeg of laat als een autonoom algemeen beginsel van het recht zal worden beschouwd. Hoewel de tijd nog niet rijp genoeg is om te concluderen dat het beginsel als een algemeen beginsel van het recht kan worden beschouwd, kunnen we zijn snelle ontwikkeling in veel rechtstakken niet weigeren. Zijn toepassing is niet meer begrensd tot het milieurecht en breidt zich stilaan uit tot alle rechtstakken. De tijdloosheid die de beginselen karakteriseren, wilt evenwel niet zeggen dat de tijd absoluut geen impact heeft op het toepassingsgebied van het voorzorgsbeginsel.

## 7. BIBLIOGRAFIE

### 7.1 WETGEVING

#### 7.1.1 EUROPESE EN INTERNATIONALE WETGEVING

### 7.1 WETGEVING

#### 7.1.1 EUROPESE EN INTERNATIONALE WETGEVING

#### VERDRAGEN

- Art. 3.3 van de CCNUCC van 1992.
- Titel XX VWEU.
- Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag van 22 maart 1985, *Pb. L.* van 31 oktober 1988, afl. 297, 10-20.
- Verdrag van Bamako omtrent gevaarlijk afval van 30 januari 1991, <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=080000028009385c> .
- Verklaring van Rio de Janeiro inzake Milieu en Ontwikkeling van 14 juni 1992.
- Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan van 22 september 1992, *Pb. L.* van 03 april 1998, afl. 104, p. 0001.

#### RICHTLIJNEN

- Richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna van 21 mei 1992, *Pb. L.* van 22 juli 1992, afl. 206, 0007-00050.
- Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, *Pb. L.* van 22 juli 1992, afl. 206, 7-50. Zie ook Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in 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, *Pb. L.* 25 juni 2003, afl. 156, 17-25 ; Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het

Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie, *Pb. L.* van 30 november 2006, afl. 396, 1-848. In Artikel 1(3) wordt expliciet aangegeven dat de Verordening berust op het voorzorgsbeginsel.

- Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, *Pb. L.* van 22 juli 1992, afl. 206, 7-50.
- Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG van de Raad, *Pb. L.* van 17 april 2001, afl. 106, 1-39.
- Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in 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, *Pb. L.* 25 juni 2003, afl. 156, 17-25.
- Richtlijn 2004/35/EG van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, *PB. L.* 143, 30 april 2004.

## **VERORDENINGEN**

- Verordening (EG) nr. 2821/98 van de Raad tot wijziging, wat betreft de intrekking van de toelating van bepaalde antibiotica, van Richtlijn 70/524/EEG betreffende toevoegingsmiddelen in de diervoeding van 17 december 1998, *PB. L.* van 29 december 1998, afl. 351, 4-8.
- Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden van 28 januari 2002, *Pb. L.* 1 februari 2002, afl. 31, 463-486.
- Verordening (EG) Nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting

van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden van 28 januari 2002, *Pb. L.* van 1 februari 2002, afl. 31, 1-24.

- Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie, *Pb. L.* van 30 november 2006, afl. 396, 1-848.
- Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie van 18 december 2006, *Pb. L.* 30 december 2006, afl. 396, 1-848.
- Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie.
- Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden.
- Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM(2000) 1 definitief van 2 februari 2000).

### 7.1.2 NATIONALE WETGEVING

- De Grondwet.

- Art. 17 RVS-WET.
- Wet van 17 december 2002, artikel 1, *BS* 24 april 2003, 22128.
- Parl. St., Senaat 1981-82, nr. 33/2.
- Parl. St., Senaat, sess. Extr. 1991-1992, n° 100-2/1°, 4.
- Wet ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België van 20 januari 1999, *BS* 12 maart 1999.  
[https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\\_body.pl?language=nl&caller=summary&pub\\_date=99-03-12&numac=1999022033](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_date=99-03-12&numac=1999022033).
- Bijzondere machtenbesluit nr. 35 van de Waalse regering tot organisatie van sociale en gezondheidsopsporing in het kader van de strijd tegen de COVID-19-epidemie van 5 mei 2020 (vrije vertaling), *BS* 11 mei 2020, 33.520.  
<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2020/05/05/2020041258/moniteur>.
- Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (aangehaald als : DABM) van 5 april 1995, *BS* 3 juni 1995, 15.971.
- Decreet van de Vlaamse gemeenschap betreffende het integraal waterbeleid van 18 juli 2003, *BS* 14 november 2003, 55.038.  
<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decreet/2003/07/18/2003201696/staatsblad>.
- Raad van State, advies voorontwerp van Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, 1994-1995, nr. 718/1, 208.
- Ordonnantie van het Brussels hoofdstedelijk gewest tot opstelling van een kader voor het waterbeleid van 20 oktober 2006, *BS* 3 november 2006, 58.772.  
<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/ordonnantie/2006/10/20/2006031555/staatsblad>.
- Rapport aan de Koning, voorafgaande het KB 29 april 2001 « houdende de normering van zendmasten voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz » : « Il n'a pas été clairement établi que le rayonnement des antennes GSM est dangereux, mais on ne peut pas garantir non plus le contraire », *BS* 22 mei 2001.
- Besluit van het Waalse gewest houdende boek I van de milieuwetboek van 27 mei 2004, *BS* 9 juli 2004, 54.654.  
<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decret/2004/05/27/2004027101/moniteur>.

- Ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken van 28 november 2020, *BS* 29 november 2020, 83.924.  
<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/bsluit/2020/11/28/2020031695/staatsblad>.

### 7.1.3 BUITENLANDSE WETGEVING

- Art. 5 [Loi constitutionnelle n° 2005-205 \(FR\) 1 maart 2005](#) relative à la Charte de l'environnement, *JO* 2 maart 2005, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).
- Art. 3.2 en 3.46 Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene Wet Bestuursrecht) (NL).
- Food and Drug Administration (FDA)/U.S. Department of Agriculture (USDA), A U.S. government submission to the Committee on General Principles of the Codex Alimentarius Commission (March 22, 2000) (beschikbaar op <http://www.fsis.usda.gov/OA/codex/confpaper.htm>).

## 7.2 RECHTSPRAAK

### 7.2.1 *INTERNATIONALE RECHTSPRAAK*

- Nuclear Tests Case, *ICJ Reports* 1995/288.
- GabcikovoNagymaros Case, *ICJ Reports* 1997/7.

### 7.2.2 *EUROPESE RECHTSPRAAK*

#### **Hof van Justitie:**

- HvJ 14 juli 1983, nr. C-174/82, ECLI:EU:C:1983:213 ('Sandoz').
- HvJ 5 mei 1998, nr. C-180/96, ECLI:EU:C:1998:192.
- HvJ 30 juni 1999, nr. T-13/99 R , ECLI: ECLI:EU:T:1999:130, 'Pfizer'.
- HvJ 11 september 2002, nr. T-70/99, ECLI:EU:T:2002:210 ('Alpharma').
- HvJ 26 november 2002, nr. T-74/00, ECLI:EU:T:2002:283 (Artegodan GmbH t. Commissie).
- HvJ 23 september 2003, nr. C-192/01, ECLI:EU:C:2003:492.
- HvJ 21 oktober 2003, nr. T-392/02, ECLI:EU:T:2003:277.
- HvJ 13 december 2006, nr. T-304/01, ECLI:EU:T:2006:389.
- HvJ 18 december 2007, nr. C-194/05, ECLI:EU:C:2007:806.
- HvJ 8 april 2008, nr. C-503/07, ECLI:EU:C:2008:207, (*Saint-Gobain Glass Deutschland*).
- HvJ 28 januari 2010, nr. C-333/08, ECLI:EU:C:2010:44.
- HvJ 9 maart 2010, nrs. C-379/08 en C-380/08, ECLI:EU:C:2010:127 (*Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA e.a.*).
- HvJ 25 maart 2010, nr. C-79/09, ECLI:EU:C:2010:171 ('Gowan').
- HvJ 29 april 2010, nr. C-446/08, ECLI:EU:C:2010:233.
- HvJ 10 april 2014, nr. C-269/13, ECLI:EU:C:2014:255, § 57.
- HvJ 19 januari 2017, nr. C-282/15, ECLI:EU:C:2017:26.
- HvJ 17 mei 2018, nr. T-429-13, ECLI:EU:T:2018:280.
- HvJ 17 mei 2018, nr. T-584/13, ECLI:EU:T:2018:279.
- HvJ 4 april 2019, nr. T-108/17, ECLI:EU:T:2019:215, § 281.

#### **EHRM:**

- EHRM, 9 december 1994, nr. 16798/90 (Lopez Ostra/ Spanje).
- EHRM 26 augustus 1997, nr. 67/1996/686/876, Balmer-Schafroth e.a./ Zwitserland.
- EHRM 19 februari 1998, nr. 14967/89 (Guerra/Italië).
- EHRM 28 oktober 1998, nr. 23452/94 (Osman/Verenigd Koninkrijk).
- EHRM 29 juni 1999 (ontvankelijkheidsbeslissing), nr. 29121/95 (Asselbourg e.a. en Greenpeace/Luxemburg).

- EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97, (Hatton e.a./Verenigd Koninkrijk).
- EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (Taşkin e.a./Turkije).
- EHRM 16 november 2004, 4143/02 (Moreno Gómez/Spanje).
- EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99 (Öneryıldız/Turkije).
- EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00 (Fadeyeva tegen Rusland).
- EHRM 28 maart 2006, nr. 46771/00 (Öçkan e.a./Turkije).
- EHRM 26 oktober 2006, nr. 53157/00 (Ledyayeva e.a./Rusland).
- EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00, (Giacomelli/Italië).
- EHRM 5 juni 2007, 17381/02 (Lemke/Turkije).
- EHRM 5 juli 2007 (ontvankelijkheidsbeslissing), nr. 67021/01 (Tătar en Tătar/Roemenië).
- EHRM 20 maart 2008, nr. 15339/02, 21166/02, 11673/02, 15343/02 (Budayeva e.a./Rusland).
- EHRM 27 januari 2009, nr. 67021/01 (Tatar t. Roemenië).
- EHRM 7 april 2009, nr. 6586/03 (Brândușe/Roemenië).
- EHRM 30 maart 2010, nr. 19234/04 (Băcilă/Roemenië).
- EHRM 20 mei 2010, 61260/08 (Oluić/Kroatië).
- EHRM 10 februari 2011, nr. 30299/03 (Dubetska e.a./Oekraïne).
- EHRM 3 mei 2011, 6854/07, §98 (Apanasewicz/Polen).
- EHRM 21 juli 2011, nr. 38182/03 (Grimkovskaya/Oekraïne).
- EHRM 26 juli 2011, nr. 9718/03 (Georgel en Georgeta Stoicescu/Roemenië).
- EHRM 22 november 2011, nr. 24202/10 (Zammit Maempel/Malta).
- EHRM 14 februari 2012, nr. 31965/07 (Hardy en Maile/Verenigd Koninkrijk).
- EHRM 28 februari 2012, nrs. 17423/05, 20534/05, 20678/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05 (Kolyadenko e.a./Rusland).
- EHRM 3 juli 2012, 61654/08 (Martínez Martínez en Pino Manzano/Spanje).
- EHRM 18 juni 2013 50474/08 (Bor/Hongarije).
- EHRM 13 december 2012, nr. 3675/04, r.o. 138 (Flamenbaum e.a./Frankrijk).
- EHRM 5 december 2013, nr. 52806/09 (Vilnes e.a./Noorwegen).
- EHRM 24 juli 2014, nrs. 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11, 62338/11 (Brincat e.a./Malta).

### 7.2.3 *BELGISCHE RECHTSPRAAK*

- GwH 21 januari 2016, nr. 7/2016.
- GwH 14 oktober 2021, arrest nr. 142/2021.
- Cass. 19 november 1982, Eikendaele, *Pas.* 1983, I, 338.
- Cass. 9 november 1983, *Rev. dr. pén.* 1984, 330.
- Cass. 25 oktober 1985, Neerpede, *Pas.* 1986, I, 219.



- Cass. 11 juni 2013, P.12.1389.N, PP en PSLV t. Gewestelijke Stedenbouwkundig Inspecteur, *Pas.*, 2013, 1326.
- Cass. 1 juni 2018, nr. 17.0456.
- Cass. 10 november 2021, nr. P.21.0862.F.
- Cass. 12 mei 2022, nr. C.21.0081.N
  
- RvS 17 december 1992, nr. 45.338.
- RvS 23 september 1997, nr. 68.248.
- RvS 25 januari 1999, nr. 78340 en nr. 78341.
- RvS, 29 april 1999, *TMR* 1999, 301.
- RvS 20 augustus 1999, arrest nr. 82.130.
- RvS 6 maart 2000, arrest nr. 85.836.
- RvS 7 april 2000, nr. 86722.
- RvS 7 april 2000, nr. 86.739.
- RvS 7 juni 2000, arrest nr. 87.875.
- RvS 7 juni 2000, nr. 87.861.
- RvS 1 juni 2001, arrest nr. 96.095.
- RvS 28 juni 2001, 97094.
- RvS Bruloot, 24 juli 2001, nr. 97.947.
- RvS 31 oktober 2001, arrest nr. 100.514.
- RvS Popelier, 21 december 2001, nr. 102.336.
- RvS 7 maart 2002, arrest nr. 104.508.
- RvS 7 maart 2002, nr. 104510.
- RvS 12 juni 2002, nr. 107791.
- RvS 28 juni 2002, arrest nr. 108.630.
- RvS 23 juli 2002, nr. 109508.
- RvS 28 november 2002, nr. 112.897
- RvS 6 januari 2003, nr. 114.269.
- RvS 10 april 2003, nr. 118.214.
- RvS 16 april 2003, nr. 118434.
- RvS 19 december 2003, nr. 126.669.
- RvS 10 maart 2005, nr. 141.828.
- RvS 30 juni 2005, arrest nr. 147.047.
- RvS 6 januari 2009, arrest nr. 189.310.
- RvS 15 juni 2009, arrest nr. 194.213.
- RvS 2 april 2013, arrest nr. 223.090.
- RvS 24 januari 2017, nr. 237.118.
- RvS 21 oktober 2021, nr. 251.906.
- RvS 17 februari 2022, arrest nr. 253.020.
- RvS 14 juni 2022, arrest nr. 253.993.

- RvVB 3 juni 2014, arrest nr. A/2014/0414.
- RvVB 11 maart 2021, arrest nr. A/2021/0741.
  
- Brussel, 31 juli 1991, *Amén.* 1991, 232.
- Brussel, 24 januari 1997, *J.L.M.B.* 1997, 334 en *Amén.* 1997, 305.
- Brussel, 15 januari 1998, *J.L.M.B.* 1998, 268.
- Gent (1<sup>e</sup> K.), 18 mei 2009, *RG* n° 07/3499/A.
- Luik, 26 mei 2021, *JLMB* 2022, 344.
  
- Rb. Nijvel, 3 juni 1981, *J.T.* 1982, 45 e.v.
- Rb. Antwerpen, 25 juni 1981, *Pas.* 1982, 66 e.v.
- Rb. Namen, 24 november 1981, *R.R.D.* 1982, 10 e.v.
- Corr. Eupen, 22 november 1989, *Amén.* 1990, 41.
- Corr. Yper, 21 september 1998, *T.M.R.* 2000, 144.
- Corr. Hoei, 21 april 1998, *Amén.* 1998, 333 .
- Rb. Brugge (1<sup>e</sup> K.) 4 februari 2002, *Computerrecht : Tijdschrift voor Informatica, Telecommunicatie en Recht* (Nederland) 2002, afl. 4, 230 e.v.; *Revue générale de droit civil belge* 2003, 508 e.v.
- Corr. Oost-Vlaanderen, div. Gent, 22 oktober 2014.

#### 7.2.4 BUITENLANDSE RECHTSPRAAK

- Rb. Oost-Brabant (NL) 12 juli 2013, uitspraak nr. [SHE 12/3065](#).
- Rb. Oost-Brabant (NL) 6 juni 2014, uitspraken nr. [SHE 13/519](#) en [SHE 13/525](#).
- Raad van State (NL) 23 februari 2022, uitspraak nr [202002286/1/R4](#). (“De Ronde Venen”).

### 7.3 RECHTSLEER

- ALEMANNI, A., “Annotation of European Court of Justice case C-79/09, Gowan Comércio Internacional e Serviços Lda v. Ministero Della Salute (Precautionary Principle)”, *Common Market Law Review*, 2011 48, 1329-1348.
- ALEMANNI, A., « Principe de précaution et contrôle de la légalité par les juridictions communautaires », *Recueil Dalloz* 2007, 2007, 1527-1531.

- Arcuri, A., "The case for a procedural version of the precautionary principle erring on the side of environmental preservation" in Boyer, M. (ed.), *Frontiers in the economics of environmental regulation and liability* 2006, Erasmus University Rotterdam, 2006, 19-63.
- BARKHUYSEN, T., "De betekenis van het voorzorgsbeginsel voor de Nederlandse (milieu)rechtspraak" in BOEVE, M.N., en UYLENBURG, R. (eds.), *Kansen in het omgevingsrecht*, Groningen, Europa Law Publisher, 2009, 45-76. [www.scholarlypublications.universiteitleiden.nl](http://www.scholarlypublications.universiteitleiden.nl).
- BARKHUYSEN, T., en VAN EMMERIK, M.L., EHRM 27 januari 2009, 67021/01, AB 2009, afl. 33, (Tătar/Roemenië).
- BARTHELEMY, C., « Le préjudice écologique consacré par la jurisprudence – Arrêt de la cour d’appel de Liège du 26 mai 2021 », *JLMB* 2022, 350-355.
- BOES, M., «Burenhinder en de leer van eerstingebruikneming», *T.M.R.* 1996, 222 e.v.
- BOISSON DE CHAZOURNES, L., « Le principe de précaution, nature, contenu et limites », in LEBEN, CH., en VERHOEVEN, J., *Le principe de précaution. Aspects de droit international et communautaire*, Parijs, Panthéon-Assas, 2002, 65-94 p.
- BORN, C.-H., « L’accès à la justice en matière d’environnement en Belgique : la révolution d’Aarhus enfin en marche», in *Droits fondamentaux et environnement*, » in BRAEN, A. (ed.), *Regards croisés sur les rapports entre les droits fondamentaux et l’environnement: Perspectives de la Belgique, du Canada et de la France*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2013, 275-336.
- BORN, CH.-H., en HAUMONT, FR., «Le droit à la protection d’un environnement sain», in Verdussen, M., en Bonbled, N. (eds.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2011, 1415-1471.
- BOTHE, M., "The Right to a Healthy Environment in the European Union and Comparative Constitutional Law", in PÂQUES, M., et VAN PELT, P., eds., *Developpements recents du droit europeen de l'environnement*, Bruxelles, Story-Scientia, 1998, IX + 157 p.
- BOURGUIGNON, D., *Le principe de precaution : définitions, applications et gouvernance*, Bruxelles, ERPS, 2015, 26 p. [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).
- BOUTONNET, M., «Bilan et avenir du principe de précaution en droit de la responsabilité civile», *Recueil Dalloz* 2010, 2662-2294.
- BOX, M., *Gezondheidsrisico's voor omwonenden van intensieve veehouderijen in het licht van het voorzorgsbeginsel en het EVRM*, onuitg. masterthesis Recht Tilburg University, 127 p.

- BRONNER, G. en GEHIN, E., « L'inquiétant principe de précaution », Parijs, Presses Universitaires de France, 2010, 192 p. <https://doi.org/10.3917/puf.bronn.2010.01>.
- CHEYNE, I., "The precautionary principle in EC and WTO law: searching for a common understanding", *Environmental Law Review*, 2006, 257-277. <https://doi.org/10.1350/enlr.2006.8.4.257>.
- Dagvaarding VZW Klimaatzaak, Philippe & Partners advocaten, [https://www.klimaatzaak.eu/documents/dagvaarding\\_nl.pdf](https://www.klimaatzaak.eu/documents/dagvaarding_nl.pdf).
- D'AMBROSIO, L., « L'influence du principe de précaution sur la responsabilité : un état des lieux » in DELAGE, G.G., MANACORDA, S., D'AMBROSIO, L. (eds), *Dynamiques normatives du principe de précaution et métamorphoses de la responsabilité juridique : Mission de recherche Droit et Justice*, Parijs, Mare & Martin, 2018, 360 p.
- DEKETELAERE, M., "Milieu en burgerlijk aansprakelijkheidsrecht" in. DEKETELAERE, K., (ed.), *Handboek Milieurecht*, Brugge, die Keure, 2001, 1800 p.
- DE SADELEER, N., "La juridicisation de principe de précaution", *Amén*. 2000, 14-16.
- DE SADELEER, N., "Het voorzorgsbeginsel: een stille revolutie?", *TMR* (8) 1999, 82-99.
- DE SADELEER, N., « The enforcement of the precautionary principle by German, French and Belgian courts », *RECIEL* (9) 2000-2, 144-151.
- DE SMEDT, K., en VOS, E., "The Application of the Precautionary Principle in the EU" in MIEG, H.A. (ed.), (ed.), *The Responsibility of Science*, Cham, Springer, 2022, 163-186.
- DE STAERCKE, J., *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 160 p.
- DONATI, A., « Le principe de précaution en droit de l'Union Européenne », 1ste editie, Bruylant, 2021, 396 p.
- DORON, C.-O. , « Le principe de précaution : de l'environnement à la santé », *Les Cahiers du Centre Georges Canguilhem*, vol. 3, no. 1, 2009, p. 3-40.
- Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid, *wetenschappelijk comité*, <https://www.efsa.europa.eu/nl/science/scientific-committee-and-panels/scientific-committee>.
- Europese Commissie, "De Commissie neemt een mededeling over het voorzorgsbeginsel aan", [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP\\_00\\_96](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_00_96) (consultatie op 20 september 2022).

- FAURE, M.G., en VOS, E., *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, Gezondheidsraad, 2003, 338 p.
- FAURE, M.G., « Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen », M.G. FAURE en E. VOS, *Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Den Haag, Gezondheidsraad, 2003, (235) 235-258.
- FORRESTER, I., en HANEKAMP, J.C., "Precaution, science and jurisprudence: A test case", *Journal of Risk Research* 2006, 297-311.
- FORSBERG, EM., RIBEIRO, B., HEYEN, N.B. *et al.*, "Integrated assessment of emerging science and technologies as creating learning processes among assessment communities.", *Life Sci Soc Policy* 12, 9 (2016). <https://doi.org/10.1186/s40504-016-0042-6>.
- GIJSELAAR, E.C., en DE JONG, E.R., "Overheidsfalen en het EVRM bij ernstige bedreigingen voor de fysieke veiligheid", *NTBR* 2016, afl. 3, 36-45 p.
- GRAHAM, J., en HSIA, S., "Europe's precautionary principle: Promise and pitfalls", *Journal of Risk Research* 2002, 371-390.
- GRANDJEAN, P., "Late Lessons from early warnings: science, precaution, innovation. CHAPTER 26: Science for precautionary decision-making." Luxembourg, 2013. 655 p. <https://doi.org/10.2800/70069>.
- HARITZ, M., "An inconvenient deliberation: the precautionary principle's contribution to the uncertainties surrounding climate change liability", Wolters Kluwer, 2011.
- HAUMONT, F., « Le droit constitutionnel belge à la protection d'un environnement sain. Etat de la jurisprudence », *Revue Juridique de l'Environnement* 2005, 41-52.
- HENS, L. en VAN LAREBEKE, N., "Het voorzorgsbeginsel in de praktijk", *Sampol* nr. 1, 2001, 12-26. <https://www.sampol.be/2001/01/het-voorzorgsbeginsel-in-de-praktijk>.
- JANSSEN, A.-M., en ROSENSTOCK, N., "Handling uncertain risks: An inconsistent application of standards? The precautionary principle in court revisited", *European Journal of Risk Regulation* 2016, 144-154.
- JANSSEN, A., en VAN ASSELT, M., 'The precautionary principle in court – An analysis of post-Pfzer case law', in van Asselt, M., VERSLSUIS, VOS, E. (eds.), *Balancing between Trade and Risk: Integrating Legal and Social Science Perspectives*, London, Routledge, 2013, 296 p.
- LARMUSEAU, I., "Het voorzorgsbeginsel geïntroduceerd in de Belgische rechtspraak: zoveel hoofden, zoveel zinnen?", *TMR* 2000, 24-32.

- LAVRYSEN, L., en DE SMEDT, P., "Over het succes van mobieltjes en de emancipatie van het voorzorgbeginsel. Een status quaestionis van de wetgeving en de rechtspraak met betrekking tot de exploitatie van GSM-zendmasten", *T.M.R.* 2002, 469 e.v. p.
- LAVRYSEN, L., *De ontwikkeling van het Europese, Belgische en Vlaamse milieurecht in een wijzigende institutionele context*, Mechelen, Kluwer, 1998, xxviii+559p.
- LAVRYSEN, L., "The precautionary principle in Belgian jurisprudence : unknown, unloved ?", *European Environmental Law Review* 1998, 74-82.
- LEBEN, CH., en J. VERHOEVEN, J., (eds.) e.a., *Le principe de précaution. Aspects de droit international et communautaire*, Parijs, Panthéon-Assas, 2002, 247 p.
- LOFSTEDT, R., "The Precautionary Principle in the EU: Why a Formal Review Is Long Overdue." *Risk Management* 2014, vol. 16, no. 3, 137-163. [www.jstor.org](http://www.jstor.org).
- MAJONE, G., "The precautionary principle and its policy implications", *Journal of Common Market Studies* 2002, 89-109.
- MARCHANT, G. E., en MOSSMAN, K. L., *Arbitrary and Capricious : The Precautionary Principle in the European Union Courts*, Washington D.C., AEI, 2006, 102 p.
- MARGUENAUD, J.-P., en NADAUD, S., « Chronique des arrêts de la CEDH 2008-2009. Arrêts Tatar, Fägerskiöld, Borysiewicz et Boudaïeva », *Revue Juridique de l'Environnement* 2010, 61-74.
- MCINTYRE, O. en MOSEDALE, T., "The precautionary principle as a norm of customary international law", *Journal of Environmental Law*, 1997, 221-242.
- MCNELIS, N., "EU Communications on the precautionary principle", *Journal of International Economic Law* 2000, 545-551.
- OCDE, "Costs of Inaction on Environmental Policy Challenges: Summary Report", 2008. <https://www.oecd.org/env/40501169.pdf>.
- OPDEBEEK, I., en VAN DAMME, M. (eds.), *Beginsel van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 491 p.
- PAQUES, M., « Antennes GSM, urbanisme, préjudice et précaution », *Amén.* 2000, 236-241.
- PAQUES, M., « Le conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée », *JT*, Bruxelles, Larcier, 2014, 169-179. Y.
- PAQUES, M., « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : Chronique d'une naissance annoncée », [www.orbi.uliege.be](http://www.orbi.uliege.be), 1-24.

- PEETERS, M., EHRM 27 januari 2009, 67021/01, *EHRC* 2009, afl. 4, 406-422 p.
- POPELIER, P., "BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR: BEGRIP EN PLAATS IN DE HIËRARCHIE VAN DE NORMEN", in OPDEBEEK, I., en VAN DAMME, M. (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, Die Keure, 2006, 3-34 p.
- Raad van Europa, *Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe*, 2020, AS/Soc (2020) 43rev. <https://assembly.coe.int/LifeRay/SOC/Pdf/DocsAndDecs/2020/20201201-MemoHealthyEnvironment-FR.pdf>.
- ROETS, D., « Réflexions sur les possibles implications du principe de précaution en droit pénal de l'imprudence », *Revue de sciences criminelles et droit comparé* 2007, 251 e.v.
- ROGERS, M., "Risk management and the record of the precautionary principle in EU case law", *Journal of Risk Research* 2011, 467-484.
- ROMAINVILLE, C., « L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis » in BRAEN, A. (ed.), *Regards croisés sur les rapports entre les droits fondamentaux et l'environnement: Perspectives de la Belgique, du Canada et de la France*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2013, 79-106 p.
- SANDERINK, D., *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht*, Deventer, Kluwer 2015, 590 p.
- SHAW, S. en SCHWARTZ, R., "Trading Precaution: The Precautionary Principle and the WTO", *UNU-IAS*, 2005.
- STIJNS, S., en VUYE, H., *Beginselen van belgisch privaatrecht*, Antwerpen, Kluwer, 2000, XXX + 532 p.
- STOKES, E., "The EC court's contribution to refining the parameters of precaution", *Journal of Risk Research* 2008, 491-507.
- SUETENS, LP., "Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie der normen. Inleidende verkenning", in OPDEBEEK (ed.), I., *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1993.
- THUNIS, X., « Compenser le préjudice écologique: ressources et limites de la responsabilité civile », *Amén.* 2012, 81-96.
- THUNIS, X., « Les préjudices écologiques Rapport belge : encore du chemin à faire » in P. JOURDAIN, P. (ed.), *La responsabilité environnementale*, Brussel, Bruylant, 2018, 227-239 p.

- TIMMER, M., en VAN TRIET, N., "Beheersen en bestrijden – het voorzorgsbeginsel en informatieplichten bij de onzekere risico's van Q-koorts", *TO* 2017, 79-85.
- TORFS, M., "5G in België weer een stap dichterbij: Kamer keurt wetsontwerp over veiling 5G-rechten goed", *VRT*, 18 juni 2021. [www.vrt.be](http://www.vrt.be).
- TRIDIMAS, T., *The General Principles of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 591 p.
- TROUWBORST, A., *Precautionary Rights and Duties of States*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, XX + 352 p.
- VAN ASSELT, M., en VOS, E., "The precautionary principle and the uncertainty paradox", *Journal of Risk Research*, 2006, 313-336.
- VAN DEN HOVE, S., "A rationale for science-policy interfaces", *Futures* (39), 2007, 807-826.
- VAN DEN WYNGAERT, C., VANDROMME, S., en TRAEST, P., *Strafrecht en strafprocesrecht in grote lijnen*, Turnhout, Gompel & Svacina, 2019, 1452 p.
- VAN DER VELDE, W.R., "Voorzorg in het bestuursrecht. Over zeehonden, zoönosen en wat als Groningen op Antarctica zou liggen", *NJB* 2015, afl. 7, 435-441.
- VAN HOORICK, G., *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapzorg*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 841 p.
- VANHEUSDEN, B. en VAN HOORICK, G., "Milieurecht in kort bestek tweede editie", Intersentia, 2016, 310 p.
- VERSCHUUREN, J., "Naar een codificatie van beginselen van milieurecht" in Gutwirth, S., VAN Maanen, G., *De natuur van het milieurecht. Verkenning naar de grondslagen van het milieurecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1995, 100-125.
- VOS, E., « Mondialisation et régulation-cadre des marchés. Le principe de précaution et le droit alimentaire de l'union européenne », *R.I.D.E.* 2002, 219-222.
- WIENER J. en ROGERS M., "Comparing Precaution in the United States and Europe", *Journal of Risk Research*, 2002, 317-349. [https://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/1191](https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/1191).
- World Trade Organisation, "Sanitary and phytosanitary measures", [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/sps\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm) (consultatie op 1 oktober 2022).
- X, *Atteintes à l'environnement en droit commun*, 2021, <https://cedre.hypotheses.org/atteinte-a-lenvironnement-en-droit-commun>.



- X, „Bereikt hetze 5G België ?“, 20 april 2020. [https://www.standaard.be/cnt/dmf20200419\\_04927424](https://www.standaard.be/cnt/dmf20200419_04927424)
- X, *De verdeling van de bevoegdheden*, <https://klimaat.be/klimaatbeleid/belgisch/nationaal/bevoegdheden> (consultatie 15 maart 2023).
- X, *Hof van Justitie van de Europese Unie*, [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu\\_nl#:~:text=Het%20HvJ%2DEU%20omvat%20twee,sommige%20gevallen%2C%20EU%2Dregeringen](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_nl#:~:text=Het%20HvJ%2DEU%20omvat%20twee,sommige%20gevallen%2C%20EU%2Dregeringen) .
- X, “Het voorzorgsbeginsel”, 30 november 2016, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) .
- X, “Impact van de milieuschaderichtlijn op de nationale aansprakelijkheidsregeling: de vervuiler betaalt niet altijd”, *TOO* 2015, 421.
- X, “Voorzorgsbeginsel”, 4 augustus 2020 <https://www.ensie.nl/eur-lex/voorzorgsbeginsel> (consultatie op 10 september 2022).
- ZANDER, J., *The Application of the Precautionary Principle in Practice: Comparative Dimensions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 408 p.