



College voor
**de Rechten
van de Mens**

Mensenrechten in Nederland 2023

Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam
leefmilieu in Nederland - *Deel 1: Juridisch kader*

College voor de Rechten van de Mens

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Voor vragen kunt u een e-mail sturen en
op werkdagen bellen van 10.00 - 16.00 uur.

Ontwerp
VormVijf, Den Haag
Eindredactie
APCtekst

Juni 2024

Mensenrechten in Nederland 2023

Realisatie van het recht op een schoon, gezond en duurzaam
leefmilieu in Nederland - *Deel 1: Juridisch kader*

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Aandacht voor leefmilieuvraagstukken in Nederland	6
1.2	Mensenrechten en leefmilieu	7
	<i>Verantwoording en leeswijzer</i>	11
2	Mensenrechtelijke uitgangspunten bij een gezond leefmilieu	13
2.1	Wie hebben mensenrechten en wie moeten mensenrechten garanderen	14
	<i>Verplichtingen van bedrijven met betrekking tot het leefmilieu</i>	15
2.2	Toezicht op de naleving van mensenrechten	17
2.4	Relatie met andere mensenrechten	19
2.5	Botsing van mensenrechten, beleidsruimte en belangenafweging	19
2.6	Relatie ten aanzien van milieunormen	20
2.7	De rol van de rechter in milieu- en klimaatzaken	20
	<i>Belangrijke gerechtelijke uitspraken over mensenrechten en milieu</i>	22
3	Mensenrechtelijke standaarden	25
	<i>Rechtsbeginselen</i>	28
3.1	Materiële standaarden	29
3.1.1	Adequate (milieu)normstelling	29
	<i>In Caribisch Nederland nog geen gelijkwaardige bescherming van het recht op een gezond leefmilieu</i>	32

3.1.2	Doeltreffende preventie en gepaste voorzorgsmaatregelen	36
3.1.3	Toereikend toezicht en handhaving	38
3.1.4	Progressieve bevordering van een gezond leefmilieu	40
3.1.5	Extra aandacht voor non-discriminatie en kwetsbare groepen	40
3.2	Procedurele standaarden	43
3.2.1	Zorgvuldige impact assessment	43
3.2.2	Effectieve rechtsbescherming door de rechter	44
	<i>Toegang tot de rechter voor belangenorganisaties</i>	47
3.2.3	Toegankelijke en relevante (milieu-)informatie	49
3.2.4	Effectieve participatie	51
3.3	Randvoorwaarden	52
3.3.1	Internationale samenwerking	52
	<i>De internationale inzet van Nederland voor een gezond leefmilieu</i>	53
3.3.2	Demonstratie en meningsuiting	55
3.3.3	Onderwijs en voorlichting	55
3.3.4	Vergroten van het algemeen bewustzijn	56
	<i>Het recht op een gezond leefmilieu als bindend recht</i>	57
4	Thematische standaarden	61
4.1	Schone lucht	63
4.2	Voldoende en schoon water	64
4.3	Gezonde biodiversiteit en ecosystemen	66
4.4	Gezonde en duurzame productie van voedsel	68
4.5	Niet-toxisch milieu	71
4.6	Veilig klimaat	73
5	Conclusie, aanbevelingen en vervolg	77

Afkortingenlijst

AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BW	Burgerlijk Wetboek
College	College voor de Rechten van de Mens
CSDDD	Richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ENNHRI	Europees Netwerk van nationale mensenrechteninstellingen
ESH	Europees Sociaal Handvest
EU	Europese Unie
EU Handvest	Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
EVRM	Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FAO	VN-Voedsel en Landbouworganisatie
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IAB BES	Inrichtingen- en activiteitenbesluit BES

IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
PFAS	Een verzamelnaam voor meer dan 4.000 chemische stoffen
RvE	Raad van Europa
SDG	Duurzame ontwikkelingsdoelen
UNEP	VN-Milieuprogramma
UNGP	<i>Guiding principles on business and human rights</i> ; Internationale maatschappelijk verantwoord ondernemen richtlijnen
UVRM	Universele verklaring van de rechten van de mens
Verdrag van Aarhus	
	Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden
VN	Verenigde Naties
VN-Klimaatverdrag	
	Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering
Vrom BES	
	Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES
WHO	Wereldgezondheidsorganisatie

1 Inleiding

Een goede kwaliteit van het leefmilieu is voor iedereen in Nederland van belang. Slechte luchtkwaliteit en aanwezigheid van toxische stoffen in water en voedsel hebben nadelige gevolgen voor de gezondheid van mens, dier en natuur. Problemen bestaan niet alleen nu, maar ook in de toekomst. Zo zal klimaatverandering een nog grotere invloed hebben op het welzijn, de kwaliteit van leven en de gezondheid van mensen. Bijvoorbeeld als gevolg van extremere weersomstandigheden, zeespiegelstijging en overstromingen.¹

Natuur, milieu en klimaat zijn invloedrijke factoren voor mensen in Nederland. Een overgrote meerderheid van de Nederlanders (85%) vindt bescherming van de natuur en landbouw (heel) belangrijk.² Mensen maken zich ook zorgen over een gezonde leefomgeving, niet alleen voor zichzelf maar ook voor anderen, zoals bijvoorbeeld hun (klein)kinderen.³ Driekwart van de Nederlanders is daarnaast enigszins of erg bezorgd over klimaatverandering en vindt dat de klimaatmaatregelen onvoldoende zijn.⁴ Ook vindt een meerderheid van de

Nederlanders (58%) dat de overheid onvoldoende doet aan het terugdringen van milieuvervuiling.⁵

1.1 Aandacht voor leefmilieuvraagstukken in Nederland

Niet verbazend dus dat de Nederlandse overheid zich volop bezighoudt met leefmilieuvraagstukken. Op allerlei terreinen die raken aan het leefmilieu, ontwikkelt de overheid beleid en regelgeving. Enkele voorbeelden zijn het Klimaatakkoord, het Grondstoffenakkoord en het Stikstofakkoord, maar ook de nieuwe Omgevingswet en de Nationale bouw- en woonagenda. Desondanks staat de overheid voor grote uitdagingen. Zo zijn er knelpunten op diverse terreinen in het leefmilieu met grote maatschappelijke gevolgen.⁶ Het gaat onder meer om klimaat, natuur, biodiversiteit, wonen, bereikbaarheid, water, voedsel, grondstoffengebruik, energievoorziening, milieuvervuiling en gevaarlijke stoffen.

Om deze uitdagingen aan te pakken en op te lossen is geen gemakkelijke opgave. De overheid moet keuzes maken tussen maatschappelijke en economische ontwikkelingen die binnen de grenzen van het leefmilieu mogelijk zijn. Daarbij komen

en niet-religieuze Nederlanders als het gaat om klimaat, 2024, p. 28.

-
- 1 Planbureau voor de Leefomgeving, *Klimaatrisico's in Nederland. De huidige stand van zaken*, 14 mei 2024, p. 6.
 - 2 Planbureau voor de Leefomgeving, *Maatschappelijke betrokkenheid bij de leefomgeving. Achtergrondrapport bij de Balans van de leefomgeving 2020*, 2020, p. 41.
 - 3 College voor de Rechten van de Mens, *Opinieonderzoek 2022: de beleving van mensenrechten in Nederland*, 2022, p. 7.
 - 4 SCP, *Tussen duurzaam denken en duurzaam doen: Houding, gedrag en veranderbereidheid van religieuze*

- 5 Planbureau voor de Leefomgeving, 2020, p. 39, 41 en 44.
- 6 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid. Een probleemverkenning*, 2023, p. 4; Planbureau voor de Leefomgeving, 2020, p. 5, 39, 41 en 44.

verschillende belangen soms lijnrecht tegenover elkaar te staan.⁷ Bijvoorbeeld bij de huisvestings-opgave en stikstofdoelstellingen, en bij verduurzamingsmaatregelen zoals isolatie van woningen tegenover de bescherming van vleermuizen onder de Habitatrichtlijn. Bovendien gaat het om complexe vraagstukken, waarvan de impact varieert in tijd en plaats en waarvoor geen eenvoudige oplossing is. Oplossingen voor verschillende leefmilieuvraagstukken zullen elkaar daarom beïnvloeden, ook omdat ze sectoren overstijgen en land-, provincie- en gemeentegrenzen overschrijden.⁸

Op het moment dat de overheid deze problemen aanpakt, komen ook rechtvaardigheids- en verdeelvraagstukken aan de orde, bijvoorbeeld de vraag hoe de kosten voor klimaatverandering verdeeld moeten worden. Deze vraagstukken hebben betrekking op het Koninkrijk der Nederlanden, maar ook daarbuiten én ten aanzien van toekomstige generaties. Verschillende onderzoeken benadrukken dat bij het nemen van maatregelen ook naar deze onderliggende vraagstukken moet worden gekeken.⁹ Zo zouden beleidsmakers niet alleen moeten denken vanuit

doelmatigheid en rechtmatigheid, maar ook vanuit rechtvaardigheid.¹⁰ Het expliciteren van de onderliggende waarden die ten grondslag liggen aan bepaalde beleidskeuzes, de gevolgen die dit met zich meebrengt en waar het mogelijk botst met andere waarden, kan het draagvlak in de samenleving voor maatregelen vergroten.¹¹ Daarbij is ook van belang dat burgers en bedrijven betrokken worden en blijven.

1.2 Mensenrechten en leefmilieu

Er bestaat al veel wet- en regelgeving met (technische) normen voor het leefmilieu. Dit kan de vraag oproepen wat de toegevoegde waarde is van mensenrechten op het gebied van het leefmilieu. Mensenrechten bieden beleidsmakers, bewindspersonen en parlementariërs de kaders, richtlijnen en doelstellingen voor het ontwikkelen van beleid en om van gedachten te wisselen over milieuvraagstukken. Allereerst door aan te geven binnen welke kaders de overheid keuzes mag maken. Ten tweede bieden mensenrechten aanknopingspunten om beleidsafwegingen te maken. Er volgen inhoudelijke standaarden uit verdragen, jurisprudentie en commentaren van mensenrechtenhoven en -comités. Daarnaast helpen milieu- en mensenrechtelijke beginselen de overheidsverplichtingen te specificeren. Ook helpt het centraal stellen van mensenrechten om korte- en

7 Planbureau voor de Leefomgeving, *Toekomstbestendig kiezen, rechtvaardig verdelen. Balans van de leefomgeving 2023*, 2023, p. 10; Wetenschappelijke Klimaatraad, *Met iedereen de transities in: Richtinggevende keuzes voor een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland*, 2023, p. 60-62.

8 Planbureau voor de Leefomgeving, 2023, p. 11

9 Planbureau voor de Leefomgeving, 2023; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2023.

10 WRR, *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van de klimaatkosten*, 2023.

11 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2023, p. 15.

langetermijndoelstellingen in beeld te houden, zoals de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's). Bijvoorbeeld in de aanpak van de drievoudige planetaire crisis (klimaatverandering, vervuiling en biodiversiteits- en natuurverlies).¹²

Ten derde helpen mensenrechten beleidsmakers bij het goed inrichten van besluitvormingsprocessen. Zo volgen uit mensenrechten belangrijke procedurele standaarden voor het ontwikkelen van beleid en de uitvoering ervan. Denk bijvoorbeeld aan participatie van belanghebbenden en het brede publiek, maar ook aan het bieden van rechtsbescherming door de rechter.

Uit verschillende mensenrechten volgen verplichtingen voor de Nederlandse overheid op het gebied van het leefmilieu. In artikel 21 van de Grondwet is de volgende zorgplicht voor de overheid opgenomen:

‘De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.’

De nationale rechter past mensenrechtennormen eveneens toe in uitspraken die betrekking hebben op aspecten van het leefmilieu, bijvoorbeeld over klimaatverandering, luchtvervuiling, gaswinning, geluidsoverlast en milieuschade. Ook op internationaal vlak zijn er belangrijke, juridische

ontwikkelingen. Zo heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu in 2022 erkend als mensenrecht.¹³ Het Comité van Ministers van de Raad van Europa (RvE) heeft lidstaten opgeroepen om het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu op nationaal niveau te erkennen als mensenrecht.¹⁴ Daarnaast volgen uit internationale rechtspraak, waaronder door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), mensenrechtelijke standaarden voor milieu- en klimaatvraagstukken. Regelmatig wordt een beroep op rechters gedaan – vooral ook in klimaatzaken – om deze vraagstukken te interpreteren in het licht van andere mensenrechten, zoals het recht op leven (art. 2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)) en het recht op privé- en gezinsleven (art. 8 EVRM).

De verschillende mensenrechtennormen worden in deze rapportage vervat in ‘het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu’. Daarmee wordt een overkoepelend mensenrechtelijk kader geboden voor milieuregelgeving, -beleid en -uitvoering.¹⁵

12 OHCHR, UNEP en UNDP, *What is the Right to a Healthy Environment? Information Note*, 2023, p. 7, 12.

13 Algemene Vergadering van de VN, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, A/76/L.75, 26 juli 2022.

14 Raad van Europa, *Recommendation of the committee of ministers to member states on human rights and the protection of the environment*, CM/Rec(2022)20, 27 september 2022.

15 Zie ook J. Verschuuren, *Het grondrecht op bescherming van het leefmilieu* (diss. Universiteit van Tilburg), 1993, p. 397.

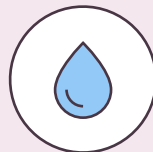
Waar gaat het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu over?

Gezonde en
duurzame productie
van voedsel



Schone lucht

Niet-toxisch
milieu



Voldoende en
schoon water

Veilig klimaat



Gezonde
biodiversiteit en
ecosystemen



En meer...

Hieruit volgen diverse verplichtingen voor alle overheden in Europees en Caribisch Nederland;¹⁶ zowel op nationaal, provinciaal als lokaal niveau, en voor regelgevende en uitvoerende, en voor toezichhoudende en handhavende overheidsinstanties. Een eenduidige definitie van dit recht ontbreekt nog, maar hieronder valt in ieder geval het recht van mensen op schone lucht, voldoende en schoon water, gezonde biodiversiteit en ecosystemen, gezonde en duurzame voedselproductie, niet-toxisch milieu en een veilig klimaat. Omstandigheden als ernstige geluidsoverlast door vliegverkeer en schade als gevolg van gaswinning vallen hier ook onder.

Met deze rapportage biedt het College voor de Rechten van de Mens (het College) beleidsmakers, bewindspersonen en parlementariërs inzicht in de betekenis van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu en de verplichtingen die hieruit voortvloeien voor de Nederlandse overheden. Daarbij bouwt het College voort op het werk van de VN Speciaal Rapporteur op dit recht (*UN Special Rapporteur on the Human Right to a Healthy*

Environment),¹⁷ en sluit het College aan op de doelstellingen van de Nederlandse overheid, zoals volgt uit de *Beleidsnota Mensenrechten – Democratie – Internationale Rechtsorde* van Buitenlandse Zaken uit 2023:

‘Mensenrechten staan niet stil; zij zijn voortdurend in ontwikkeling. De afgelopen decennia hebben zich nieuwe mensenrechten gevormd, bijvoorbeeld het recht op toegang tot schoon en veilig drinkwater en sanitatie en het recht op een schone, gezonde en duurzame leefomgeving. (...) Nederland heeft er belang bij dat binnen de multilaterale mensenrechteninfrastructuur ook nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen een plaats krijgen en waar nodig op sommige onderwerpen de aandacht verlegd of versterkt wordt. Zo blijft het mensenrechtenstelsel actueel, effectief en inclusief.

Het Koninkrijk zet daarom onder andere in op een eerlijke en inclusieve transitie en vermindering van klimaatkwetsbaarheid door ondersteuning van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu.’¹⁸

16 Het College voor de Rechten van de Mens heeft een mandaat als het nationaal mensenrechteninstituut voor zowel Europees als Caribisch Nederland (Bonaire, St. Eustatius en Saba). De Landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten blijven daarmee buiten beschouwing. Dat neemt niet weg dat veel mensenrechtelijke verplichtingen van overeenkomstige toepassing zijn, of zouden moeten zijn voor de Landen.

17 VN-Mensenrechtenraad, *Report of the special rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, A/HRC/37/59, 24 januari 2018.

18 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Beleidsnota Mensenrechten – Democratie – Internationale Rechtsorde*, juni 2023, p. 15.

Verantwoording en leeswijzer

Het mensenrecht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu (verkort aangeduid als ‘het recht op een gezond leefmilieu’) is op internationaal niveau erkend, maar nog niet als zodanig in bindende regelgeving vastgelegd voor Nederland. Artikel 21 Grondwet omvat een belangrijke instructienorm voor de overheid, maar dit artikel is geen zelfstandig, inroepbaar recht.

Hoewel het recht op een gezond leefmilieu dus nog niet in een bindend instrument is vastgelegd, laat dit rapport zien dat er op basis van vele andere, bindende mensenrechten, allerlei standaarden zijn die gelden bij milieuvraagstukken (zie Hoofdstuk 3 en 4). In uitspraken, (algemene) aanbevelingen en andere gezaghebbende interpretaties van internationale mensenrechtencomités en Europese en nationale rechters komen aspecten van dit recht aan bod. Het gaat hier om individuele en collectieve rechten, waarbij de impact op de mens centraal staat (antropocentrisch perspectief). Dit onderstreept ook de meerwaarde van de erkenning en vastlegging van een bindend recht op een gezond leefmilieu (zie ook het kader ‘Het recht op een gezond leefmilieu’ in par. 3.3), die een ecocentrische(r) benadering van het recht in de toekomst mogelijk maakt.¹⁹

19 Zie ook M. Duin, F. Tan, ‘Waar bescherming van mensenrechten en milieu samenkomt. Het recht op

Het recht op een gezond leefmilieu is volop in ontwikkeling, zowel in politieke discussies als in de rechtspraak. In het kader van de RvE spreken 46 landen, waaronder Nederland, over de mogelijkheid en haalbaarheid van een bindend instrument voor dit recht.²⁰ De inhoud van dit recht zal daarnaast verdere invulling krijgen door aanhangige rechtszaken, bijvoorbeeld in de zaken over klimaatverandering op Bonaire²¹ en door internationale rechtsontwikkelingen, zoals de adviesaanvragen op het gebied van klimaatverandering bij het Internationaal Gerechtshof.²² Op nationaal niveau is er bijvoorbeeld een initiatiefwetsvoorstel gedaan om ecocide strafbaar te stellen.²³

een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu’, *NTM/ NJCM-bull.* 2023/2, p. 7-27 (zie vooral p. 26-27).

20 CDDH-ENV, *Revised CDDH report on the need for and feasibility of a further instrument or instruments on human rights and the environment*, CDDH-ENV(2023)06REV4, april 2024.

21 <https://www.greenpeace.org/nl/klimaatzaak-bonaire-waarom-klagen-we-de-staat-aan/>
22 Internationaal Gerechtshof, *Request for advisory opinion on obligations of states in respect of climate change*, general list no. 187, 2023.

23 *Kamerstukken II* 2023/24, 36475, nr. 2 (Wet strafbaarstelling ecocide).

Ontwikkelingen vinden ook plaats bij bedrijven en milieuregelgeving, zoals een verduurzamingsrichtlijn voor bedrijven (zie het kader ‘Verplichtingen van bedrijven met betrekking tot het leefmilieu’ in par. 2.1)²⁴ en nieuwe milieuregels op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (zie het kader ‘In Caribisch Nederland nog geen gelijkwaardige bescherming van natuur, milieu en klimaat’ in par. 3.1).²⁵ Het rapport dat u nu leest, richt zich op de mensenrechtelijke verplichtingen voor Europese en Caribische Nederlandse overheden, omdat de verplichtingen op basis van mensenrechten allereerst op hun schouders rusten en vanwege de brede, sector-overstijgende rol die zij hebben bij het respecteren, beschermen en bevorderen van het recht op een gezond leefmilieu.

Dit rapport is tot stand gekomen op basis van analyse van jurisprudentie en rapporten die gepubliceerd zijn vóór 1 juni 2024, en is aangevuld met inzichten die voortvloeiden uit gesprekken met experts en de bijeenkomst met ambtenaren, kennisinstituten en belangenorganisaties die plaatsvond op 14 mei 2024. Voor de waarborging van de kwaliteit van het rapport hebben drie juridische experts commentaar geleverd op een conceptversie. Een conceptversie van het rapport

is daarnaast voorgelegd aan de Ministeries BZ, BZK, EZK en I&W met het oog op een feitencheck. De inhoud van het rapport en de daarin gemaakte keuzes zijn de verantwoordelijkheid van het College.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat een korte weergave van een aantal belangrijke mensenrechtelijke uitgangspunten, zowel algemeen als gericht op het recht op een gezond leefmilieu. In Hoofdstuk 3 worden de verplichtingen van de overheid besproken. Er wordt stilgestaan bij de materiële en procedurele verplichtingen, de basisbeginselen die helpen bij de interpretatie en toepassing van dit recht en enkele aangrenzende mensenrechtelijke verplichtingen. Hoofdstuk 4 bevat thematische overzichten van de overheidsverplichtingen, waarbij onder meer schone lucht, voldoende en schoon water en klimaatverandering aan bod komen. In Hoofdstuk 5 volgt de conclusie en worden op basis van de huidige stand van zaken aanbevelingen gedaan ter versterking van dit recht. In elk hoofdstuk worden diverse aspecten van, ontwikkelingen bij en discussies omtrent het recht op een gezond leefmilieu uitgelicht.

24 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937.

25 Zie het kader in H3.

2 Mensenrechtelijke uitgangspunten bij een gezond leefmilieu

2.1 Wie hebben mensenrechten en wie moeten mensenrechten garanderen

Mensenrechten zijn vastgelegd in nationale, Europese en internationale wetgeving en verdragen, zoals de Grondwet en het EVRM. Mensenrechten geven rechten aan individuen, zoals het recht op leven en het recht op huisvesting. De overheid moet zich aan de verplichtingen houden die uit mensenrechten voortvloeien.²⁶ Er wordt daarbij vaak onderscheid gemaakt tussen burgerrechten en politieke rechten en economische sociale en culturele rechten. De eerste categorie rechten hebben allemaal rechtstreekse werking. Bij de

tweede categorie gaat het meestal om een inspanningsverplichting voor de overheid, zij kunnen niet allemaal worden afgedwongen bij de rechter. Een laatste categorie zijn collectieve- of solidariteitsrechten die vaak betrekking hebben op groepen.

De overheid moet mensenrechten respecteren, beschermen en bevorderen. Het gaat om negatieve en positieve verplichtingen. Negatieve verplichtingen houden in dat de overheid bepaalde dingen niet doet om zo het recht niet te schenden, bijvoorbeeld door milieuschade niet zelf te veroorzaken. Positieve verplichtingen verlangen dat de overheid juist actie onderneemt. Maatregelen nemen bijvoorbeeld, om rechten te waarborgen. Dat kan ook zijn: optreden om milieuschade door bedrijven of individuen te voorkomen. De positieve verplichtingen van de overheid omvatten veelal inspanningsverplichtingen en zelden resultaatsverplichtingen (de plicht om een bepaald resultaat te behalen). De overheid moet zich ervoor inzetten om de rechten te realiseren en te waarborgen.

Sommige positieve verplichtingen zijn doorlopend van aard, zoals milieu-informatie verzamelen en een gezond leefmilieu bevorderen. Andere verplichtingen ontstaan alleen in bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld de noodzaak om preventieve maatregelen te nemen of handhavend op te treden. Als beleidsmaker en parlementariër is het belangrijk om te weten wanneer en hoe deze verplichtingen in de Nederlandse context gelden. In de jurisprudentie zijn verschillende uitgangspunten ontwikkeld die

26 Op dit moment spelen er in de context van klimaatverandering discussies over de vraag of ook individuen buiten de landsgrenzen een klacht kunnen indienen bij internationale toezichthouders om het betreffende land verantwoordelijk te kunnen houden voor de naleving van hun mensenrechtelijke verplichtingen (*extra-territoriale rechtsmacht*). Onder het EVRM lijken deze mogelijkheden zeer beperkt (zie EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409DEC003937120 (*Duarte t. Portugal*), par. 213 en EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409DEC000718921 (*Careme t. Frankrijk*), maar onder het VN-Kinderrechtenverdrag is het niet uitgesloten (zie VN-Kinderrechtencomité 22 september 2021, 104/2019 (*Sacchi t. Argentinië*), par. 10.7-10.14). En zie ook VN-vrouwenrechtencomité, *General recommendation no. 37 on the gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change*, CEDAW/C/GC/37, 13 maart 2018; VN-Kinderrechtencomité, *General comment no. 26 on children's rights and the environment with a special focus on climate change*, CRC/C/GC/26, 22 augustus 2023.

helpen dit te bepalen. Van belang zijn vooral het vereiste van een *real and immediate risk* en het kenbaarheidsvereiste.²⁷ Deze criteria houden het volgende in:

1. *Real and immediate risk*: er bestaat een reëel en direct gevaar dat een directe bedreiging vormt voor de mensenrechten van de betrokken personen, bijvoorbeeld het recht op leven. Dit ziet ook op gevaren die zich op langere termijn kunnen verwezenlijken.²⁸
2. Kenbaarheidsvereiste: de overheid weet, of zou moeten weten dat een dergelijk gevaar bestaat.

27 EHRM 28 oktober 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:1028JUD002345294 (*Osman t. Verenigd-Koninkrijk*), par. 116.

28 Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, par. 5.2.2; Zie ook VN-Mensenrechtencomité 18 september 2023, 3624/2019 (*Billy t. Australië*), CCPR/C/135/D/3624/2019, par. 7.10.

Verplichtingen van bedrijven met betrekking tot het leefmilieu

Het College focust in dit rapport op de verplichtingen van de overheid onder het recht op een gezond leefmilieu. Onderdeel van deze verplichtingen is het beschermen van individuen tegen milieuschade door private actoren, zoals bedrijven, en het verwezenlijken van dit recht door normen te stellen voor bedrijven. Bedrijven hebben ook belangrijke, eigenstandige verplichtingen op het gebied van het leefmilieu.

Verschillende internationale instrumenten leggen verplichtingen op aan bedrijven. Op VN-niveau zijn dat de Guiding principles on business and human rights (UNGP).²⁹ De Nederlandse overheid heeft zich gecommitteerd aan de UNGP en werkt met het Nationaal Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten aan de implementatie van de beginselen.³⁰ Een onderdeel van de UNGP ziet op de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om mensenrechten te respecteren. Dat houdt in dat bedrijven voorkomen dat zij mensenrechtenschendingen veroorzaken of daaraan bijdragen. Daarnaast moeten bedrijven

29 Human Rights Council, *Human Rights and transnational corporations and other business enterprises*, A/HRC/RES/17/4, 6 juli 2011.

30 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nationaal Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten*, 2022; *Kamerstukken II 23/24*, 36180, nr. 98.

proberen te voorkomen dat andere actoren in hun bedrijfsketen mensenrechten schenden.³¹ Hoewel de UNGP niet bindend is, zijn de beginselen wel gezaghebbend. Zo heeft de Nederlandse rechter in de zaak Milieudefensie tegen Shell de UNGP gebruikt bij de invulling van de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm voor bedrijven. Bedrijven moeten zelf geen inbreuk maken op mensenrechten en daarnaast de negatieve gevolgen voor mensenrechten waar zij een aandeel in hebben, voorkomen, beperken en waar nodig verhelpen.³²

Op Europees niveau zijn er ook ontwikkelingen in verplichtingen voor bedrijven. Zo heeft het Europees Parlement de Richtlijn inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid (Corporate Sustainability Due Dilligence Directive (CSDDD)) aangenomen.³³ Op grond van deze richtlijn moeten grote bedrijven en partners de negatieve effecten die zij hebben op mensenrechten en milieu identificeren, voorkomen, beperken, of een halt toe roepen. Dit vergt onder meer dat zij passende zorgvuldigheid (due dilligence) integreren in hun beleid, contractuele garanties

proberen te verkrijgen van hun partners of hen ondersteunen om nieuwe verplichtingen na te leven, en een klimaattransitieplan opstellen. Nationaal zal er een toezichthouder aangewezen of opgezet moeten worden om onderzoek te doen naar, of sancties op te leggen ('naming and shaming' en boetes) aan bedrijven die zich niet aan de regels houden.³⁴

31 Art. 13 UNGP.

32 Rechtbank Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339, par. 4.4.11-4.4.25. Ten tijde van het schrijven van het rapport zijn hoorzittingen geweest in het hoger beroep.

33 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937.

34 NJB, 'Europees Parlement stemt in met nieuwe regels platformwerk en due diligence', 25 april 2024.

2.2 Toezicht op de naleving van mensenrechten

De verplichtingen die voortvloeien uit mensenrechtenverdragen zijn juridisch bindend. Dit betekent dat de overheid verplicht is deze mensenrechten te respecteren, beschermen en bevorderen. Het is dus niet vrijblijvend. Aanvullend aan de verdragen zijn er internationale toezichthouders. Zo geeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) uitleg aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest) en kan het EHRM klachten behandelen van personen die vinden dat de overheid hun rechten uit het EVRM heeft geschonden. De uitspraken van deze hoven zijn juridisch bindend voor staten. VN-comités geven daarnaast in algemene commentaren (*general comments*) juridische uitleg aan de inhoud en betekenis van mensenrechten en aan de verplichtingen die daaruit voortvloeien voor de overheid. In rapportageprocedures doen deze comités concrete aanbevelingen aan de overheid om wetgeving en beleid meer in overeenstemming te brengen met verdragsverplichtingen. Hoewel deze commentaren en aanbevelingen niet juridisch bindend zijn, zijn ze wel gezaghebbend.³⁵

35 Zie ook College voor de Rechten van de Mens, *Mensenrechten in Nederland 2022. Van rapporteren naar dialoog: de meerwaarde van verdragsrapportages*, 2022.

Ze bevatten namelijk interpretaties van de mensenrechten waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd.

2.3 Het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu

Aspecten van het recht op een gezond leefmilieu is beschermd in een aantal verdragen, waaronder het Verdrag van Aarhus dat door Nederland en de EU is geratificeerd.³⁶ Maar het recht is nog niet als zodanig in een mensenrechtenverdrag opgenomen. Wel zijn er volop ontwikkelingen op dit gebied (zie Hoofdstuk 1). Daarnaast is in nationale wetgeving en regionale verdragen vaak wel een vorm van dit recht opgenomen, bijvoorbeeld in artikel 21 van de Nederlandse Grondwet en in artikel 37 EU Handvest.³⁷ Over de kwalificatie van het recht als burger- en politiek recht, of economisch, sociaal en

36 Preambule par. 7 Verdrag van Aarhus.

37 Artikel 37 EU Handvest bepaalt: 'Een hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu moeten worden geïntegreerd in het beleid van de Unie en worden gewaarborgd overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling.' Zie voor een bespreking van het gebruik van dit artikel in milieu- en klimaatzaken J. Krommendijk en D. Sanderink, 'The role of fundamental rights in the environmental case law of the CJEU', *European Law Open* 2023/2, p. 616-635 en J. van Zeven, 'The Role of the EU Charter of Fundamental Rights in Climate Litigation', *German Law Journal* 2021/22, p. 1499-1510.

cultureel recht, of collectief recht bestaat discussie.³⁸ Gezien de onderlinge afhankelijkheid en ondeelbaarheid van mensenrechten, gaat het College ervan uit dat het recht op een gezond leefmilieu elementen van al deze categorieën bevat.

Hoewel de precieze reikwijdte van het recht op een gezond leefmilieu nog niet is vastgesteld, bestaat er wel een beeld over de verschillende elementen die onder dit recht vallen.³⁹ Dan gaat het om materiële (inhoudelijke) – en procedurele elementen. Onder de materiële elementen vallen: een veilig klimaat, schone lucht, gezonde ecosystemen en biodiversiteit, voldoende en schoon water, schoon en duurzaam voedsel, en een niet-toxisch milieu (zie daarvoor hoofdstuk 4). De procedurele elementen zien op: toegang tot informatie, publieke participatie, toegang tot het recht en rechtsbescherming (zie par. 3.2).⁴⁰

Soms gelden de verplichtingen die onder het recht op een gezond leefmilieu vallen ook voor activiteiten buiten de grenzen van een land (extraterritoriale

verplichtingen).⁴¹ Zo geldt de verplichting om broeikasgasemissie te verminderen zowel voor de uitstoot binnen de landsgrenzen als voor de uitstoot die ontstaat als gevolg van de import van goederen en de consumptie ervan (*embedded emissions*).⁴² Bovendien zijn er algemene verplichtingen van landen om samen te werken ten bate van de realisatie van mensenrechten van toepassing op milieu- en klimaatproblematiek.⁴³

38 M. Duin, F. Tan, 'Waar bescherming van mensenrechten en milieu samenkomt. Het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu', *NTM/NJCM-bull.* 2023/2, p. 7-27.

39 VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018; VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu, *The right to a healthy environment. A user's guide*, 2024.

40 VN-Mensenrechtenraad, *Right to a healthy environment: good practices*, A/HRC/43/53, december 2019.

41 Het gaat hier over wat Nederland moet doen (verplichtingen) en niet over wie een zaak tegen Nederland kan beginnen (rechtsmacht). Zie ook EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409DECO03937120 (*Duarte t. Portugal*), par. 202; en vergelijk met VN-Kinderrechtencomité 22 september 2021, 104/2019 (*Sacchi t. Argentinië*), CRC/C/88/D/104/2019, par. 10.7-10.10. Zie voor een discussie Duin en Tan 2023, p. 19-21.

42 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 283; In de context van bedrijfsverplichtingen zie Rechtbank Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339, par. 4.4.22-4.4.25, waarbij de rechtbank de mensenrechtelijke verplichtingen van Shell van toepassing acht op emissies van de Shell-groep (scope 1), van de zakelijke relaties van de Shell-groep (scope 2) en van de eindgebruikers (scope 3). Daarbij variëren de type en mate van verplichtingen per scope.

43 Bijvoorbeeld artikel 2 lid 1 IVESCR en VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, Annex par. 36-39.

2.4 Relatie met andere mensenrechten

Het recht op een gezond leefmilieu hangt nauw samen met andere mensenrechten. Zo is een gezond leefmilieu nodig om werkelijk gebruik te kunnen maken van andere mensenrechten, zoals het recht op leven, het recht op gezondheid en het recht op huisvesting. Als er veel schadelijke stoffen in de lucht zitten kan dit bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de gezondheid van mensen en (de kwaliteit van) hun leven. Aan de andere kant is het gebruik maken van andere mensenrechten essentieel om het leefmilieu te beschermen. Denk bijvoorbeeld aan het recht op vrijheid van meningsuiting en demonstratie, onderwijs en informatie.⁴⁴

De samenhang van het recht op een gezond leefmilieu met andere mensenrechten blijkt ook uit verschillende rechtszaken waarin bestaande mensenrechten, zoals het recht op privé- en gezinsleven, zijn toegepast in de context van het leefmilieu. De interpretatie en toepassing van deze bestaande mensenrechten in het kader van het leefmilieu helpen ook bij het verduidelijken van het recht op een gezond leefmilieu. In deze context wordt wel gesproken over het ‘vergroenen’ van bestaande mensenrechten.

44 VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, par. 4-6; M. Hesselman en J. Venis, *Stakeholder input for the UN OHCHR study on ‘Human Rights and the Environment*, 2011, p. 5-6.

2.5 Botsing van mensenrechten, beleidsruimte en belangenafweging

Bij maatregelen om een gezond leefmilieu te bevorderen spelen vaak verschillende belangen en ook verschillende mensenrechten een rol. Zo kunnen strengere eisen aan luchtkwaliteit helpen het recht op privé- en gezinsleven te beschermen, maar het recht op eigendom van bedrijven beperken, omdat zij hun bedrijfsvoering moeten aanpassen. In veel gevallen mag een recht beperkt worden, maar moet zo’n beperking wel aan strenge eisen voldoen, waaronder het maken van een redelijke en zorgvuldige belangenafweging. Tegelijkertijd is belangrijk te erkennen dat bepaalde kernrechten absoluut zijn, zoals het discriminatieverbod. Absolute rechten mogen onder geen enkele omstandigheid worden beperkt.

Bij het maken van een belangenafweging hebben staten een zekere beoordelingsruimte of beleidsvrijheid (*margin of appreciation*). Bij zaken die gaan over het leefmilieu krijgt de overheid vaak een ruime beoordelingsruimte, vooral als het gaat om welke maatregelen de overheid neemt en de inhoudelijke afwegingen die de overheid daarbij maakt.⁴⁵ Diverse uitkomsten zijn dus mogelijk,

45 Onder meer EHRM 14 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0214JUD003196507 (*Hardy en Maile t. Verenigd Koninkrijk*), par. 218; EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297 (*Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 100.

zolang het niet onevenredig of onzorgvuldig is.⁴⁶ De beoordelingsruimte kan ook verminderen, afhankelijk van het soort recht waarom het gaat en de ernst van het risico waaraan mensen worden blootgesteld. In een levensbedreigende situatie, bijvoorbeeld, is Nederland verplicht om specifieke maatregelen te nemen ter bescherming het recht op leven. Ook vermindert de beoordelingsruimte als landen een bepaalde consensus hebben over de toepassing van rechten en er breed gedeelde wetenschappelijke inzichten zijn over milieunormen.

Bij het maken van de belangenafweging moet de overheid een redelijk evenwicht (*fair balance*) vinden tussen de concurrerende belangen van het individu enerzijds en het algemeen belang anderzijds, of tussen de bescherming van verschillende (botsende) rechten. Daarbij moet voldoende gewicht worden toegekend aan de zwaarwegende belangen van individuen om niet in hun mensenrechten aangetast te worden. Bovendien moet de overheid zorgdragen voor een eerlijk besluitvormingsproces, waarbij belanghebbenden worden betrokken. Het is aan de overheid om aan te tonen dat er sprake is van een redelijk evenwicht.⁴⁷

46 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 538 (e); EHRM 25 november 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1125JUD004344902 (*Mileva e.a. t. Bulgarije*), par. 98.

47 Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, r.o. 6.9-6.14.

2.6 Relatie ten aanzien van milieunormen

Op het gebied van het leefmilieu bestaat er veel wet- en regelgeving met milieunormen, bijvoorbeeld met betrekking tot CO₂-uitstoot, bepaalde stoffen in de lucht, bodem en water, en blootstelling aan geluid. Deze normen helpen de verplichtingen die uit mensenrechten voortvloeien, uit te leggen en te verduidelijken. Hoewel de overheid een zekere beoordelingsruimte en beleidsvrijheid heeft bij het vaststellen van milieunormen, geven breed gedragen wetenschappelijke inzichten, internationale politieke consensus over doelstellingen en vastgesteld nationaal beleid, een belangrijke invulling aan de beoordelingsruimte.

2.7 De rol van de rechter in milieu- en klimaatzaken

De rechter doet regelmatig uitspraak in zaken die gaan over milieu- en klimaat. In deze zaken wordt regelmatig ook een beroep gedaan op mensenrechten, zoals het recht op leven en het recht op privé- en gezinsleven. Bij de totstandkoming van deze rechten was deze toepassing van het EVRM niet (direct) voorzien. De rechter moet deze rechten daarom interpreteren in een nieuwe en complexe context, waarin ook politieke afwegingen moeten worden gemaakt. Dit roept verschillende vragen op, waaronder de vraag of de rechter zich wel moet uitspreken in deze zaken en wat de rol van de rechter precies is. Ook de vraag of mensenrechten

voldoende basis bieden voor klachten over klimaatverandering is aan de orde.⁴⁸

De rechter heeft een belangrijke taak om mensenrechten te beschermen. Zo waarborgt de rechter dat mensenrechten niet slechts een theoretische betekenis hebben, maar ook daadwerkelijke bescherming genieten. Dit doet de rechter door algemeen verwoorde rechten te interpreteren in een concrete en actuele context. Daarnaast ziet de rechter erop toe dat de overheid zich aan de wet houdt en voldoende belang hecht aan de belangen en rechten van individuen. Daarmee kunnen rechters ook een stem geven aan groepen die in huidige besluitvormingsprocessen niet gehoord worden, zoals kinderen en jongeren, gemarginaliseerde groepen en toekomstige generaties. In de context van klimaatverandering is dit van groot belang, omdat juist deze groepen bijzonder hard geraakt worden door de gevolgen van klimaatverandering, nu en in de toekomst.⁴⁹

Bij de invulling van zijn taak geeft de rechter vaak expliciet rekenschap van de taakverdeling tussen

de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht.⁵⁰ Dat gebeurt in milieu- en klimaatzaken onder meer op twee manieren. Allereerst laat de rechter de nodige ruimte aan overheden om politieke- en beleidsmatige keuzes te maken. Dit heeft tot gevolg dat de rechter in veel zaken wel bepaalt dat overheden actie moeten ondernemen, maar niet voorschrijft hoe bepaalde doelen bereikt moeten worden. Het is aan de wetgevende en de uitvoerende macht om te kiezen welke maatregelen nodig zijn.

Ten tweede valt de rechter terug op internationale en Europese milieustandaarden om invulling te geven aan de mensenrechtelijke verplichtingen van de overheid. Dit zijn normen en doelstellingen waaraan Nederland zichzelf heeft gecommitteerd en die volgen uit breed gedeelde wetenschappelijke inzichten.⁵¹ In *Isla-raffinaderij* en *Schiphol* speelden de geluids- en luchtkwaliteitsnormen van de Wereldgezondheidsorganisatie bijvoorbeeld een belangrijke rol. In *Urgenda* stond de noodzaak om broeikasgasuitstoot te verminderen om de dreiging van gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan niet ter discussie.

48 Zie ook expliciet in de *partly concurring and partly dissenting opinion* van EHRM-rechter Tim Eijck bij EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 7-15, 19, 62; L. Maxwell, S. Mead, D. van Berkel, 'Standards for adjudicating the next generation of *Urgenda*-style climate cases' *Journal of Human Rights and the Environment* 13/2022, p. 35-63.

49 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020.

50 Zie bijvoorbeeld Y. Buruma, 'De Klima-zaak en de rol van de rechter', *NJBlog* 18 april 2024.

51 Daarbij is er ook op gewezen dat de rechter veelal aansluit bij wat klimaatwetenschap als ondergrens aanduidt, zie T. Bleeker, 'HR Urgenda: Klimaatverandering en het klimaatbevel nader bekeken', *NTBR* 2020/6, p. 42-53 (op p. 51).

Belangrijke gerechtelijke uitspraken over mensenrechten en milieu

Uitspraken van Europese en nationale rechters zijn van bijzonder belang voor de invulling van de mensenrechtelijke verplichtingen van de Nederlandse overheid bij milieuaangelegenheden. Vier uitspraken worden hier uitgelicht:

Schiphol

Op 20 maart 2024 deed de Rechtbank Den Haag uitspraak in de Schiphol-zaak. Deze uitspraak gaat over de geluidsoverlast die omwonenden van Schiphol ervaren.⁵² De rechter heeft in deze zaak geoordeeld over de vraag of de Nederlandse overheid – bij het maken en handhaven van beleid – de belangen van de omwonenden van Schiphol voldoende heeft meegewogen. De rechter heeft daarbij gekeken naar de eisen die het recht op privé- en gezinsleven aan deze afweging stelt. Daarnaast heeft de rechter onderzocht of omwonenden toegang hadden tot effectieve rechtsbescherming (art. 13 EVRM).

De rechtbank concludeerde dat zowel de belangenafweging als de geboden rechtsbescherming tekortschoten. De overheid moet de belangenafweging periodiek herijken en recente

wetenschappelijke inzichten over de gevolgen van ernstige geluidshinder en slaapverstoring daarin meenemen. De rechter heeft de overheid ook de opdracht gegeven om geldende normen te handhaven en ervoor te zorgen dat alle omwonenden die te maken hebben met ernstige geluidshinder en slaapverstoring toegang krijgen tot effectieve rechtsbescherming. De overheid heeft een jaar de tijd gekregen om hieraan te voldoen.

De overheid kan tot 20 juni 2024 in beroep gaan tegen deze uitspraak bij het gerechtshof.

Isla-raffinaderij

In de zaak Isla-raffinaderij stond de vraag centraal of de overheid het recht op privé- en gezinsleven van omwonenden van een raffinaderij op Curaçao geschonden had door de luchtkwaliteit onvoldoende te bewaken.⁵³ Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba concludeerde in 2021 dat de overheid tekort is geschoten in het nakomen van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM.

⁵² Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

⁵³ Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 1 juni 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:167.

Volgens de rechter heeft de overheid bij de belangenafweging onvoldoende oog gehad voor de economische nadelen van luchtverontreiniging en de belangen van de betrokken burgers. De overheid heeft daarnaast niet inzichtelijk gemaakt welke maatregelen waren genomen om de feitelijke luchtvervuiling daadwerkelijk terug te brengen. Tot slot heeft de overheid de betrokken burgers onvoldoende geïnformeerd over de risico's van de luchtvervuiling.

De overheid kreeg van de rechter een jaar de tijd om de luchtkwaliteit in overeenstemming te brengen met op wetenschap gebaseerde normen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) of van de Europese Unie.

Urgenda

Op 20 december 2019 concludeerde de Hoge Raad dat het recht op leven en het recht op privé- en gezinsleven de overheid verplichten om passende maatregelen te treffen tegen de dreigende gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering.⁵⁴ Om te toetsen of de maatregelen die de Nederlandse overheid had getroffen, passend en in lijn met het voorzorgsbeginsel waren, baseerde de Hoge Raad zich op milieunormen die door de internationale

gemeenschap en de klimaatwetenschap breed erkend worden (met name in de periode voorafgaand aan het Klimaatakkoord van Parijs, omdat de zaak in 2013 was gestart).

Volgens de Hoge Raad was er destijds brede overeenstemming in wetenschap en politiek dat de opwarming van de aarde in ieder geval beperkt moet blijven tot maximaal 2 graden Celsius. Om deze opwarming te voorkomen mag de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer niet hoger worden dan een bepaald niveau.⁵⁵ Ieder uitstel van uitstootvermindering betekent dat in de toekomst ingrijpender, kostbaarder en riskanter maatregelen nodig zijn.⁵⁶

In de internationale gemeenschap en de klimaatwetenschap bestaat het breed gedragen inzicht dat geïndustrialiseerde landen, waaronder Nederland, hun uitstoot met minimaal 25-40 procent moeten verminderen voor eind 2020.⁵⁷ De overheid heeft

54 Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

55 Om onder de 2 graden Celsius te blijven mag het uitstootniveau niet hoger worden dan 450 ppm in het jaar 2100. Om de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer aan te geven wordt de eenheid 'parts per million' (hierna: ppm) gebruikt; Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, par. 4.3.

56 Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, par. 7.4.3.

57 Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, par. 7.2.11.

niet uitgelegd waarom de door de overheid nagestreefde reductie van 20 procent toch verantwoord is in het licht van de (klimaat)wetenschap en het voorzorgsbeginsel waar de staat aan gehouden is. Daarom oordeelde de Hoge Raad dat de overheid het doel moest hebben om de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 25 procent te verminderen ten opzichte van 1990 voor eind 2020.

Klimaseniorinnen

Op 9 april 2024 deed het EHRM voor het eerst uitspraak in een grote klimaatzaak.⁵⁸ Het EHRM concludeerde in de uitspraak dat Zwitserland niet voldaan had aan de verplichtingen die op de overheid rusten op basis van het recht op privé- en gezinsleven en op basis van het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM). Hoewel deze uitspraak zag op het klimaatbeleid en de uitvoering van Zwitserland, formuleerde het Hof algemene verplichtingen die voor alle landen gelden die zijn aangesloten bij het EVRM. Deze gelden dus ook voor Nederland.

Het aannemen van klimaatverplichtingen onder het EVRM vormt een nieuwe lijn in de jurisprudentie van het EHRM.⁵⁹ Het Hof nam de doelstelling om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 graden Celsius daarvoor als uitgangspunt. Deze doelstelling is afgesproken in het Klimaatakkoord van Parijs. Op basis van deze doelstelling hebben partijen, waaronder Nederland, de ambitie uitgesproken om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Het EHRM concludeerde dat artikel 8 EVRM overheden ertoe verplicht om, met het oog op het bereiken van deze klimaatneutraliteit, effectieve maatregelen te nemen voor de substantiële en progressieve vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Maatregelen moeten tijdig, passend en consistent zijn. Het EHRM heeft in de uitspraak een aantal concrete eisen geformuleerd die aan het beleid van lidstaten gesteld worden. Zo moeten lidstaten specificeren hoe, en via welke tijdlijn, ze klimaatneutraliteit willen bereiken en op welke wijze binnen de resterende ruimte voor de uitstoot van broeikasgassen (koolstofbudget of andere gelijkwaardige methode) gebleven wordt.

58 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein Klimaseniorinnen Schweiz e. a. t. Zwitserland*). Zie voor milieuzaken, die veelal ook klimaataspecten betreffen: Manual on Human Rights and the Environment (3rd edition, COE 2022) containing principles emerging from the case law of the European Court on Human Rights and the conclusions decisions of the European Committee of Social Rights.

59 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 422.

3 Mensenrechtelijke standaarden

De overheid moet het recht op een gezond leefmilieu respecteren, beschermen en bevorderen. Uit het recht vloeien diverse materiële verplichtingen voort (par. 3.1), waaronder het opstellen van (milieu)normen in regelgeving en beleid, het nemen van preventieve maatregelen om milieuschade en klimaatverandering te voorkomen, het toezichthouden op naleving van de gestelde normen en de handhaving ervan en het inzetten op de algehele verwezenlijking van dit recht. Artikel 2 en artikel 8 EVRM zijn in het bijzonder van belang bij de invulling van de materiële verplichtingen van Nederland. Eveneens speelt het verbod op discriminatie en aandacht voor mensen in een kwetsbare positie een belangrijke rol.

Daarnaast zijn er diverse procedurele verplichtingen om het recht op een gezond leefmilieu te realiseren (par. 3.2). Het gaat onder meer over de verplichting tot het doen van impact assessments, rechtsbescherming door de rechter, milieu-informatie en participatie. In dit kader is het Verdrag van Aarhus van groot belang. Dit verdrag heeft tot doel de bescherming van rechten van huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor hun gezondheid en welzijn.⁶⁰

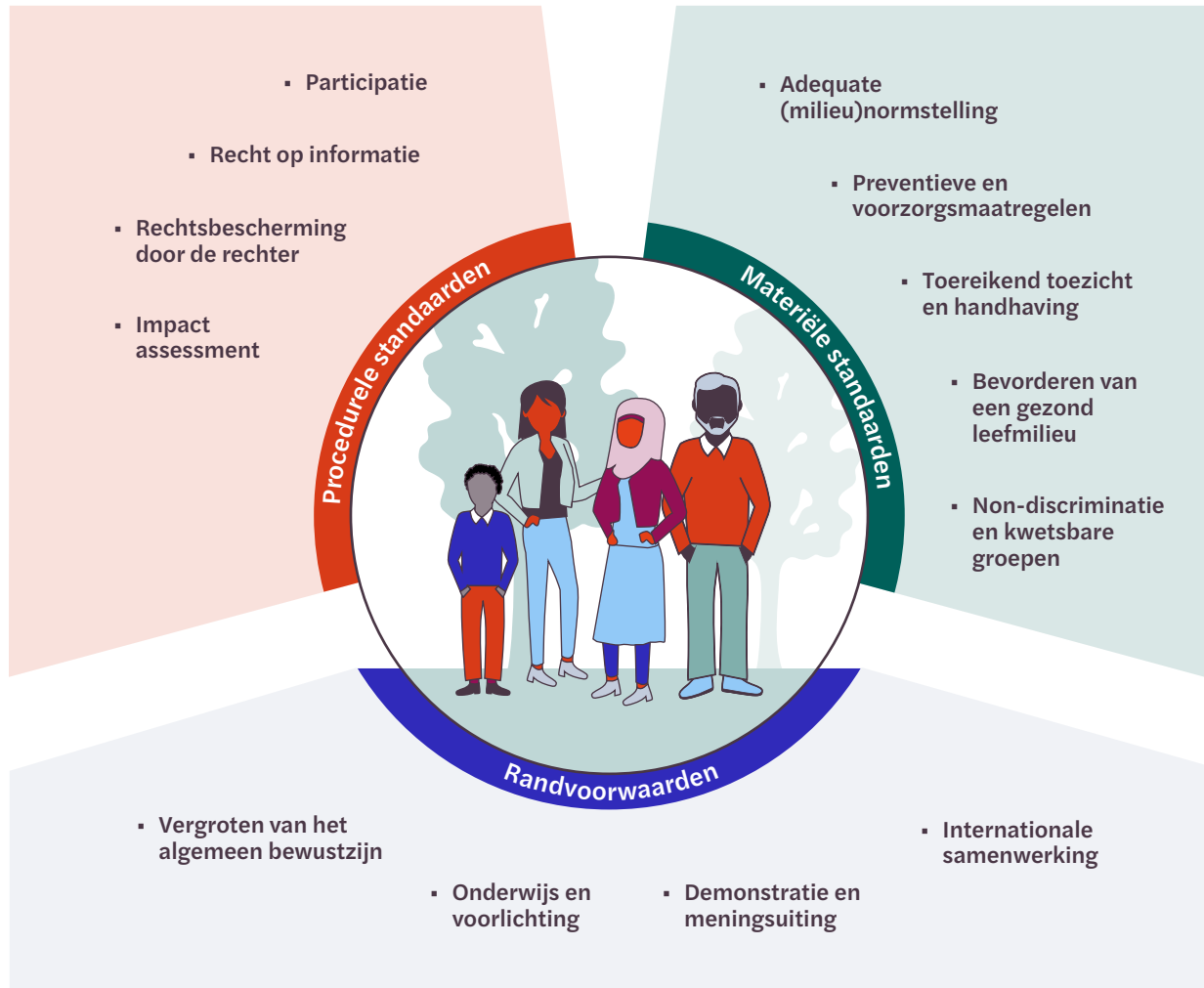
60 Artikel 1 Verdrag van Aarhus.

Het verdrag beschermt de rechten op toegang tot informatie, toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en inspraak in besluitvorming.⁶¹

Ook zijn er diverse rechten die een belangrijke randvoorwaarde vormen om het recht op een gezond leefmilieu uit te kunnen oefenen (par. 3.3). Vier aspecten van verplichtingen voor de Nederlandse overheid worden hier besproken: de noodzaak tot internationale samenwerking, het belang van het beschermen van vrijheid van demonstratie en meningsuiting in de context van milieuaangelegenheden, het bevorderen van onderwijs en het vergroten van bewustwording over milieuaspecten.

61 Het Verdrag is daarnaast geïmplementeerd in een Europese regelgeving, waardoor de Aarhus-verplichtingen ook direct gelden voor uitvoering van EU-regelgeving door Nederland. Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen, *PbEU* 2006, L 264/13.

Standaarden onder het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu



Rechtsbeginselen

Een aantal beginselen helpen bij de toepassing en interpretatie van het recht op een gezond leefmilieu. Deze beginselen volgen uit internationale en Europese mensenrechtelijke verdragen en internationaal milieurecht, zoals bijvoorbeeld het beginsel:⁶²

- Geen schade berokkenen (*no (significant) harm*): de overheid moet zorgdragen dat activiteiten binnen een land of gebied dat onder zijn controle staat, geen milieuschade oplevert aan andere landen.⁶³ Dit houdt onder meer in het voorkomen, verminderen en in bedwang houden van milieuschade.⁶⁴
- Preventie (*prevention*): het voorkomen van klimaat- en milieuschade. Dit is de belangrijkste verplichting om nadelige gevolgen te vermijden, waaronder voor, mensenrechten.

62 VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu, *The right to a healthy environment. A user's guide*, 2024; Raad van Europa, *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on human rights and the protection of the environment*, Appendix, CM/Rec(2022)20, 27 september 2022, par. 1.

63 CDDH, *Explanatory memorandum to Recommendation CM/Rec(2022)20*, september 2022, par. 6.

64 Rio Principle 6, en Ian Brownlie in: *Principles of Public International Law*, 7th ed., 2008, pp.275-285; Patricia Birnie, Alan Boyle and Catherine Redgwell in: *International Law and the Environment*, 3rd ed., Oxford 2009, pp.143-152.

- Voorzorgsbeginsel (*precaution*): wanneer er gevaar bestaat voor ernstige en onomkeerbare schade aan de menselijke gezondheid of het milieu, moeten overheden alle redelijke maatregelen nemen om dit risico te voorkomen. Een gebrek aan volledige wetenschappelijke zekerheid doet niets af aan deze verplichting.
- Non-discriminatie en gelijkheid: het voorkomen van verslechtering en het actief verbeteren van milieu- en klimaatrechtvaardigheid. Dit gaat ook om intergenerationele gelijkheid, waarbij huidige generaties rekening moeten houden met de milieueffecten van hun activiteiten op toekomstige generaties.⁶⁵
- De vervuiler betaalt (*polluter pays*): waar milieuschade toch ontstaat, moeten de kosten voor het remediëren van de schade – door herstel, rehabilitatie en compensatie – worden gedragen door de vervuiler.
- Best beschikbare wetenschap: de aanpak van milieuproblemen, waaronder de planetaire milieucrisis, moet gebaseerd zijn op beschikbare wetenschappelijke kennis. Maatregelen dienen rekening te houden met internationale richtlijnen van internationale en Europese organisaties zoals de WHO, FAO, UNEP en EU.

65 CDDH, *Explanatory memorandum to Recommendation CM/Rec(2022)20*, september 2022, par. 10.

- Non-regressie: milieu- en mensenrechten-standaarden mogen niet zonder overtuigende, dwingende noodzaak worden afgezwakt. Een afzwakking dient zo klein mogelijk te worden gehouden en evenredig te zijn aan de doelstellingen die worden nagestreefd.
- Internationale samenwerking: het effectief aanpakken van grensoverschrijdende en mondiale milieuaangelegenheden vereist samenwerking tussen staten op bilateraal, regionaal en mondiaal niveau. Dit omvat de verplichting van de overheid om andere landen die mogelijk geraakt worden door significante milieuschade die is ontstaan op zijn grondgebied, te informeren. Daarnaast moet de overheid deze landen te goeder trouw consulteren en met hen onderhandelen. Ook dienen landen informatie uit te wisselen over risico's op grensoverschrijdende milieuschade.
- Gedeelde maar gedifferentieerde verplichtingen en respectievelijke mogelijkheden: hoewel alle landen een gedeelde verplichting hebben om klimaatverandering en andere planetaire crises aan te pakken, hebben de welvarende landen een primaire verantwoordelijkheid om oplossingen voor deze crises te bieden en te financieren. Zij hebben immers een groter aandeel gehad in het ontstaan ervan. Deze differentiatie geldt niet voor de mensenrechtelijke verplichtingen met onmiddellijk effect, zoals het verbod op discriminatie, en progressieve realisatie.

3.1 Materiële standaarden

3.1.1 Adequate (milieu)normstelling

Het vaststellen van wet- en regelgeving en beleid is cruciaal voor een effectieve bescherming van het recht op een gezond leefmilieu. Het gaat hier onder meer om de wettelijke verankering van aspecten van dit recht, bijvoorbeeld het recht op participatie (par 3.2), het reguleren van activiteiten van bedrijven om milieuschade te voorkomen en het zetten van milieustandaarden.⁶⁶ Milieunormstelling gebeurt al lang niet meer (alleen) op nationaal niveau. Binnen de Europese Unie zijn er vele richtlijnen met milieu-standaarden, zoals de Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water en Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit. Op internationaal niveau worden ook afspraken gemaakt tussen landen over bijvoorbeeld lucht-, bodem- en waterkwaliteit, en over doelstellingen voor de aanpak van klimaatverandering en het verlies van biodiversiteit. Te denken valt aan het Klimaatakkoord van Parijs en het VN-Klimaatverdrag, en richtlijnen van de EU zoals de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.

Toch heeft de Nederlandse overheid nog ruimte om, zowel op nationaal als lokaal niveau, invulling te geven aan deze internationale en

66 VN-Mensenrechtenraad, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment*, 4 april 2013, A/HRC/RES/52/23, par. 4b en 4g.

Europese normen. Zo is er binnen de gemaakte afspraken vaak (enige) beleidsruimte voor landen, zodat zij rekening kunnen houden met de nationale en lokale context, en met de gestelde (politieke) prioriteiten. Deze beleidsruimte kan bijvoorbeeld bestaan in de keuze voor concrete maatregelen, het tempo waarin doelstellingen worden bereikt en de wijze van handhaving (bestuurs- of strafrechtelijk). Daarnaast mag Nederland in veel gevallen ook hogere doelen voor zichzelf bepalen, bijvoorbeeld om CO₂-emissies sneller te verminderen.

Voor een effectieve bescherming van het recht op een gezond leefmilieu zijn de volgende specifieke eisen relevant:

- **Actieve normstelling:** de overheid dient pro-actief milieunormen te stellen voor overheden en voor bedrijven. Voornemens tot regelgeving en beleid kunnen soms gezien worden als normstelling, maar daarvoor moeten zij helder en concreet zijn en moet toepassing ervan in het vooruitzicht liggen.⁶⁷
- **Doeltreffende normstelling:** regels over milieu, natuur en klimaat dienen geschikt en passend te zijn. Verschillende aspecten zijn daarbij van belang:

- *soort en niveau normstelling:* als het gaat om inmengingen in mensenrechten is het nodig dat dit bij wet is voorzien. Wettelijke regelgeving moet toegankelijk en voldoende voorzienbaar zijn.⁶⁸ Voordeel daarvan is dat er een democratisch proces aan voorafgaat en het minder eenvoudig teruggedraaid kan worden.⁶⁹ Tegelijkertijd is voor de doeltreffendheid van normen van belang dat zij op het juiste niveau worden gezet en gehandhaafd. Juist vanwege de vaak grensoverschrijdende gevolgen van milieuaangelegenheden is normstelling en samenwerking op nationaal en internationaal niveau nodig.
- *specifiek en risicogericht:* regelgeving dient afgestemd te zijn op de specifieke kenmerken van de activiteit waarvoor de regeling geldt, in het bijzonder op de risico's van die activiteit voor milieu, natuur en klimaat.⁷⁰ Dit betekent ook dat het nodig kan zijn om regelgeving te concretiseren door lokale en provinciale regelgeving en beleid te maken, of gericht op een specifieke context, bijvoorbeeld als het gaat om beleid voor vliegverkeer.⁷¹

67 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 1 juni 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:167; Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, par. 6.17.

68 Bijvoorbeeld Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734 par. 6.10.

69 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 1 juni 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:167, par. 3.36.

70 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 538(b).

71 Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, 6.18 ev.

- **Zorgvuldige, evenredige normstelling:** de overheid moet bij de totstandkoming van normstelling zorgvuldig te werk gaan en een *fair balance* bewerkstelligen.
 - **Gedegen en eerlijke belangenafweging:** er moet zichtbaar rekening zijn gehouden met alle concurrerende belangen. Dat betekent dat de belangen van individuen op een gezond leefmilieu voldoende gewicht wordt toegekend.⁷² Aandacht dient daarbij ook uit te gaan naar de belangen van specifieke groepen in kwetsbare posities,⁷³ en naar de aard en ernst van de overlast en (de kosten van) adequate en beschikbare maatregelen om die overlast tegen te gaan.⁷⁴ Onderzoeken en studies kunnen ingezet worden om de impact van een activiteit op mensenrechten in kaart te brengen.
 - **Concrete, wetenschappelijke onderbouwing:** vanwege de complexiteit van

milieuaangelegenheden is het van groot belang om wetenschappelijke inzichten en internationale normstelling mee te nemen in regelgeving en beleid op nationaal niveau.⁷⁵ Bij afwijkende, lagere normstelling – waarmee minder bescherming toekomt aan het recht op een gezond leefmilieu – dient expliciet onderbouwd te worden waarom het aanmerkelijk is dat dit afdoende is.⁷⁶

- **Actuele normstelling:** om de evenredige belangenafweging te behouden is het nodig om rekening te houden met ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitkomst van de belangenafweging.⁷⁷ Zeker bij milieuaangelegenheden kunnen omstandigheden steeds veranderen als gevolg van ontwikkelende wetenschappelijke kennis en methoden, of door veranderingen in feitelijke omstandigheden, zoals de gevolgen van klimaatverandering. Het is daarom nodig om milieuaangelegenheden te monitoren, te evalueren en waar nodig de normstelling aan te passen. Dit vergt een periodieke belangenafweging.⁷⁸

72 Zie EHRM 25 november 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:1125JUD004344902; Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 1 juni 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:167, par. 3.18-3.23

73 VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, par. 33(d).

74 Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, par. 6.1. Zie ook EHRM 10 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1110JUD004611799 (*Taşkin e.a. t. Turkije*), par. 115 en 118; EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297 (*Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 99 en 104.

75 VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, par. 33b.

76 Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006; Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, par. 6.29.2.

77 Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, par. 6.31.

78 Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, par. 6.32.

In Caribisch Nederland nog geen gelijkwaardige bescherming van het recht op een gezond leefmilieu

Het College is het mensenrechteninstituut voor Europees Nederland én Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden of Caribisch Nederland). Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het slecht gesteld is met de staat van de natuur op de BES-eilanden en dat de eilanden zeer kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering.⁷⁹ Onder andere de Adviesraad Internationale Vraagstukken en het VN-comité inzake de uitbanning van Rassen-discriminatie koppelen de bedreiging van klimaatverandering voor Caribisch Nederland aan mensenrechten, en uiten hun zorgen dat er momenteel onvoldoende wordt gedaan om deze rechten te beschermen.⁸⁰

79 L. Oosterhout, E. Koks, P. van Beukering et al., 'An integrated assessment of climate change impacts and implications on Bonaire', *EconDisCliCha* 7, pp. 147-178. Zie ook D. Misiedjan, 'Klimaat en Koninkrijk: Waarom de internationale klimaatafspraken niet gelden voor de Caribische eilanden', *NJB* 2022/1354. <https://www.dcbd.nl/document/staat-van-de-natuur-van-caribisch-nederland-2017>

80 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied. Noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband*, AIV-advies 116, 2020, p. 21 e.v. en VN-Comité voor de Eliminatie van Rassendiscriminatie, *Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth*

Verschil in regelgeving tussen Caribisch en Europees Nederland

Sinds 10 oktober 2010 vallen de BES-eilanden onder de Nederlandse centrale overheid, waardoor de Nederlandse Grondwet op de eilanden van toepassing is. Er geldt echter een differentiatie-bepaling, waarin bepaald is dat voor de BES-eilanden 'andere regels en specifieke maatregelen kunnen worden getroffen met het oog op de bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland'.⁸¹

Tot en met 2019 voerde de Nederlandse regering een beleid van legislatieve terughoudendheid ten aanzien van Caribisch Nederland, waarbij Nederlandse wetgeving niet automatisch werd toegepast tenzij er gegronde redenen voor waren. Dit beleid was ingegeven door de omvangrijke en complexe operatie die implementatie vergde, de beperkte uitvoeringscapaciteit van de eilanden en de noodzaak voor maatwerk vanwege onder andere culturele en regionale verschillen. Vanaf 2019 geldt het '*comply or explain*'-principe. Hierbij is het uitgangspunt dat alle beleidsintensivering (en de

periodic reports of the Kingdom of the Netherlands, CRED/C/NLD/CO/22-24, 16 november 2021.

81 Artikel 132a Grondwet.

daaruit voortvloeiende wet- en regelgeving) van toepassing zullen zijn op Caribisch Nederland, tenzij er gegronde redenen zijn om dit niet te doen.⁸² In dat geval kan er maatwerk worden toegepast om beter aan te sluiten bij de lokale context van de eilanden.

Caribisch Nederland heeft voor het overgrote deel eigen wet- en regelgeving, ook bekend als de BES-wetten. Binnen dit kader is er lokale wetgeving van kracht, waarin onder andere verplichtingen die volgen uit internationale verdragen en overeenkomsten zijn opgenomen.

Milieunormen op Caribisch Nederland

Voor de bescherming van het leefmilieu op de BES-eilanden, zijn diverse lokale wetten van toepassing. Het gaat bijvoorbeeld om de Wet grondslagen natuurbeheer en bescherming BES, Wet Vrom BES, Wet grondslagen ruimtelijke

ontwikkelingsplannen BES en Visserijwet BES. Daarnaast kunnen Openbare Lichamen (de besturen van de eilanden) aanwijzingen doen om natuurgebieden te beschermen.⁸³

Sinds 1 april 2024 is nieuwe milieuregelgeving van kracht geworden voor bedrijven, overheden en organisaties in Bonaire, Sint Eustatius en Saba (het Inrichtingen- en activiteitenbesluit BES (IAB BES)). Deze wetgeving treedt gefaseerd in werking en heeft tot doel het beter beschermen van de leefomgeving op de eilanden en in het bijzonder de kwetsbare koraal-ecosystemen.⁸⁴ Daarnaast moeten alle eilanden van Caribisch Nederland in 2024 een klimaatplan hebben, waarin specifieke maatregelen zijn opgenomen met taken voor zowel de Openbare Lichamen als het Rijk. Ten tijde van het schrijven van dit rapport zijn deze plannen nog niet bekend.

82 Daarvoor moeten er bijzondere omstandigheden zijn waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Hierbij zijn factoren zoals uitvoerbaarheid, samenhang tussen verschillende maatregelen, en voorspelbaarheid voor zowel de departementen als de openbare lichamen van groot belang. Indien er wordt afgeweken, dient gemotiveerd te worden wat het doel is van deze afwijking, en waarom dit noodzakelijk en evenredig is.

83 Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Plan voor land en water. Beleidsplan natuur en milieu Caribisch Nederland 2020-2030*, maart 2020, p. 9-12.

84 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/04/03/nieuwe-milieuregels-voor-saba-sint-eustatius-en-bonaire-om-kwetsbare-natuur-te-beschermen>; <https://infomilcn.com/onderwerpen/introductie-milieuregels/korte-uitleg-milieuregels/>

Internationale milieu- en mensenrechtenkaders voor de BES

BES-wetten geven invulling aan verplichtingen die uit internationale verdragen en overeenkomsten volgen. Zoals het Verdrag inzake biologische diversiteit en Verdrag van Cartagena inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caraïbisch gebied.⁸⁵ Ook zijn de BES-eilanden verbonden met de EU in de status als Landen en Gebieden Overzee (LGO). De doelstelling hiervan is de economische en sociale ontwikkeling van de LGO's te bevorderen en om nauwe economische betrekkingen tussen hen en de EU in het geheel tot stand te brengen.⁸⁶ Deze samenwerking ziet onder meer op duurzame ontwikkelingsdoelen, duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en de beperking van en aanpassing aan klimaatverandering.

Op een aantal vlakken wijkt het internationale wet- en regelgevend kader voor de BES-eilanden echter af van Europees Nederland. Zo is Caribisch Nederland geen onderdeel van de EU. Belangrijke

Europese richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn Water en de Habitatrichtlijn, gelden daarom niet voor de BES. Naast milieustandaarden en -doelstellingen, bevatten deze richtlijnen ook verplichtingen om bijvoorbeeld programma's op te zetten, deze te monitoren en de resultaten te rapporteren aan de Europese Commissie. Voor Caribisch Nederland moet dus worden teruggevallen op internationale, vaak vrijblijvender, richtlijnen zoals die vanuit de WHO. Daarnaast gelden het VN-Klimaatverdrag en het Klimaatakkoord van Parijs niet voor Caribisch Nederland.

Veel algemene mensenrechtenverdragen, zoals het EVRM, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR), zijn van toepassing op Caribisch Nederland. Op basis van deze verdragen ligt de bescherming van mensenrechten niet alleen bij de individuele eilanden, maar moet ook het Koninkrijk actie ondernemen indien de eilanden de benodigde bescherming niet (kunnen) bieden.⁸⁷ Dit betekent bijvoorbeeld dat de algemene vereisten uit de Klimaseniorinnen-uitspraak van het EHRM eveneens gelden voor Caribisch Nederland, en de Nederlandse regering eindverantwoordelijk

85 Zie Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Plan voor land en water. Beleidsplan natuur en milieu Caribisch Nederland 2020-2030*, maart 2020, p. 9.

86 Besluit (EU) 2021/1764 van de Raad van 5 oktober 2021 inzake de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie, met inbegrip van de betrekkingen tussen de Europese Unie enerzijds en Groenland en het Koninkrijk Denemarken anderzijds (Besluit betreffende de LGO-associatie, met inbegrip van Groenland).

87 Zie ook D. Misiedjan, 'Separate but equal in the protection against climate change? The legal framework of climate justice for the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands', *The Geographical Journal* 2022, pp. 1-12, p. 5.

is voor de naleving ervan. Het Verdrag van Aarhus geldt daarentegen niet voor Caribisch Nederland. Dit verdrag bevat belangrijke mensenrechtelijke verplichtingen, zoals toegang tot milieu-informatie, participatie in milieubesluitvorming en rechtsbescherming in milieuzaken.

Naar een gelijkwaardige en effectieve bescherming van het recht op een gezond leefmilieu

Mensen op de BES-eilanden hebben net als mensen in Europees Nederland recht op bescherming van hun recht op een gezond leefmilieu. Gelijkwaardige bescherming moet het uitgangspunt zijn. Dit rapport schetst om die reden maar één mensenrechtenkader voor milieuaangelegenheden. Deze wordt van toepassing geacht op Europees én Caribisch Nederland. Veel overheidsverplichtingen vloeien immers voort uit algemene mensenrechtenverdragen, zoals het EVRM, die gelden op de BES-eilanden.

Voor het overige acht het College het essentieel dat relevante internationale mensenrechtenverdragen zo snel mogelijk ook gaan gelden voor Caribisch Nederland. Het Verdrag van Aarhus, bijvoorbeeld. Ook inwoners van Caribisch Nederland hebben het recht op participatie, informatie en rechtsbescherming in milieuaangelegenheden.

Door een afwijkend internationaal milieukader en verschillen in lokale wetten in Europees en Caribisch Nederland, ontstaat er een tweedeling in milieuregelgeving. Op basis van mensenrechten

moet voorkomen worden dat dit leidt tot een verminderde bescherming van het recht op een gezond leefmilieu voor inwoners van de BES-eilanden. Bijvoorbeeld doordat milieunormen en klimaatdoelstellingen soepeler en vrijblijvender zijn en (internationale) toezichtsmechanismen op naleving ervan ontbreken. Waar maatwerk toch nodig is in (milieu)normstelling, bijvoorbeeld vanwege de klimatologische, geografische en sociaaleconomische omstandigheden op de BES-eilanden, dienen lagere standaarden en doelstellingen zo veel mogelijk vermeden te worden. Indien er toch lagere milieunormen worden toegepast, moet dit overtuigend gemotiveerd worden aan de hand van actueel wetenschappelijk bewijs.

Een gelijkwaardige en effectieve bescherming van het recht op een gezond leefmilieu vergt eveneens dat de BES-eilanden consequent worden betrokken en hun belangen serieus worden meegenomen in internationale afspraken en bij het opstellen van nationaal beleid. Dit is onder meer van belang bij klimaatverandering, vanwege de grensoverschrijdende effecten ervan. Zo sluiten klimaatdoelstellingen van Europees Nederland onvoldoende aan bij de situatie van Caribisch Nederland. Het huidige beleid van de Europees Nederlandse regering, zoals volgt uit het Klimaatakkoord van Parijs, is gericht op het beperken van de opwarming van de aarde tot ruim onder de 2 graden Celsius.

Met een duidelijk zicht op 1,5 graad Celsius.⁸⁸ Echter worden (grote) delen van Caribisch Nederland al onbewoonbaar bij een opwarming van 1,5 graad Celsius.⁸⁹

Ondersteuning voor Caribisch Nederland

Gelet op het beginsel van gedifferentieerde verantwoordelijkheden en mogelijkheden, moet een onevenredige last op Caribisch Nederland worden voorkomen. De uitvoerbaarheid op de eilanden is vaak ingewikkeld door te weinig capaciteit, weinig tot geen accurate data en geen tijd om expertise te ontwikkelen, of te verdiepen. De Nederlandse regering dient adequate ondersteuning te bieden, met inachtneming van de historische en sociaaleconomische ongelijke uitgangspunten tussen Europees en Caribisch Nederland. Dit kan bijvoorbeeld door het bieden van financiële en materiële ondersteuning aan de BES-eilanden als het gaat om klimaatbeleid.⁹⁰

88 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid>

89 *KNMI*, 'Zeespiegel stijgt bij Caribisch Nederland net wat sneller', 11 mei 2022.

90 Immers hebben de BES-eilanden weinig bijgedragen aan klimaatverandering en hebben zij minder sociaaleconomische middelen tot hun beschikking, maar zijn zij wel het kwetsbaarst voor de gevolgen van klimaatverandering. D. Misiedjan, 2022, p. 5.

3.1.2 Doeltreffende preventie en gepaste voorzorgsmaatregelen

Bij milieuaangelegenheden is preventieve inzet van de overheid essentieel. Ook is het van belang dat de overheid uit voorzorg alle redelijke maatregelen neemt om milieuschade te voorkomen. Milieuschade heeft vaak langdurige effecten en kan vergaande impact hebben op gezondheid, leven en welzijn van mens, natuur en milieu. Preventieve inzet van de overheid geldt ook in relatie tot activiteiten van private organisaties. Deze zorgplicht ontstaat onder meer wanneer er een reëel en direct gevaar bestaat voor het leven van individuen, en de Nederlandse overheid daarvan op de hoogte is of zou moeten zijn (zie ook par. 2.1). Recente voorbeelden zijn het gebruik van pesticiden in de lelieteelt⁹¹ en de versoepeling van stikstofregels bij het verlenen van een natuurvergunning aan Schiphol.⁹²

Om te komen tot een praktische en effectieve bescherming van het recht op een gezond leefmilieu wordt onder meer het volgende van de Nederlandse overheid verwacht:

91 Rechtbank Limburg 8 mei 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2330.

92 M. Kuiper, K. Kuijpers, 'Kabinet versoepelde exclusief voor Schiphol de bestaande stikstofregels', *NRC*, april 2024.

- **Al het redelijke doen:** preventieve maatregelen zijn er allereerst op gericht om milieuschade te voorkomen, en in het geval dat er schade is ontstaan, moeten maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de schade nog groter wordt (zie ook het Voorzorgsbeginsel in het kader 'Rechtsbeginselen').
 - *Milieuschade voorkomen:* het uitgangspunt is dat de overheid al het redelijke moet doen om milieuschade te voorkomen. De omstandigheden van het geval spelen een rol bij het bepalen welke preventieve maatregelen de overheid moet nemen. Daarbij zijn de oorsprong van de dreiging en de mate waarin het risico vatbaar is voor mitigatie relevant.⁹³ Evenzo dient de last op de overheid evenredig te zijn, waarbij rekening wordt gehouden met de operationele keuzes die zij moet maken in termen van prioriteiten en middelen.⁹⁴ Het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid is geen reden voor uitstel van het nemen van effectieve en proportionele maatregelen om milieuschade te voorkomen, zeker
- in gevallen van dreiging van serieuze en onomkeerbare schade.⁹⁵
- *Ontstane milieuschade onmiddellijk onder controle krijgen:* op het moment dat milieuschade is ontstaan, dient elke haalbare maatregel genomen te worden om de verontreinigende stoffen of andere schadefactoren onmiddellijk onder controle te houden, te beperken en te verwijderen. Daarnaast meldt degene die de activiteit onderneemt dit zo snel mogelijk aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag heeft een meldplicht aan andere instanties.
- **Vergunningverlening en toezicht:** overheden moeten ook de vergunningverlening, het opzetten, de exploitatie, de beveiliging van en het toezicht op gevaarlijke milieuactiviteiten regelen en alle betrokkenen verplichten om praktische maatregelen te nemen om de effectieve bescherming te garanderen van de individuen wier leven in gevaar kan komen door de inherente risico's.⁹⁶ Deze verplichting kan ertoe leiden dat een vergunning niet wordt

93 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305 (*Kolyadenko e.a. t. Rusland*), par. 161; EHRM 24 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0724JUD006090811 (*Brincat e.a. t. Malta*), par. 101-102.

94 EHRM 28 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0228JUD001742305, par. 160; EHRM 11 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1011JUD000614218 (*Kotov e.a. t. Rusland*), par. 134.

95 Artikel 3, lid 3 Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering. Zie ook Rechtbank Limburg 8 mei 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2330, par. 5.12.

96 Onder meer EHRM 13 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205 (*Jugheli e.a. t. Georgië*), par 75; EHRM 10 januari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0110JUD003076508 (*Di Sarno e.a. t. Italië*), par. 106; en EHRM 27 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101 (*Tatar t. Roemenië*), par. 88.

verleend of verlengd, dat het gebruik van bepaalde middelen niet wordt toegestaan,⁹⁷ of dat de overheid voorwaarden moet stellen om de impact op mensenrechten tot een acceptabel niveau terug te dringen.⁹⁸ Er gelden hoge eisen voor de motivering van deze besluiten en het vergt een belangenafweging waarbij de impact op mensenrechten wordt meegewogen.⁹⁹

3.1.3 Toereikend toezicht en handhaving

Uitvoering, toezicht en handhaving zijn belangrijke sluitstukken om normen praktisch en effectief te laten zijn. Recentelijk ging in Nederland aandacht uit naar de aanwezigheid van het verboden landbouwgif Dinoterb in oppervlaktewateren, fraude met mestweegsystemen en het gebruik van omstreden bestrijdingsmiddelen in de landbouw.¹⁰⁰

Nederlandse overheden hebben de verplichting om niet alleen zelf uitvoering te geven aan gestelde normen, maar ook om de gestelde normen actief en effectief toe te passen. Dat betekent dat ze moeten toezien op de naleving van normen, zowel door publieke, als private instanties. Waar nodig moeten ze handhavend optreden.

- **Actief toezicht:** voor het waarborgen van het recht op gezond leefmilieu is het nodig dat de overheid proactief toezicht houdt op naleving van de norm.¹⁰¹
- **Tijdig optreden:** de overheid moet overgaan tot handhaving als bekend of voorzienbaar is dat normen overschreden worden.¹⁰² Optreden door de overheid moet het gevolg zijn van zowel actief toezicht, als van het adequaat reageren op signalen en onderzoeksrapporten.¹⁰³ Dat kan

97 Zie eveneens HvJEU 25 april 2024, ECLI:EU:C:2024:356 (*Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) t. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*).

98 In lijn hiermee: Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 1 juni 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:167, par. 3.29.

99 Zie o.a. ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, par. 8.2, 17 en 18.1.

100 NOS, 'Waterschap onderzoekt verboden landbouwgif in oppervlaktewater Noord-Holland', 14 maart 2024; Jan Daalders, 'Ministerie laat boeren al jaren met sjoemelapparatuur frauderen met mest', *Follow the Money*, 9 februari 2024; NOS, 'Omstreden onkruidmiddel glyfosaat mag nog tien jaar worden gebruikt in EU', 16 november 2023.

101 De enkele toevalligheid dat normoverschrijding zich niet voordoet, betekent nog niet dat de overheid heeft voldaan aan zijn verplichting om toezichthoudend en handhavend op te treden. Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 1 juni 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:167, par. 3.17.

102 Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734, par. 6.34-6.37; VN-Mensenrechtencomité 20 september 2019, no. 2751/2016 (*Portillo Caceres e.a. t. Paraguay*), CCPR/C/126/D/2751/2016, par. 7.5 en 7.8; EHRM 10 februari 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0210JUD003049903 (*Dubetska e.a. t. Oekraïne*).

103 Voor het laatste zie Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 1 juni 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:167, par. 3.21-3.22.

zijn door het doen van onderzoek, maar soms ook door het opleggen van sancties of het intrekken van vergunningen.

- **Doeltreffend en evenredig handhaven:** het optreden door de overheid beoogt de naleving van regelgeving te bevorderen. Bij normoverschrijding dient een belangenafweging gemaakt te worden, waarbij niet alleen aandacht moet uitgaan naar de impact van de normoverschrijding op de rechten van individuen en groepen, maar ook naar de (eventuele nadelige) economische gevolgen van handhavend optreden.¹⁰⁴ Handhaving dient niet onevenredig hard te zijn, maar afschrikwekkend en gericht op het beëindigen van normoverschrijding.¹⁰⁵ Daarvoor kan het nodig zijn om bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties op te leggen. Voorwaarde is dat de sancties effectief zijn, waarbij ook de rechterlijke afwikkeling ervan relevant is.¹⁰⁶

¹⁰⁴ EHRM 9 december 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:1209JUD001679890; en EHRM 9 juni 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0609JUD005572300 (*Fadeyeva t. Rusland*); en EHRM 2 november 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1102JUD005990900 (*Giacomelli t. Italië*).

¹⁰⁵ Zie ook VN-Mensenrechtencomité 20 september 2019, no. 2751/2016, par. 7.7 en 9.

¹⁰⁶ EHRM 16 januari 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0116JUD002338312 (*Cuenca Zarzoso t. Spanje*), par. 51; EHRM 18 juni 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0618JUD005047408 (*Bor t. Hongarije*), par. 27; VN-Mensenrechtencomité 20 september 2019, no. 2751/2016, par. 7.7.

- **Strafrechtelijk onderzoek:** in uitzonderlijke gevallen is de mogelijkheid van civiele of bestuursrechtelijke rechtsgang niet afdoende. Dan moet de overheid strafrechtelijk onderzoek instellen naar eigen optreden of naar activiteiten van private actoren. Dit is het geval wanneer mensen zijn overleden als gevolg van grove nalatigheid door de overheid, waarbij de nalatigheid verder ging dan een beoordelingsfout of onzorgvuldigheid. Bijvoorbeeld wanneer de overheid heeft nagelaten om preventieve maatregelen te nemen om risico's van gevaarlijke industriële activiteiten, zoals het beheer van een vuilnisbelt, af te wenden.¹⁰⁷ Of wanneer gebrekkig toezicht en handhaving heeft geleid tot de veronachtzaming van relevante regels, bijvoorbeeld in het vervoer van gevaarlijke goederen.¹⁰⁸

- **Onafhankelijke en kundige handhavers:** er zijn opleidingsprogramma's nodig voor wetshandhavers, zodat zij in staat zijn om milieuregeling te handhaven. Eveneens is het nodig om hun onafhankelijk functioneren te verzekeren en om ondermijning van milieuwetten te voorkomen.¹⁰⁹

¹⁰⁷ EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, par. 93.

¹⁰⁸ EHRM 6 juni 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0606JUD000944110 (*Sinim t. Turkije*), par. 63.

¹⁰⁹ VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, par. 34.

3.1.4 Progressieve bevordering van een gezond leefmilieu

Het recht op een gezond leefmilieu omvat ook aspecten van sociale en economische rechten. Dat betekent dat de overheid naast het voldoen aan minimumverplichtingen moet streven naar de geleidelijke verwezenlijking van dit recht. Dit sluit ook aan bij het realiseren van SDG-doelstellingen, waaronder gezondheid en welzijn (SDG 3), toegang tot duurzaam waterbeheer en sanitation (SDG 6), betaalbare en schone energie (SDG 7), klimaatactie (SDG 13) en het leven in het water en op het land (SDG 14-15).

Op basis van de noodzaak om het recht op een gezond leefmilieu te realiseren, moet de Nederlandse overheid streven naar het uitbannen van alle significante milieuschade door menselijke bronnen. Dat betekent dat de overheid maximaal beschikbare middelen inzet en doelbewuste, concrete en gerichte maatregelen neemt om dat doel te bereiken. De overheid heeft echter beleidsruimte om te bepalen welke maatregelen passend zijn in het licht van de beschikbare middelen en andere factoren, zoals fysiologische omstandigheden. Beperkte middelen, evenals de noodzaak om andere rechten te beschermen kunnen onmiddellijke verwezenlijking in de weg staan.¹¹⁰ Wel dienen de beleidskeuzes te stroken met het doel van verwezenlijking

¹¹⁰ VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, par. 32.

en zijn maatregelen die tot verlaging van het beschermingsniveau leiden (retrogressieve maatregelen) alleen bij uitzondering mogelijk. Zij moeten zeer zorgvuldig verantwoord en onderbouwd worden.¹¹¹

3.1.5 Extra aandacht voor non-discriminatie en kwetsbare groepen

In de context van het recht op een gezond leefmilieu kunnen mensen kwetsbaar zijn, zowel voor milieuschade, als ten gevolge ervan. Dit gaat onder meer over de invloed die blootstelling aan fysieke dreiging heeft op het welzijn van mensen en in hoeverre mensen in staat zijn deze dreigingen op te vangen.¹¹² Sommige mensen zijn extra kwetsbaar voor luchtvervuiling en klimaatverandering, bijvoorbeeld vanwege longziekten of vanwege ouderdom waardoor ze minder goed tegen warmte kunnen. Groepen die in de context van het leefmilieu kwetsbaar kunnen zijn, zijn vrouwen, kinderen, mensen die in armoede leven, ouderen, mensen met een beperking, etnische

¹¹¹ Dit leek bijvoorbeeld niet het geval bij *Isla-raffinaderij* waarbij het Hof opmerkte dat Curaçao geen enkele rekening had gehouden met de doelstelling van een schonere wereld in zijn optreden tegen de raffinaderij, Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 1 juni 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:167, par. 3.20. Zie ook VN-comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, *General comment no. 3: The nature of States' Parties obligations*, E/1991/23, december 1990, par. 9.

¹¹² VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, par. 40.

of andere minderheden en ontheemde mensen. Deze groepen kunnen obstakels ervaren in het uitoefenen van hun mensenrechten in de context van een gezond leefmilieu.¹¹³

De overheid moet voorkomen dat groepen en individuen als gevolg van milieuschade het risico lopen om in een kwetsbare positie terecht te komen. Zo kan milieuschade een negatieve impact hebben op de mentale en fysieke gezondheid, of de financiële situatie van individuen en groepen, waardoor zij het risico lopen om eerder of in hogere mate kwetsbaar te worden.

In de context van het recht op een gezond leefmilieu kan discriminatie optreden. Discriminatie betekent dat er ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen individuen of groepen en kan zowel direct, als indirect plaatsvinden. Bijvoorbeeld wanneer individuen of groepen disproportioneel worden getroffen door milieuschade en klimaatbeleid hen niet op gelijke basis beschermt. Daarnaast kan klimaat- en milieubeleid een onevenredig effect hebben op bepaalde groepen, bijvoorbeeld wanneer zij beperkte middelen hebben om zich aan te passen aan zulk beleid.¹¹⁴

De kern van de verplichting die uit het recht op non-discriminatie voortvloeit in de context van milieuaangelegenheden, is dat de overheid zich actief inspant om ongelijkheden weg te nemen, zodat ook mensen in kwetsbare situaties hun rechten kunnen uitoefenen.¹¹⁵ Wat daar precies voor nodig is hangt af van de context, maar het vereist in ieder geval dat de overheid bescherming biedt tegen milieuschade dat het gevolg is van of bijdraagt aan discriminatie, zorgt voor gelijke toegang tot milieuvoordelen (zoals subsidies) en waarborgt dat milieuactiviteiten van de overheid niet discrimineren.¹¹⁶

Voor kinderen en sommige andere groepen is in meer detail uitgewerkt wat de verplichtingen van de overheid inhouden.¹¹⁷ In het algemeen gelden de volgende verplichtingen:

- **Adequate normstelling en bescherming:** de overheid moet discriminatie verbieden en gelijke en effectieve bescherming bieden tegen discriminatie in de uitoefening van dit recht. Dit betekent bijvoorbeeld dat acties van de overheid op het gebied van het milieu geen discriminerend effect mogen hebben. Ook moet iedereen gelijke toegang hebben tot milieuvoordelen. Daarnaast moet de overheid bescherming

113 VN-Mensenrechtenraad, *Resolutie 47/24 Human Rights and Climate Change*, A/HRC/RES/47/24, 14 juli 2021.

114 VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, par. 8-9.

115 VN-Mensenrechtenraad, *The impacts of climate change on the human rights of people in vulnerable positions*, A/HRC/50/57, mei 2022.

116 VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, par. 7.

117 VN-Kinderrechtencomité, CRC/C/GC/26, 22 augustus 2023.

bieden tegen milieuschade wanneer dit het resultaat is van, of bijdraagt aan discriminatie.

- **Aanpakken van onderliggende discriminatiestructuren:** de overheid heeft de verantwoordelijkheid te erkennen dat milieuschade het resultaat kan zijn van bestaande discriminerende structuren en dat milieuschade deze structuren tegelijkertijd kan versterken. De overheid moet effectieve maatregelen nemen om onderliggende oorzaken van zulke structuren te bestrijden, onder andere door aandacht te besteden aan hardnekkige vooroordelen over bepaalde groepen in de samenleving.¹¹⁸
- **Aandacht voor intersectionaliteit:** waar het gaat om kwetsbaarheid is het ook van belang oog te hebben voor de interactie van verschillende aspecten van iemands sociale positie, bijvoorbeeld gender, leeftijd, beperking en sociaaleconomische status.¹¹⁹ Dit kan resulteren in een cumulatie van achterstelling en een verhoogde mate van kwetsbaarheid voor de gevolgen van milieuvervuiling en klimaatverandering. Zo lopen oudere vrouwen die in armoede leven een groter risico op milieuschade, door de interactie tussen

hun gender, leeftijd en sociaaleconomische status.¹²⁰

- **Belangenafweging:** de overheid moet bij beleids-overwegingen waarin de belangen van de meerderheid van de bevolking, in het bijzonder als het gaat om milieubescherming, mogelijk tegenover de belangen van een minderheidsgroep komen te staan, speciale aandacht hebben voor de behoeftes en afwijkende levensstijl van deze groep.¹²¹ Dit kan bijvoorbeeld gaan om het toewijzen van standplaatsen voor woonwagens, of om klimaat- en milieubeleid dat mensen die in armoede leven of een beperking hebben harder treft.¹²²
- **Evenredige lastenverdeling:** De overheid moet een situatie waarin bepaalde individuen een zware last dragen namens de rest van de samenleving, verantwoorden aan de hand van gedetailleerde en nauwkeurige data. Het gaat hierbij ook om intergenerationele gelijkheid, waarbij de overheid rekening moet houden met de effecten van huidig beleid en huidige

118 VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, par. 9 en Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment no. 20 (2009) on non-discrimination in economic, social and cultural rights, par. 8.

119 A. Hefti, 'Intersectional Victims as Agents of Change in International Human Rights-Based Climate Litigation', *Transnational Environmental Law* (2024), p. 1-26.

120 Equinet, *Preliminary assessment of the EU Green Deal's impact on equality*, 2023, p. 12; en VN-Mensenrechtenraad, *Analytical study on the promotion and protection of the rights of older persons in the context of climate change*, A/HRC/47/46, april 2021; en EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020.

121 In het bijzonder EHRM 10 maart 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0310JUD002481614 (*Hudorovic e.a. t. Slovenië*), par. 156.

122 CDDH, *Explanatory memorandum to Recommendation CM/Rec(2022)20*, september 2022, par. 10.

activiteiten op toekomstige generaties. Zij moeten niet onevenredige lasten dragen van de keuzes die nu gemaakt worden.¹²³

- **Afstemming op behoeftes en capaciteiten:** de overheid moet rekening houden met de meest kwetsbare groepen in, onder andere, het toezicht en de rapportering op milieuzaken, de milieu impact assessments, het creëren van bewustzijn, toegang tot informatie, participatie in besluitvorming en toegang tot rechtsmiddelen bij schending of misbruik van rechten. De overheid moet extra maatregelen nemen om de rechten te beschermen van deze groepen en hierbij rekening houden met hun behoeftes en capaciteiten en de specifieke risico's die zij lopen.¹²⁴
- **Beschikbare en toegankelijke informatie:** bij het maken van wetgeving en beleid, moet bijvoorbeeld uitgesplitste data worden vergaard over de specifieke effecten van milieu gerelateerde schade op verschillende groepen en dient, indien nodig, aanvullend onderzoek gedaan te worden. Tegelijkertijd moet de overheid informatie ook toegankelijk maken voor verschillende groepen door in begrijpelijke taal te publiceren en in een geschikte taal of talen, bijvoorbeeld in het Papiaments als het gaat om Caribisch Nederland.

123 Zie ook EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 410 en 420.

124 VN-Mensenrechtencomité 18 september 2023, CCPR/C/135/D/3624/2019, par. 8.14 en 11.

3.2 Procedurele standaarden

3.2.1 Zorgvuldige impact assessment

De overheid dient geïnformeerd te zijn over de impact en mogelijke effecten van voorgenomen beleid en wet- en regelgeving. Schadelijke milieu-activiteiten kunnen een bedreiging vormen voor de uitoefening van rechten en vrijheden van individuen. De overheid moet daarom voorafgaand passend onderzoek (laten) doen naar de potentiële mensenrechtelijke impact van milieuactiviteiten die zij of andere partijen willen ontplooiën.¹²⁵ Vanuit Europese en nationale regelgeving bestaan er allerlei verplichtingen voor het uitvoeren van impact assessments, zoals de Milieueffectrapportage als het gaat om grootschalige bouw- en ontwikkelingsprojecten (bijvoorbeeld snelwegen en afvalverwerkingsinstallaties voor gevaarlijk afval). Daarbij dienen zowel de directe als indirecte effecten beoordeeld te worden op factoren zoals mens, dier en plant; bodem, water, lucht, klimaat en landschap; materiële goederen en cultureel erfgoed.

Vanuit mensenrechten volgen ook een aantal verplichtingen voor de aanpak en invulling van impact assessments, zoals:

125 Zie bijvoorbeeld ook EHRM 10 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1110JUD004611799; EHRM 8 juli 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0708JUD003602297; EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020.

- **Tijdig:** een impact assessment moet in een zo vroeg mogelijk stadium van een milieuactiviteit worden uitgevoerd. Wanneer een activiteit al van start is gegaan, of het besluit tot start van een activiteit onherroepelijk is, is het evident te laat.¹²⁶
- **Passend:** impact assessments zijn passend als zij alle potentiële milieuschade meenemen, waaronder ook grensoverschrijdende effecten en cumulatieve effecten die zich kunnen voordoen als gevolg van interactie met andere activiteiten.¹²⁷ Ook dienen de mogelijke effecten op het genot van rechten te worden meegenomen, zoals het recht op leven, gezondheid, voedsel, water, huisvesting, cultuur en non-discriminatie.
- **Zorgvuldige belangenafweging:** de informatie uit de impact assessment moet zorgvuldig en goed onderbouwd worden meegewogen in schriftelijke besluiten en in het handelen van de overheid. Er dient een *fair balance* te worden gevonden tussen conflicterende belangen.¹²⁸ Ook moeten alternatieven worden overwogen.
- **Zorgvuldige procedure:** de procedure van de impact assessment moet voldoen aan procedurele standaarden (zie de overige standaarden bij par 3.2).

¹²⁶ Zie EHRM 2 november 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1102JUD005990900.

¹²⁷ VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, par. 20.

¹²⁸ EHRM 10 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1110JUD004611799, par. 119.

3.2.2 Effectieve rechtsbescherming door de rechter

In verschillende zaken hebben Nederlandse rechters uitspraak gedaan over omstandigheden die vallen onder het recht op een gezond leefmilieu. Het gaat bijvoorbeeld over CO₂-reductie door de Nederlandse overheid en bedrijven, maar ook geluidsoverlast door vliegverkeer en luchtvervuiling door fabrieken.¹²⁹ Een wetsvoorstel waarmee omwonenden ook in beroep kunnen tegen besluiten over luchthavens van nationale betekenis en militaire luchthavens onderstreept het belang van toegang tot de rechter.¹³⁰

Vanuit het recht op een gezond leefmilieu moet Nederlandse wet- en regelgeving voorzien in rechtsbescherming door de rechter.¹³¹ Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanwezigheid van procedures in het kader van verzoeken om milieu-informatie,¹³²

¹²⁹ Rechtbank Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339 (deze komt kort aan bod in het kader ‘Verplichtingen van bedrijven met betrekking tot het leefmilieu’ in par. 2.1) en Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734 (deze wordt besproken in het kader ‘Belangrijke gerechtelijke uitspraken over mensenrechten en milieu’ in par. 2.2).

¹³⁰ Wetsvoorstel Wijziging Algemene wet bestuursrecht (opheffen uitsluiting beroep luchthavenbesluiten).

¹³¹ Zie onder meer artikel 9 Verdrag van Aarhus en artikel 13 EVRM.

¹³² Deze bezwaarprocedure is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 7:1 tot en met 7:10 Awb. Zie ook het Varkens in Nood-arrest, waarin HvJEU oordeelde dat de Awb in strijd was met het Verdrag van Aarhus.

herziening van milieubesluiten en handelen en nalaten van privépersonen, bedrijven en overheidsinstanties in het licht van milieuregelgeving. Er zijn verschillende basisvereisten zoals: onafhankelijke, onpartijdige, betaalbare, transparante en eerlijke procedures. Tijdige beslechting van zaken, expertise en middelen van de beoordelende instantie, de mogelijkheden voor het instellen van beroep en de mogelijkheid van bindende beslissingen.¹³³ Daarnaast moet Nederlands recht duidelijk en nauwkeurig aangeven welke rechtsgang openstaat tegen besluiten of nalatigheden van overheidsinstanties die gaan over het leefmilieu. Centraal uitgangspunt bij rechtsbescherming is dat de beschikbare rechtsmiddelen praktisch en effectief zijn. Dat vraagt soms aanvullende bescherming door de nationale rechter in de context van milieuaangelegenheden.

- **Rechtsmiddel voor individuen en belangenorganisaties:** Nederlands recht moet voorzien in rechterlijke procedures in het kader van milieuaangelegenheden. Naast bestuursrechtelijke procedures kunnen ook civiele procedures aangemerkt worden als een effectief rechtsmiddel.¹³⁴ Brede toegang tot het recht is nodig. De rechtsgang zou niet alleen open moeten staan voor individuen, maar ook voor

belangenorganisaties die zich inzetten voor milieubescherming, wanneer zij voldoen aan de vereisten van nationaal recht (zie hierover het kader 'Toegang tot de rechter voor belangenorganisaties'). Zo moet het mogelijk zijn voor belanghebbenden die geen zienswijze hebben ingediend om beroep in te stellen bij de bestuursrechter in milieurechtelijke zaken, evenals voor organisaties die geen belanghebbende zijn, maar wel een zienswijze hebben ingediend.¹³⁵

- **Mogelijkheid van effectieve rechterlijke toetsing:** de rechter moet kunnen nagaan of er een concrete norm geldt, de staat aan zijn zorgplicht heeft voldaan, er geschikt en consistent beleid wordt gevoerd, en of milieubeleid zorgvuldig gemotiveerd is.¹³⁶ Het moet voor de rechter mogelijk zijn om een belangenafweging te maken, waarbij hij de belangen en rechten van betrokkenen gemotiveerd en serieus meeweegt. Daarbij moet de rechter ook de resultaten uit (strafrechtelijke) onderzoeken betrekken.
- **Geschikte rechtsgevolgen:** een rechtsgang is alleen effectief als een zaak tijdig wordt afgehandeld,¹³⁷ en uit de procedures passende en

¹³³ VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, par. 29.

¹³⁴ EHRM 11 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1011JUD000614218.

¹³⁵ HvJEU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7 (*Varkens in Nood*), par. 69.

¹³⁶ Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

¹³⁷ EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz t. Turkije*).

doeltreffende middelen volgen die in de praktijk ook worden toegepast.¹³⁸ Te denken valt aan de herziening van besluiten, het voorkomen van, of beëindigen van een schending, maar ook het opleggen van een dwangmiddel tot rechtsherstel. Enerzijds dienen de opgelegde middelen redelijk te zijn, dus niet onevenredig kostbaar of tijdrovend. Anderzijds betekent het dat opvolging van een rechterlijke uitspraak, bijvoorbeeld betaling van compensatie, tijdig gebeurd.¹³⁹

- **Toepassing van juridische normen:** in beginsel gelden reguliere procedurele normen voor rechtsbescherming. Zo mag de rechter (enig) bewijs vergen van een inbreuk op het gezond leefmilieu. Toch moet de rechter ook rekening houden met de context van een zaak. Zo kan een uitzondering nodig zijn op verjaringsregels indien het niet eerder mogelijk was om een klacht in te dienen, of om de geleden schade te beoordelen omdat (wetenschappelijke) kennis daarover ontbrak of de schade nog niet (volledig) is opgetreden.¹⁴⁰

138 Artikel 9, lid 4 Verdrag van Aarhus; EHRM 11 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1011JUD000614218, par. 91 (in deze zaak waren er geen voorbeelden te geven waarbij een nationale rechter compensatie heeft gegeven voor industriële vervuiling).

139 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999.

140 Maar zie de toepassing in HR 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:494, par. 3.3.7.

Toegang tot de rechter voor belangenorganisaties

Belangenorganisaties spelen een belangrijke rol in de bescherming van het recht op een gezond leefmilieu. Zij kunnen algemene belangen behartigen en een stem geven aan groepen die onvoldoende gehoord worden in het democratische proces, zoals gemarginaliseerde groepen, kinderen en jongeren, en toekomstige generaties.¹⁴¹ Dat is juist in het kader van milieuaangelegenheden en klimaatverandering essentieel, omdat dit om situaties gaat die het individuele belang en huidige generaties vaak overstijgen. Omdat er vaak ook juridische vraagstukken spelen op dit terrein, is de toegang tot de rechter van groot belang voor het waarborgen van het recht op een gezond leefmilieu.¹⁴²

Toegang tot de rechter in Nederland

Belangenorganisaties hebben in algemene zin toegang tot de civiele rechter en tot de bestuursrechter.¹⁴³ Onder het bestuursrecht kunnen zij optreden als zij belangen behartigen die in de specifieke situatie relevant zijn. Bij de burgerlijke

rechter kunnen belangenorganisaties terecht via de algemeen belangactie (art. 3:305a Burgerlijk Wetboek; en art. 3:305a BW BES).¹⁴⁴ Vanuit het recht op een gezond leefmilieu volgen een aantal vereisten voor de toegang tot de rechter.

Mensenrechten vergen dat er een brede toegang is tot de rechter voor individuen én belangenorganisaties. Dat staat onder meer in het Verdrag van Aarhus, maar volgt ook uit het EU-recht en het EVRM. Er mogen eisen worden gesteld aan milieu-beschermingsorganisaties, maar deze moeten objectief en duidelijk afgebakend zijn, mogen organisaties niet onredelijk belasten en niet worden toegepast op een manier die de toegang tot de rechter wezenlijk en onnodig beperkt.¹⁴⁵ Zo is een representativiteitsvereiste voor een

141 HvJEU 8 November 2022, ECLI:EU:C:2022:857 (*Deutsche Umwelthilfe eV t. Duitsland*); EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 499; en preambule Verdrag van Aarhus.

142 Artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus.

143 Artikel 1:2 lid 3 Awb; 3:305a BW.

144 R. van Gestel, 'Publiekbelangjurisprudentie in Caribisch Nederland', *Caribisch Juristenblad* 2023 (12), p. 1-18 en D. Barbiers en C. Klaassen, 'Ontvankelijkheidseisen voor ideële collectieve acties in het Koninkrijk der Nederlanden: concordant of niet?', in: W. van Boom e.a. (red.), *Vooruitgedenk-boek Burgerlijk Wetboek 1992-2022*, Den Haag: Boom 2023, p. 279-300 (met name p. 292 e.v.).

145 Zie bijvoorbeeld HvJEU 8 November 2022, ECLI:EU:C:2022:857 en EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 222.

milieubescherming organisatie om 2000 leden te hebben in strijd met het EU-recht dat het Verdrag van Aarhus uitvoert.¹⁴⁶ Daarnaast is belangrijk dat duidelijk is welke rechtsgang er openstaat.

Rechtsgang in Europees Nederland onvoldoende duidelijk

De Europese Commissie heeft Nederland om meer informatie gevraagd als onderdeel van een inbreukprocedure.¹⁴⁷ Volgens de Commissie is het onduidelijk welke rechtsgang (bij de civiele rechter of bestuursrechter) openstaat tegen milieubesluiten of nalatigheden van overheidsinstanties waarop EU-regelgeving van toepassing is. Het gaat om de Habitatrichtlijn, de Vogelrichtlijn, de Kaderrichtlijn Afvalstoffen en de Kaderrichtlijn Water. Of een inbreukprocedure gestart wordt hangt af van de waardering van de Commissie van de reactie van Nederland.

Toegang tot de rechter onder druk?

De mogelijkheid om bij milieuaangelegenheden beroep te doen op de bestuursrechter is afgenomen sinds 2005.¹⁴⁸ Dat maakt de rechtsgang naar de burgerlijke rechter (nog) belangrijker. Over de toegang tot de burgerlijk rechter is recentelijk discussie ontstaan in Nederland. In de Tweede Kamer zijn, op het moment van schrijven, twee moties ingediend die de regering verzoeken om te verkennen of strengere ‘representativiteitseisen’ zouden moeten worden gesteld aan belangenorganisaties.¹⁴⁹ Artikel 3:305a BW, die de algemeen belangactie mogelijk maakt, zal in de tweede helft van 2024 geëvalueerd worden in de context van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie. Tijdens de evaluatie zal ook gekeken worden naar het vereiste van voldoende representativiteit.¹⁵⁰

146 HvJEU 15 oktober 2009, ECLI:EU:C:2009:631, par. 52.

147 <https://ecer.minbuza.nl/-/>

inbreukenpakket-februari-nederland-aangesproken-op-verdrag-van-aarhus-en-toegang-tot-de-rechter-in-milieuzaken

148 A. Buijze en Ch. Backes, *Naar een robuuste implementatie van het Verdrag van Aarhus? Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van I&W*, 25 april 2024, p. 126.

149 *Kamerstukken II 2022/23*, 36169, nr. 37; *Kamerstukken II 2023/24*, 36 169, nr. 41.

150 *Kamerstukken II 2022/23*, 36169, nr. 39.

3.2.3 Toegankelijke en relevante (milieu-)informatie

Om te kunnen vaststellen of milieuschade potentieel een inbreuk maakt op individuele rechten, is het essentieel dat er toegang is tot relevante informatie. Het doel van deze informatievoorziening is dat individuen kunnen beoordelen aan welke risico's zij worden blootgesteld en dat zij hun bezorgdheid over deze risico's kunnen verminderen, of passende maatregelen kunnen nemen ter voorkoming of vermindering van schade als gevolg van de risico's.¹⁵¹ Eveneens dient de informatie hen te ondersteunen in het uitoefenen van andere mensenrechten, zoals het recht op participatie en rechtsbescherming. Bijvoorbeeld door informatie te geven over de besluitvormingsprocedure die gevolgd wordt, binnen welke termijn zienswijzen naar voren moeten worden gebracht en op welk moment en waar publieke hoorzittingen zijn.

Vanuit het recht op een gezond leefmilieu, in het bijzonder artikel 4 en 5 Verdrag van Aarhus, volgen

een aantal verplichtingen over welke informatie de overheid beschikbaar moet stellen en de wijze waarop:

- **Uit eigen beweging:** op bepaalde momenten ontstaat er een positieve verplichting om individuen adequaat te informeren over de risico's van milieuvervuiling waaraan zij (kunnen) blootstaan of hebben blootgestaan.¹⁵²
 - *Algemene informatie over kwaliteit van leefmilieu:* de overheid moet regelmatig milieu-informatie verzamelen, actualiseren en verspreiden.¹⁵³ Het gaat onder meer om informatie over de kwaliteit van het leefmilieu, waaronder water en lucht, over vervuiling, afval, chemische stoffen en andere potentieel schadelijke substanties die geïntroduceerd zijn in het milieu. De overheid moet ook informatie verstrekken over potentiële- en actuele milieu-impact op gezondheid en welzijn en relevante regelgeving en beleid.
 - *Bij dreigend gevaar:* Ook in geval van dreigend gevaar dient de overheid alle informatie aan het publiek te verschaffen om schade te voorkomen of te beperken.¹⁵⁴ De

¹⁵¹ EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 539; EHRM 19 februari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD001496789 (*Guerra e.a. t. Italië*), par. 57-60; EHRM 9 december 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:1209JUD001679890 (*Lopez Ostra t. Spanje*), par. 55; voorts EHRM 9 juni 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0609JUD002182593 (*McGinley en Egan t. Verenigd Koninkrijk*), par. 98-104; EHRM 19 oktober 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1019JUD003255596 (*Roche t. Verenigd Koninkrijk*), par. 157-69.

¹⁵² O.a. EHRM 5 december 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1205JUD005280609 (*Vilnes e.a. t. Noorwegen*); Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 1 juni 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:167.

¹⁵³ Artikel 5 Verdrag van Aarhus, in het bijzonder lid 1, sub a en b, en lid 4, lid 7, 8.

¹⁵⁴ Artikel 5, lid 1, sub c Verdrag van Aarhus. Zie hierover

informatieplicht betreft niet alleen algemene kennis over levensbedreigende of gezondheidsbedreigende situaties, maar ook specifieke kennis over bedreigingen voor identificeerbare groepen personen in concrete situaties.¹⁵⁵

- **Op verzoek:** de overheid zal op verzoek van een individu milieu-informatie zo spoedig mogelijk, en in beginsel binnen een maand, moeten geven zonder dat het individu een bepaald belang hoeft aan te tonen.¹⁵⁶ Het betreft informatie die beschikbaar is voor de overheid en die aantoont welke gezondheidsrisico's individuen lopen of hebben gelopen. Alleen bij uitzondering kan de overheid gevraagde informatie weigeren.¹⁵⁷ De uitzonderingsgronden zijn zeer beperkt en gelden niet in geval van dreigend gevaar.¹⁵⁸ Daarnaast dient er toegang te zijn tot juridische procedures indien een overheidsinstantie een verzoek tot milieu-informatie (gedeeltelijk) afwijst, weigert of niet uitvoert.¹⁵⁹

Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 10.

155 EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 (*Öneryildiz t. Turkije*), par. 90 en 108.

156 Artikel 4, lid 1 en 2 Verdrag van Aarhus.

157 Artikel 4, lid 3 en 4 Verdrag van Aarhus.

158 Artikel 4 Verdrag van Aarhus en *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 10.

159 Deze bezwaarprocedure is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 7:1 tot en met 7:10 Awb. Zie ook het Varkens in Nood-arrest, waarin HvJEU oordeelde dat de Awb in strijd was met het Verdrag van Aarhus.

- **Toegankelijk en transparant:** de overheid moet voldoende en begrijpelijke informatie ter beschikking stellen aan het publiek over de aard en strekking van milieu-informatie, de voorwaarden waarop deze informatie beschikbaar en toegankelijk is en via welke procedure deze kan worden verkregen.¹⁶⁰ Onder toegankelijke informatie valt ook het in stand houden van praktische voorzieningen zoals het publiceren van lijsten, registers en bestanden, het bijstaan van het publiek bij het verkrijgen van toegang tot informatie en het aanwijzen van contactpunten.¹⁶¹ Voor de begrijpelijkheid van informatie is het nodig dat de overheid duiding geeft aan de inhoud van de milieudocumentatie.¹⁶² Wanneer een individu om informatie vraagt, mogen overheidsinstanties alleen kosten heffen die redelijk zijn en die transparant zijn gecommuniceerd.¹⁶³
- **Bevorderen van toegang tot informatie:** in toenemende mate moet milieu-informatie elektronisch beschikbaar komen.¹⁶⁴ Daarnaast moet de overheid geleidelijk stappen zetten om een coherent, landelijk systeem voor inventarisatie of registratie van verontreinigingsgegevens

160 Artikel 5, lid 2, sub a en c Verdrag van Aarhus.

161 Artikel 5, lid 2, sub b Verdrag van Aarhus.

162 Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 1 juni 2021, ECLI:NL:OGHACMB:2021:167, par. 3.24.

163 Artikel 4, lid 8 Verdrag van Aarhus.

164 Artikel 5, lid 3 Verdrag van Aarhus.

in te stellen. Dit moet in een gestructureerd, geautomatiseerd en voor het publiek toegankelijk gegevensbestand staan dat is samengesteld op grond van gestandaardiseerde rapportages.¹⁶⁵

- **Aansporen informatiedeling door private partijen:** de overheid moet private partijen, waarvan activiteiten een aanmerkelijke invloed hebben op het milieu, aanmoedigen om het publiek te informeren over de gevolgen van hun activiteiten en producten voor het milieu.¹⁶⁶

3.2.4 Effectieve participatie

Bij het nemen van beslissingen die betrekking hebben op het milieu moet de overheid rekening houden met de belangen en rechten van personen die door deze besluitvorming kunnen worden geraakt. Participatie bij milieuactiviteiten, -plannen, -programma's, -beleid, en wet- en regelgeving,¹⁶⁷ vergroot de kwaliteit van de besluitvorming en creëert meer draagvlak voor de te nemen besluiten. Er is een zekere beleidsruimte voor de overheid voor de wijze waarop zij publieke participatie faciliteert, maar effectieve participatie vereist in ieder geval van de overheid:

- **Proactieve opstelling:** dit houdt ook de verplichting in voor overheidsinstanties om inspraak te

bevorderen in de voorbereidende fase van plannen, programma's, beleid en wet- en regelgeving.¹⁶⁸ Mensen moeten de kans krijgen om hun belangen te beschermen in het milieubesluitvormingsproces. Dat geldt ook voor belangenorganisaties. Wie informatie moet ontvangen over het participatieproces verschilt. Bij landelijk beleid, wet- en regelgeving dient het publiek toegankelijk te zijn. Als het gaat om specifieke projecten of activiteiten, moet het in ieder geval openstaan voor degenen die erdoor geraakt worden.

- **Zorgvuldige belangenafweging:** participatie heeft pas meerwaarde als de argumenten en belangen die naar voren zijn gebracht, worden onderzocht en meegewogen in de besluitvorming.¹⁶⁹ De motivering van het besluit dient in te gaan op de resultaten van de inspraak. Ook moet het publiek worden geïnformeerd over het genomen besluit.
- **Tijdig en doeltreffend:** er moet sprake zijn van vroegtijdige inspraak, waarbij er verschillende opties zijn en doeltreffende inspraak mogelijk is. Er mag in ieder geval geen sprake zijn van een onherroepelijk besluit.¹⁷⁰ Termijnen voor

¹⁶⁵ Artikel 9 Verdrag van Aarhus.

¹⁶⁶ Artikel 5, lid 6 Verdrag van Aarhus.

¹⁶⁷ Het Verdrag van Aarhus bepaalt in meer detail bij welke milieuactiviteiten (artikel 6, lid 1 en lid 9) dit het geval moet zijn.

¹⁶⁸ Artikel 7 en 8 Verdrag van Aarhus.

¹⁶⁹ Preambule Verdrag van Aarhus en artikel 6, lid 8 en 9 Verdrag van Aarhus. Zie hier ook artikel 3:2 en 3:4 Awb.

¹⁷⁰ Zie artikel 6, lid 4 Verdrag van Aarhus en ook <https://iplo.nl/regelgeving/wet-milieubeheer/milieu-informatie-inspraak-rechtstoegang/inspraak-besluitvorming-milieu/>

inspraak moeten redelijk zijn, zodat het publiek voldoende tijd heeft zich voor te bereiden.¹⁷¹

- **Objectieve en toegankelijke informatie:** het gaat onder meer om informatie over het voorgenomen project of de voorgenomen activiteit, de mogelijke impact op mensenrechten en het milieu en de beslissingen die genomen kunnen worden.¹⁷² Effectieve participatie vergt ook dat de procedure toegankelijk is, bijvoorbeeld door rekenschap te geven aan technische barrières voor participatie en taalrestricties.¹⁷³ Aandacht dient daarbij ook uit te gaan naar groepen in kwetsbare situaties, zoals gemarginaliseerde gemeenschappen en mensen met een beperking.

3.3 Randvoorwaarden

3.3.1 Internationale samenwerking

Vanwege de veelal grensoverschrijdende en mondiale milieuschade, is een effectieve bescherming van het recht op een gezond leefmilieu afhankelijk van internationale samenwerking.¹⁷⁴

Als uitgangspunt geldt daarom dat de Nederlandse overheid moet samenwerken met andere landen om effectieve internationale wettelijke kaders tot stand te brengen, te handhaven en af te dwingen. En verder om grensoverschrijdende en mondiale milieuschade die het volledige genot van de mensenrechten in de weg staat te voorkomen, te verminderen en te herstellen. Deze afspraken moet de overheid te goeder trouw opvolgen. Voor de invulling van deze verplichting geldt een aantal standaarden:¹⁷⁵

- **Non-retrogressie:** de overheid moet zich niet terugtrekken uit zijn internationale verplichtingen ter bescherming tegen grensoverschrijdende of mondiale milieuschade.¹⁷⁶
- **Monitoren internationale verplichtingen:** voortdurend moet worden gemonitord of de bestaande internationale verplichtingen voldoende zijn. Wanneer deze afspraken ontoereikend blijken te zijn, moet de Nederlandse overheid samen met andere landen snel de nodige stappen ondernemen om deze te versterken. Het gebrek aan volledige wetenschappelijke zekerheid mag daarbij niet worden gebruikt als rechtvaardiging voor het uitstellen van effectieve en evenredige maatregelen om een gezond leefmilieu te garanderen.

171 Artikel 6, lid 5 Verdrag van Aarhus.

172 VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, par. 25. En zie in meer detail artikel 6, lid 2 Verdrag van Aarhus.

173 Compliance committee Aarhus Convention 1 juli 2020, Recommendations with regard to request for advice ACCC/A/2020/2 by Kazakhstan.

174 De verplichting om samen te werken om mensenrechten te verwezenlijken volgt onder meer uit artikel 55 en 56 VN-Handvest, artikel 2, lid 1 IVESCR, artikel 22

UVRM en artikel 90 Grondwet.

175 VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, Framework Principle 13.

176 Zie ook 'progressieve bevordering van een gezond leefmilieu' in par. 3.1.

- **Differentiatie:** de verantwoordelijkheden die landen hebben, hangen gedeeltelijk af van wat noodzakelijk en passend is in hun situatie. Multilaterale milieuovereenkomsten omvatten vaak verschillende vereisten voor staten in verschillende economische situaties, en voorzien in technische en financiële bijstand van ontwikkelde staten aan andere staten.
- **Uitgangspunten voor bredere internationale samenwerking:** de overheid moet ook voldoen aan zijn verplichtingen onder dit recht in de context van andere internationale afspraken, zoals overeenkomsten voor economische samenwerking en internationale financiële mechanismen. Bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat overeenkomsten die de internationale handel en investeringen vergemakkelijken, landen en actoren ondersteunen om het recht op een gezond leefmilieu te garanderen en bevorderen.

De internationale inzet van Nederland voor een gezond leefmilieu

Nederland is op dit moment betrokken bij internationale (her)onderhandelingen op milieuregelgeving, zoals een VN-Verdrag over vervuiling door plastic en de natuurherstelverordening in EU-verband. In de toekomst speelt ook de vernieuwing van het Verdrag inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht.

Artikel 90 Grondwet bepaalt dat de Nederlandse overheid de ontwikkelingen van de internationale rechtsorde bevordert. Ook voor de effectieve bescherming van het recht op een gezond leefmilieu is mondiale en regionale samenwerking essentieel. Het gaat hier onder meer om het tot stand brengen, handhaven en afdwingen van milieuregelgeving. De Nederlandse inzet in de internationale rechtsorde dient daarbij gericht te zijn op het bieden van steeds meer bescherming tegen milieuschade. Dit betekent dus veelal het verder aanscherpen van milieunormen, en een verbod op versoepeling van normen in milieuregelgeving.

Derogaties, uitstel en versoepeling van milieunormen

Derogaties en het vragen om uitstel om regels uit te voeren passen niet goed bij de mensenrechtelijke verplichting om het recht op een gezond leefmilieu te bevorderen. Uitzonderingsposities leiden tot een verlaagd beschermingsniveau van het milieu op een

bepaald terrein en kunnen ook de haalbaarheid van doelstellingen op andere terreinen in gevaar brengen. De derogatie van Nederland op de Mestrichtlijn, bijvoorbeeld, heeft ook gevolgen voor waterkwaliteit in Nederland. De uitvoerbaarheid van de milieunormen van de Kaderrichtlijn Water, die in 2027 moeten zijn gerealiseerd, komen daardoor in gevaar. In plaats van het verkrijgen van uitzonderingsposities, of het verlagen van milieunormen, zou Nederland zich moeten inspannen om de doelstellingen te behalen.

Mensenrechtenbenadering in milieuregelgeving

Het realiseren van het recht op een gezond leefmilieu is voor een belangrijk deel afhankelijk van milieunormen. Het realiseren van milieudoelstellingen draagt bij aan de bescherming van dit recht en geeft concrete invulling aan rechten, zoals het recht op schone lucht en het recht op een veilig klimaat. Andersom geldt dat voor het realiseren van milieunormen mensenrechten een belangrijke rol spelen. Zo kan het recht op rechtsbescherming bijdragen aan de naleving van milieunormen, en kunnen het recht op informatie, het recht op participatie, en het recht op vrijheid van meningsuiting, bijdragen aan legitiem, coherent, robuust en duurzaam beleid.¹⁷⁷

Deze samenhang tussen milieurecht en mensenrechten benadrukt niet alleen de noodzaak voor een geïntegreerde benadering vanuit mensenrechten, waaraan een bindend recht op een gezond leefmilieu kan bijdragen (zie het kader 'Het recht op een gezond leefmilieu als bindend recht' aan het eind van par. 3.3). Het laat ook de noodzaak zien van het verankeren van mensenrechten in milieuregelgeving. Nederland zou bij de ontwikkeling van internationale en Europese milieuregelgeving daarom steeds moeten streven naar de toepassing van een mensenrechtenbenadering.

177 VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu, *The right to a healthy environment. A user's guide*, 2024, par. 55.

3.3.2 Demonstratie en meningsuiting

Om het recht op een gezond leefmilieu te realiseren, zijn niet alleen de inhoudelijke en procedurele standaarden van belang, maar ook verschillende randvoorwaarden. Een van deze randvoorwaarden is dat individuen, groepen of organisaties die zich bezighouden met en uitspreken over het leefmilieu, dit kunnen doen zonder dat zij te maken krijgen met bedreiging, intimidatie en geweld. Dit volgt ook uit het Verdrag van Aarhus. Daarin staat dat personen die hun rechten uit het verdrag uitoefenen niet worden gestraft, vervolgd of worden gehinderd vanwege hun betrokkenheid.¹⁷⁸

Als individuen of groepen zich uitspreken over het leefmilieu maken zij gebruik van hun vrijheid van meningsuiting en demonstratierecht (art. 10 en 11 EVRM). Deze rechten stellen personen in staat om mee te praten in het publieke debat, aandacht te vragen voor bepaalde onderwerpen en om kritiek, meningen en ideeën te laten horen. De overheid moet deze rechten garanderen en beschermen. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn dat de vrijheid van meningsuiting niet alleen uitingen beschermt waar de meerderheid het mee eens is, maar ook uitingen die verontrustend of schokkend zijn. Daarnaast moet de overheid vreedzame demonstraties faciliteren en demonstranten

beschermen. Enige verstoring van het dagelijks leven hoort bij een demonstratie. Het beperken van het demonstratierecht mag alleen als dit een legitiem doel dient, noodzakelijk en proportioneel is. Bij het beperken van demonstraties of handhavend optreden is van belang dat geen *chilling effect* ontstaat. Dit betekent dat de genomen maatregelen anderen er niet van moeten weerhouden om hun recht op vrijheid van meningsuiting en vreedzaam protest uit te oefenen.¹⁷⁹

3.3.3 Onderwijs en voorlichting

Om het recht op een gezond leefmilieu en de rechten die daaraan verbonden zijn effectief te kunnen uitoefenen, is het nodig dat mensen kennis hebben over het milieu en zich bewust zijn van milieurisico's. Eveneens dienen zij weet te hebben van hun mensenrechten en hoe het milieu daaraan raakt. De overheid moet daarom voorzien in onderwijs en voorlichting over het milieu en het verband tussen milieu en mensenrechten.¹⁸⁰

Om vrij, actief en effectief te kunnen participeren in het publieke debat, is van belang dat kinderen onderwijs krijgen over milieu en mensenrechten. Daarnaast ontwikkelen kinderen zo respect voor

178 Artikel 3, lid 8 Verdrag van Aarhus; Zie ook: Speciaal Rapporteur voor milieuverdedigers onder het Verdrag van Aarhus, ACSR/C/2023/16, 14 februari 2024.

179 Voor meer informatie over het demonstratierecht zie: <https://www.mensenrechten.nl/themas/vrijheid-van-meningsuiting/demonstratie>

180 Zie onder meer artikel 3, lid 3 Verdrag van Aarhus en VN-Kinderrechtencomité, CRC/C/GC/26, 22 augustus 2023, par. 51-57.

het milieu, leren zij de nauwe relatie tussen mens en natuur begrijpen en vergroot het hun vermogen om te reageren op uitdagingen op het gebied van het milieu.

Het is belangrijk dat het onderwijs over milieu de rechten van kinderen centraal stelt, zodat kinderen leren wat hun rechten zijn en ze op kunnen komen voor hun rechten en het milieu. Verder kan onderwijs over milieu verschillende thema's behandelen, zoals de klimaatcrisis, gezonde ecosystemen en biodiversiteit, voldoende en schoon water en gezond en duurzaam voedsel. Hiervoor is het van belang dat lesmateriaal afgestemd is op verschillende leeftijdscategorieën en ontwikkelingsfasen van kinderen en dat het wetenschappelijk accurate en actuele informatie bevat.¹⁸¹

De opleiding van onderwijsprofessionals dient ook aandacht te besteden aan het milieu. Hierbij kan ook aandacht uitgaan naar de meerwaarde van verschillende lesmethodes in onderwijs over het milieu. Bijvoorbeeld door naast traditionele/formele lesmethodes te kijken naar praktische methodes gericht op het ontdekkend leren (denk bijvoorbeeld aan buiten leren).

181 VN-Kinderrechtencomité, CRC/C/GC/26, 22 augustus 2023, par. 51-57.

3.3.4 Vergroten van het algemeen bewustzijn

Het vergroten van het algemeen bewustzijn over milieukwesties is nodig, zodat mensen volledig hun rechten kunnen uitoefenen, waaronder meningsuiting, deelname aan besluitvorming, het begrijpen van milieu-informatie (onder andere de *impact assessments*) en, waar nodig, het gebruik maken van effectieve rechtsmiddelen. Daarom moet de overheid inzetten op het vergroten van bewustwording van mensen over specifieke milieurisico's, zoals de effecten op gezondheid en welzijn bij kinderen en volwassenen en hoe ze zich hiertegen kunnen beschermen. Hiervoor is het van belang dat deze informatie begrijpelijk, toegankelijk en doeltreffend is.¹⁸² Het kan nodig zijn om concrete maatregelen te nemen om het algemene publiek, of bepaalde groepen, goed te informeren over gezondheidsrisico's, bijvoorbeeld door het houden van informatiebijeenkomsten en het uitdelen van flyers.¹⁸³

Ten slotte is het van belang dat er bij het vergroten van het algemeen bewustzijn over milieukwesties in het bijzonder aandacht is voor de rechten en behoeften van groepen in kwetsbare posities en de specifieke risico's die zij lopen.¹⁸⁴

182 VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/37/59, 24 januari 2018, par. 15.

183 ECSR 23 januari 2013, nr. 72/2011 (*International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. Greece (Decision on the Merits)*), par. 156.

184 VN-Mensenrechtenraad, *The impacts of climate change on the human rights of people in vulnerable positions*, A/HRC/50/57, mei 2022.

Het recht op een gezond leefmilieu als bindend recht

Hoewel er nog geen bindend recht op een gezond leefmilieu is voor Nederland (zie ook het kader ‘Verantwoording en leeswijzer’ in par. 1.2),¹⁸⁵ schetst dit rapport een mensenrechtenkader van dit recht. Daarbij wordt voortgebouwd op bestaande standaarden die voortvloeien uit jurisprudentie, (algemene) aanbevelingen en andere gezaghebbende interpretaties van bestaande mensenrechten, zoals het recht op

privé- en gezinsleven en het recht op leven. Dit laat enerzijds zien dat de erkenning van dit recht op nationaal, Europees, of internationaal niveau geen compleet nieuwe verplichtingen met zich meebrengt. Anderzijds roept dit de vraag op: wat is de meerwaarde van dit recht? En waarom zou het een bindend recht moeten worden?

Meerwaarde van het recht op een gezond leefmilieu

Het thematische overzicht (Hoofdstuk 4) laat zien dat een nieuw recht op een gezond leefmilieu aanvullend is aan en nauw samenhangt met andere mensenrechten.¹⁸⁶ Het recht op water en het recht op voeding zetten bijvoorbeeld vooral aspecten van dienstverlening centraal, waaronder de beschikbaarheid, toegankelijkheid, en betaalbaarheid van (schoon) water en (gezonde) voeding.¹⁸⁷ Het recht op een gezond leefmilieu gaat vooral over fysiologische aspecten, zoals de kwantiteit en kwaliteit van water, en toekomstbestendigheid, zoals een duurzame voedselketen. Daarnaast is de bescherming van andere mensenrechten verbonden met de realisatie van het recht op een gezond leefmilieu. Zo kan watervervuiling ertoe leiden dat schoon

185 Andere landen hebben wel op nationaal niveau een dergelijk recht erkend, zie o.a. ENNHRI, *ENNHRI calls on Council of Europe Member States to adopt a binding instrument on the right to a healthy environment*, maart 2024, pp. 3-5. In verschillende regionale mensenrechtensystemen bestaat ook een bindend recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu of een variatie daarop. In artikel 24 van het Afrikaans Handvest voor de Rechten van Mens en Volken staat dat alle volkeren recht hebben op een adequate omgeving die bevorderlijk is voor hun ontwikkeling. Het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van Mens (IAHRM) heeft in haar uitspraken geoordeeld dat in de rechten van het Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens ook een recht op een gezond leefmilieu gelezen moet worden gelezen. Volgens het Hof is dit een ‘autonoom’ en ‘fundamenteel recht voor het bestaan van de mensheid.’ Daarnaast erkent het aanvullend protocol van San Salvador bij het AVRML dat iedereen een recht heeft op een gezond leefmilieu. Zie het IAHRM 6 februari 2020, *The Indigenous Communities of the Lhaka Honhat (Our Land) Association tegen Argentinië (Merits, reparations and costs)*.

186 Bijvoorbeeld artikel 11 IVESCR; artikel 24 Kinderrechtenverdrag.

187 Zie bijvoorbeeld ook Hof Den Haag 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:363, par. 6.16-6.18.

drinkwater niet beschikbaar is en brengt klimaatverandering de voedselvoorraad in gevaar.

De meerwaarde van dit recht wordt eveneens onderstreept doordat het de samenhang en wederzijdse afhankelijkheid van mensenrechten en milieurecht laat zien en de verschillende thema's binnen milieuaangelegenheden integraal met elkaar verbindt. Klimaatverandering heeft, bijvoorbeeld, invloed op de kwaliteit en kwantiteit van water en op de gezondheid van ecosystemen en biodiversiteit. De wijze van voedselproductie en -consumptie, de luchtkwaliteit en toxische stoffen hebben daarentegen weer invloed op het klimaat. De beoordeling van naleving met verplichtingen onder dit recht zouden daarom in samenhang moeten worden bekeken met normen die uit verschillende milieuregeling voortvloeien.

De relevante, bestaande mensenrechten zijn daarnaast individuele, en soms collectieve, rechten. Het belang van de mens staat daarbij centraal. Dat betekent ook dat het nu aan individuen of aan groepen is om aan te tonen dat zij in het bijzonder geraakt worden, bijvoorbeeld omdat zij gezondheidsschade ondervinden. Dat bemoeilijkt de rechtsgang.¹⁸⁸ Met een bindend recht op een

gezond leefmilieu is het aantonen van individuele impact minder noodzakelijk.

Als laatste sluit een bindend recht aan bij internationale ontwikkelen waarbij in toenemende mate ook intrinsieke waarde wordt toegedicht aan het milieu. Een meer ecocentrische benadering van het leefmilieu sluit daarbij aan. Een bindend recht op een gezond leefmilieu maakt het mogelijk om de belangen van mens, natuur én milieu te beschermen en af te wegen. Daarbij kan ook rekening worden gehouden met de belangen van toekomstige generaties.¹⁸⁹

Noodzaak van een bindend recht

Een erkenning van dit recht is een noodzakelijke stap om de uiteenlopende mensenrechtennormen die betrekking hebben op dit recht te bestendigen, versterken en harmoniseren. Zoals dit rapport laat zien zijn er al veel standaarden op basis van een 'vergroening' van bestaande mensenrechten.¹⁹⁰ Bovendien verbindt dit recht milieurecht en mensenrechten.

Daarnaast kan erkenning van dit recht ervoor zorgen dat het belang van een gezond leefmilieu op

188 Zie onder meer de hoge drempel voor individuen om bij het EHRM aan te tonen dat zij in het bijzonder slachtoffer zijn van klimaatverandering, EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 487-488.

189 Zie voor een discussie hierover in de context van artikel 21 Grondwet ook J. Verschuuren, 1993, p. 63-67.

190 In de huidige situatie is er een belangrijke rol voor de rechter in het vormgeven van deze rechten, wat soms leidt tot vragen over de rol van de rechter ten opzichte van de wetgever. Zie ook par. 2.7.

gelijkwaardige voet met andere belangen wordt betrokken in belangenafwegingen. Volgens het Verdrag van Aarhus heeft ieder mens niet alleen het recht om te leven in een gezond leefmilieu, maar ook de plicht het milieu te beschermen en te verbeteren in het belang van de huidige en toekomstige generaties. De erkenning van het recht kan mensen ondersteunen bij het voldoen aan deze plicht.¹⁹¹

Mogelijkheden voor een bindend recht

Vanwege de vaak grensoverschrijdende aspecten van milieuaangelegenheden, en zelfs mondiale problemen zoals klimaatverandering en verlies van biodiversiteit, is internationale en/of Europese erkenning voor de hand liggend. Dit komt bovenop de noodzaak voor de versteviging van artikel 21 Grondwet, wat nu alleen een zorgplicht behelst.¹⁹²

Er zijn verschillende mogelijkheden om dit recht internationaal vast te leggen. Bijvoorbeeld in een internationaal verdrag vanuit de VN. Het Stuurcomité voor de Raad van Europa heeft onderzoek gedaan naar de noodzaak en haalbaarheid van aanvullende mensenrechteninstrumenten om een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu te bevorderen.¹⁹³ Verschillende opties zijn daarbij denkbaar:

191 Preambule par. 7 Verdrag van Aarhus.

192 Zie ook S. Arntz, 'Van klimaatzaken bij het EHRM naar een nationaal grondrecht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu?' *Nederland Rechtstaat* 29 november 2023.

193 CDDH-ENV, *Revised CDDH report on the need for and*

een aanvullend Protocol bij het EVRM,¹⁹⁴ een aanvullend Protocol bij het ESH en een zelfstandig Verdrag over Mensenrechten en Milieu opgesteld door de RvE.¹⁹⁵ Het Europese netwerk van nationale mensenrechteninstututen (ENNHRI) heeft de lidstaten van de RvE opgeroepen om het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu juridisch te verankeren in een bindend instrument, bij voorkeur een bindend Protocol bij het EVRM.¹⁹⁶ Ook door meer dan 450 organisaties uit het maatschappelijk middenveld en organisaties van inheemse

feasibility of a further instrument or instruments on human rights and the environment, CDDH-ENV(2023)06REV4, april 2024.

194 Al in 2009 riep de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europe (PACE) op om een Protocol bij het EVRM met dit recht op te stellen, zie PACE 30 september 2009, Recommendation 1885(2009). Zie ook: In Recommendation 2211 (2021)¹³², PACE recommended that the Committee of Ministers draw up an additional protocol to the European Convention on Human Rights on the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment. En recent: PACE 28 maart 2024, Resolutie 15955.

195 ENNHRI, *ENNHRI calls on Council of Europe Member States to adopt a binding instrument on the right to a healthy environment*, maart 2024, p. 10. De laatste versie van het CDDH-ENV rapport is ten tijde van schrijven nog niet gepubliceerd.

196 ENNHRI, *ENNHRI calls on Council of Europe Member States to adopt a binding instrument on the right to a healthy environment*, maart 2024; Zie ook PACE, *Mainstreaming the human right to a safe, clean, healthy and sustainable environment with the Reykjavik process*, nr. 15955, 28 maart 2024, p. 16-17.

bevolkingen wordt deze oproep gedaan.¹⁹⁷ Het College onderschrijft deze noodzaak.

Relevante criteria voor een effectief, bindend recht

Op basis van de voorstaande mogelijkheden gelden in ieder geval een aantal voorwaarden voor een praktische en effectieve bescherming van een bindend recht op een gezond leefmilieu:

- *Actoren*: het recht dient op zo veel mogelijk actoren van toepassing te zijn voor een zo effectief mogelijke bindende normstelling. Dat betekent dat er een zo groot mogelijk aantal partijen bij aansluiten. Het zou daarnaast wenselijk zijn als verplichtingen ook gelden of doorwerken naar internationale instellingen en bedrijven.
- *Toezichtmechanisme*: een effectief toezichtmechanisme, zoals een internationale (quasi-) rechter, is nodig om het recht afdwingbaar te maken. Dit sluit aan bij het belang dat wordt gehecht aan rechtsbescherming door de rechter bij milieuaangelegenheden in de al bestaande mensenrechtennormen (zie par. 3.2).
- *Reikwijdte*: de belangen van natuur, milieu én mens moeten kunnen worden afgewogen met dit recht. Eveneens dient het recht van toepassing te zijn op de BES-eilanden (en de Landen in het Koninkrijk).

¹⁹⁷ <https://healthyenvironmenteurope.com/>

4 Thematische standaarden

In Hoofdstuk 3 zijn de verplichtingen besproken die voortvloeien uit het recht op een gezond leefmilieu. De overheid moet deze verplichtingen toepassen op diverse terreinen die gaan over het milieu, zoals water en lucht. Voor diverse terreinen is al uitgewerkt wat de verschillende verplichtingen voor overheden om het recht op een gezond leefmilieu te verwezenlijken precies betekenen. In dit hoofdstuk komen de volgende aspecten aan bod: schone lucht, voldoende en schoon water, gezonde ecosystemen en biodiversiteit, gezonde en duurzame productie van voedsel, niet-toxisch milieu en veilig klimaat. De thematische overzichten bouwen voort op het werk van de VN-Speciaal Rapporteur op het recht op een gezond leefmilieu. Deze lijst is niet limitatief; er zijn ook andere aspecten die vallen onder het recht op een gezond leefmilieu, zoals een veilig niveau van blootstelling aan geluid.

4.1 Schone lucht

Slechte luchtkwaliteit kan vergaande impact hebben op het leven van mensen, hun gezondheid, welzijn en kwaliteit van leven. Luchtvervuiling veroorzaakt en verergert aandoeningen aan luchtwegen en hart en kan leiden tot vroegtijdige sterfte. Naar schatting wordt de gemiddelde levensduur van Nederlanders met 13 maanden per persoon verkort door blootstelling aan fijnstof en stikstofdioxide.¹⁹⁸ Bij kinderen

kan dergelijke blootstelling bijdragen aan de ontwikkeling van bronchitisklachten en astma, en zelfs tot een laag geboortegewicht.

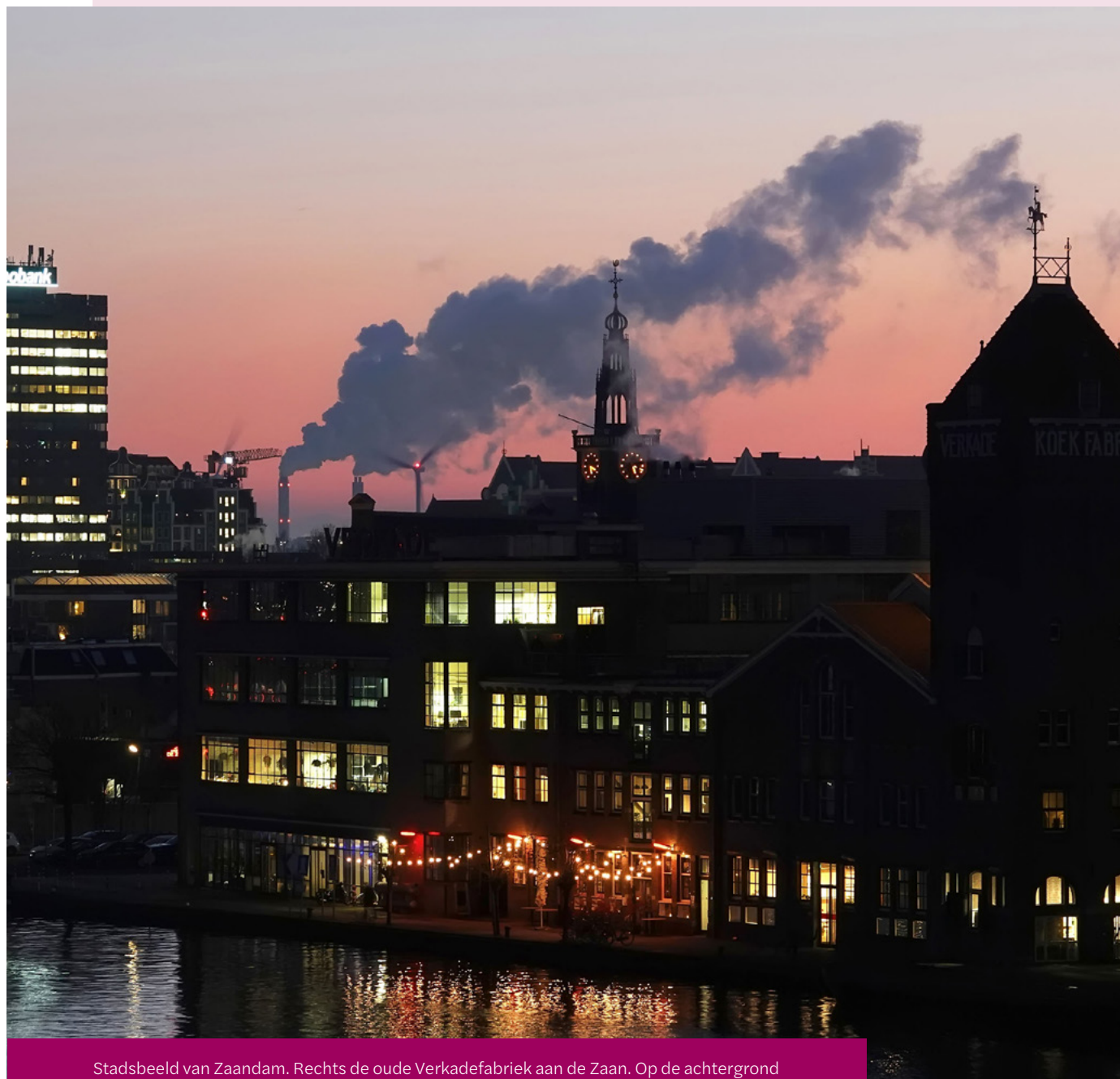
Het recht op een gezond leefmilieu verplicht de Nederlandse overheid tot het verzekeren van schone lucht voor iedereen in Europees en Caribisch Nederland.¹⁹⁹ Onder andere door:

1. Monitoren van luchtkwaliteit en de impact van luchtvervuiling op de gezondheid van mensen.
2. Beoordelen van bronnen van luchtverontreiniging, zowel huishoudelijk als buitenshuis.
3. Informatie over luchtkwaliteit openbaar, beschikbaar en toegankelijk maken, inclusief het geven van volksgezondheidsadviezen op dagen met slechte luchtkwaliteit.
4. Vaststellen van wetgeving, regelgeving, normen en beleid op het gebied van luchtkwaliteit.
5. Ontwikkelen van actieplannen voor de verbetering van de luchtkwaliteit op lokaal, provinciaal en nationaal niveau.
6. Implementeren van actieplannen voor de luchtkwaliteit en het handhaven van normen.
7. Evalueren van voortgang en, indien nodig, het versterken van de plannen om te voldoen aan normen.

teit-en-gezondheid/gezondheidseffecten-luchtverontreiniging/
context-gezondheidseffecten-luchtverontreiniging.
Voor een nadere toelichting van de oorzaak en betekenis van deze stoffen zie: <https://www.rivm.nl/lucht/luchtkwaliteit-Nederland>

¹⁹⁸ RIVM, 'Gezondheidseffecten van luchtverontreiniging in context', te raadplegen via: <https://www.rivm.nl/ggd-richtlijn-medische-milieukunde-luchtkwali->

¹⁹⁹ VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu, *The right to a healthy environment. A user's guide*, 2024.



Stadsbeeld van Zaandam. Rechts de oude Verkadefabriek aan de Zaan. Op de achtergrond de uitstoot van de AEB afvalcentrale die Zaanstad in waait.



Rioolwaterzuiveringsinstallatie Garmerwolde.

4.2 Voldoende en schoon water

Water is een primaire levensbehoefte van mens, dier en natuur. Voor mensen gaat het onder meer om toegang tot schoon en veilig drinkwater en om goede afwatering van riool- en afvalwater om water- en bodemvervuiling en ziektes te voorkomen. In Nederland is ruim 90 procent van de wateren van onvoldoende kwaliteit.²⁰⁰ De slechte

waterkwaliteit in Nederland is onder meer het gevolg van watervervuiling door landbouw, pesticiden, medicijnresten en PFAS (een verzamelnaam voor meer dan 4.000 chemische stoffen).²⁰¹ Ook klimaatverandering heeft negatieve invloeden op de waterkwaliteit.²⁰²

200 CLO, 'Waterkwaliteit KRW 2022', augustus 2022. Te raadplegen via: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl143809-waterkwaliteit-krw-2022>

201 NOS, 'Drinkwaterbedrijven tegen nieuw kabinet: help met aanpak watervervuiling', 18 maart 2024.

202 RIVM, 'Invloeden op waterkwaliteit', <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/waterkwaliteit/invloeden-waterkwaliteit>

De slechte waterkwaliteit in Nederland heeft gevolgen voor de biodiversiteit, maar ook de toegang tot schoon drinkwater komt in het gedrang. Het wordt steeds moeilijker om water te zuiveren en het tekort leidt tot verdelingsvraagstukken en het mogelijk niet kunnen aansluiten van woningen op het waternet (met water onder druk).²⁰³ Dit alles raakt aspecten van het recht op een gezond leefmilieu, waarbij het gaat om de kwantiteit en kwaliteit van beschikbaar water en de gezondheid van het waterecosysteem.²⁰⁴ Op basis van dit recht heeft de overheid onder meer de volgende verplichtingen:

1. Voorbereiden van een beoordeling van de toestand van het water. Deze beoordeling moet informatie bevatten over de waterkwaliteit, de watervoorziening, de gebruikers van water, bronnen van vervuiling en gerelateerde landgebruiksactiviteiten en de daarmee samenhangende gevolgen voor de mensenrechten, de menselijke gezondheid en de gezondheid van ecosystemen, met bijzondere aandacht voor groepen in kwetsbare situaties.
2. Zorgdragen dat de rechten op water, sanitaire voorzieningen en een gezond leefmilieu worden opgenomen in de water- en afvalwaterwetten, -regelgeving, -normen, -plannen en beleid, en lacunes en zwakheden in deze wet- en regelgeving identificeren en corrigeren.
3. Zorgdragen dat mensenrechten prioriteit krijgen bij alle beslissingen over watertoewijzing en water gerelateerde plannen te ontwikkelen of herzien om een op rechten gebaseerde aanpak te waarborgen.
4. Implementeren van op rechten gebaseerde waterplannen en het handhaven van water gerelateerde wetten, voorschriften en normen.
5. Evalueren van de voortgang en, indien nodig, het versterken van acties om ervoor te zorgen dat mensenrechten worden nageleefd.
6. Bouwen van menselijke, financiële en institutionele capaciteit om voldoende en schoon water te garanderen.
7. Informeren en betrekken van het publiek, in het bijzonder vrouwen, meisjes, en andere groepen in (potentieel) kwetsbare situaties.

203 NOS, 'Deltares: deze eeuw meer wateroverlast en groter zoetwatertekort', 24 april 2024; en *Nieuwsuur*, 'Mogelijk geen drinkwateraansluiting bij nieuwe woningen', 3 april 2024.

204 VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu, *The right to a healthy environment. A user's guide*, 2024, p. 21.

4.3 Gezonde biodiversiteit en ecosystemen

De gezondheid van ecosystemen en biodiversiteit neemt af. Dit komt onder andere door het anders gebruiken van land (ontbossing voor landbouw), klimaatverandering en vervuiling. Ook in Nederland staat de biodiversiteit onder druk. Er zijn biodiversiteitsdoelen afgesproken, maar het lijkt er niet op dat Nederland deze doelen voor 2030 zal behalen.²⁰⁵

Ecosystemen leveren een belangrijke bijdrage aan het welzijn van mens en natuur. Schade aan het ecosysteem heeft dan ook grote impact op mensen-rechten, waaronder het recht op leven, gezondheid, voedsel en water. Toekomstige generaties worden met name getroffen door een verslechtering van ecosystemen en biodiversiteit. Om de gezondheid van ecosystemen en biodiversiteit te bevorderen zijn verschillende acties nodig:

1. Monitoren van en rapporteren over de toestand van de biodiversiteit en bedreigingen voor de biodiversiteit.
2. Aannemen en uitvoeren van nationale biodiversiteitsplannen.

3. Integreren van biodiversiteit in andere beleids-terreinen (bijvoorbeeld gezondheidszorg en financiën).
4. Creëren van beschermde gebieden en het vaststellen van andere effectieve instandhoudingsmaatregelen.
5. Vaststellen van regels om het duurzame gebruik van biodiversiteit te garanderen.
6. Vaststellen van wetgeving om bedreigde soorten te beschermen.
7. Herstellen van aangetaste ecosystemen.
8. Voorkomen van de verspreiding van invasieve soorten.
9. Bieden van prikkels voor natuurbehoud en duurzaam gebruik.

205 NOS, 'Biodiversiteitsdoelen niet binnen bereik, toont nieuw dashboard', 22 mei 2024; <https://dashboard-biodiversiteit.nl/biodiversiteit-helpen/doel-1-soortenherstel>



Omgehakte, gerooide bomen in akkerbouwgebied in de Noordoostpolder.

4.4 Gezonde en duurzame productie van voedsel

Voeding is een primaire levensbehoefte. De huidige industriële voedselsystemen zijn echter belangrijke bronnen van klimaatverandering, biodiversiteitscrisis, wijdverbreide vervuiling, bodemdegradatie, uitputting van het water en de opkomst van risico's op infectieziekten die vanuit wilde dieren op mensen en de veeteelt overgaan.²⁰⁶ Daarnaast veroorzaakt het gebruik van pesticiden, kunstmest en antibiotica vervuiling en milieuschade.

In Nederland is 85 procent van de ammoniak en 46 procent van de totale stikstofdepositie afkomstig uit de landbouw.²⁰⁷ Deze stoffen zorgen ervoor dat de bodem en het water rijk wordt aan voedingsstoffen, waarmee planten en dieren worden verdrongen die op voedselarme grond leven en water- en bodemvervuiling optreedt.²⁰⁸ Slechts 4 procent van de landbouw in Nederland is

biologisch.²⁰⁹ Bij consumenten is er een lichte daling van voedselverspilling zichtbaar en een beweging naar een meer plantaardig eetpatroon.²¹⁰

De huidige voedselsystemen staan veelal op gespannen voet met het genot van verschillende mensenrechten, zoals het recht op gezondheid en adequate levensstandaard. Het recht op voeding richt zich daarnaast op de beschikbaarheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid van voeding. Het recht op een gezond leefmilieu vult dit alles aan, en ziet onder meer op het verbeteren van (aspecten van) het voedselsysteem en de impact ervan op het leefmilieu.

206 VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu, *The right to a healthy environment. A user's guide*, 2024, p. 22-23; en Algemene Vergadering van de VN, A/76/179, 19 juli 2021, par. 68-76.

207 *Bio Wetenschap+Maatschappij*, 'Ammoniak van landbouw, stikstofoxiden van verkeer' 9 september 2020; en CBS, 'De landbouw in de Nederlandse economie. Landbouw en het milieu', 7 mei 2020.

208 *Milieuentraal*, 'Milieugevolgen van landbouw'. Te raadplegen via: <https://www.milieuentraal.nl/eten-en-drinken/milieubewust-eten/milieugevolgen-van-landbouw/>

209 "Bij de biologische landbouw wordt geen gebruik gemaakt van kunstmest en chemische gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast zijn er voorschriften voor het gebruik van krachtvoer en diergeneesmiddelen en voor de mogelijkheid voor dieren om naar buiten te gaan." CLO, 'Biologische landbouw: arealen en veestapels, 2011-2023', 29 april 2024.

210 CLO, 'Voedselverspilling', 9 september 2020; CLO, 'Verschuiving naar een meer plantaardig eetpatroon', 13 september 2023.



Een boer bestrijdt zijn gewas met pesticiden tegen onkruid.

Uit dit laatste recht vloeien voor de overheid in ieder geval de volgende verplichtingen voort:²¹¹

1. Doorvoeren van systemische veranderingen in het beleid rondom het voedingssysteem, waarbij prioriteit gegeven wordt aan het verbeteren van de levens en het levensonderhoud van de meest kwetsbaren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om personen die momenteel geen adequate toegang hebben tot gezonde en duurzame voeding en personen wiens recht op een gezond leefmilieu door het milieu wordt bedreigd of geschonden door voedselgerelateerde activiteiten.
2. Bevorderen van de transitie naar wetenschappelijk onderbouwde, duurzame voedselproductie. Bij de transitie naar duurzame voedselproductie dient rekening gehouden te worden met de impact van maatregelen voor de bodem-, water- en luchtkwaliteit, biodiversiteit en de menselijke gezondheid.
3. Ondersteunen van duurzame voedselproductie door het verlenen van subsidies aan initiatieven, het (laten) uitvoeren van onderzoek en de inzet van ontwikkelingsmiddelen.²¹²
4. Inzetten op het verminderen van de uitputting van bronnen en vervuiling door de voedselindustrie, zoals het terugdringen van het gebruik van pesticiden.
5. Bevorderen van gelijkheid voor vrouwen en meisjes.
6. Promoten van gezonde en duurzame diëten. Daarvoor is nodig dat er toegankelijke informatie is over dergelijke diëten en deze kennis ook wordt meegenomen in het onderwijssysteem.
7. Nemen van maatregelen gericht op het verminderen van voedselverspilling en afval, van producent tot verkoper en tot consument.
8. Implementeren van economische hervormingen gericht op de voedselketen.
9. Transformeren van de organisatie van het voedselsysteem.

211 VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu, *The right to a healthy environment. A user's guide*, 2024, p. 22-23 en Algemene Vergadering van de VN, A/76/179, 19 juli 2021, par. 68-76.

212 Algemene Vergadering van de VN, A/76/179, 19 juli 2021, par. 75.

4.5 Niet-toxisch milieu

De aanwezigheid van giftige stoffen neemt steeds verder toe, ook in Nederland. Hoewel de luchtverontreiniging in Nederland afneemt en Europese doelstellingen op dit gebied haalbaar zijn, blijft de uitstoot van ammoniak te hoog om stikstofdoelstellingen te behalen.²¹³ Veel van het oppervlaktewater in Nederland bevat daarnaast chemicaliën die er niet horen.²¹⁴ Ook krijgen mensen in Nederland te veel PFAS binnen via voedsel en drinkwater.²¹⁵

Mensen worden op verschillende manieren blootgesteld aan giftige stoffen, bijvoorbeeld bij het ademen, door eten en drinken en door huidcontact. Blootstelling aan giftige stoffen heeft negatieve gevolgen voor de gezondheid. Het is dan ook noodzakelijk dat de overheid zich inspent om vervuiling en afval te minimaliseren en te verminderen. Het recht op een gezond leefmilieu bevat in dit licht de volgende verplichtingen:

1. Vaststellen en versterken van wetgeving, regelgeving, normen en beleid om blootstelling aan giftige stoffen te voorkomen.

2. Ontwikkelen van actieplannen voor het voorkomen van vervuiling, het verwijderen van giftige stoffen en het rehabiliteren van verontreinigde locaties.
3. Toepassen van een mensenrechtenbenadering op alle maatregelen die de productie, import, verkoop, gebruik, vrijgave en verwijdering van stoffen regelen die de menselijke gezondheid of het milieu kunnen schaden, om zo nadelige impact op mensenrechten tegen te gaan.
4. Toepassen van een mensenrechtenbenadering bij het opruimen, saneren en herstellen van gebieden en, waar nodig, verplaatsen van getroffen gemeenschappen.
5. Onderzoeken van situaties van ernstige vervuiling of van het vrijkomen van giftige stoffen en het opleggen van effectieve sancties waar schending optreedt (vervuiler betaalt).²¹⁶
6. Effectief implementeren van internationale en regionale verdragen die normen voor bepaalde giftige stoffen en afvalstoffen bevatten, zoals het Verdrag van Bazel, het Verdrag van Stockholm, het Verdrag van Rotterdam en het Verdrag van Minamata.

213 PBL, 'Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2023', februari 2023.

214 N. Marée, 'Slechts 4 procent van de wateren voldoet aan norm voor chemische stoffen – met name “vlamvertragers” blijken problematische vervuilers', 9 april 2024.

215 RIVM, 'Nieuw onderzoek bevestigt: mensen in Nederland krijgen te veel PFAS binnen', 6 juli 2023.

216 VN-Mensenrechtencomité 20 september 2019, no. 2751/2016 (*Portillo Caceres e.a. t. Paraguay*), CCPR/C/126/D/2751/2016, par. 7.5 en 7.8.



Langs de plas Merwelanden in Dordrecht zijn waarschuwingsborden geplaatst met daarop de mededeling dat zwemmen in de plas wordt afgeraden door de hoeveelheid PFAS in het water.

7. Toepassen van een mensenrechtenbenadering om de lichamen van mensen en de planeet te ontgiften. Dit vergt onder meer een systemische en transformerende aanpassing in milieuwetgeving.
8. Daadkrachtig streven naar de realisatie van nul-vervuiling (*zero pollution*) en de eliminatie van giftige stoffen.
9. Preventie, voorzorg en non-discriminatie als uitgangspunt nemen bij de beleidsvorming op milieugebied.
10. Regelen van de vergunningverlening, het opzetten, de exploitatie en de beveiliging bij

gevaarlijke milieuactiviteiten. Toezicht houden en handhaven op de gemaakte afspraken, met als doel het afdwingen van effectieve bescherming van mensenrechten van individuen door alle betrokkenen.²¹⁷

217 Onder meer EHRM 13 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, par 75; EHRM 10 januari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0110JUD003076508, par. 106; en EHRM 27 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101, par. 88.

4.6 Veilig klimaat

Sinds de industriële revolutie is de invloed van mensen op het klimaat snel groter geworden, onder meer door de uitstoot van broeikasgassen. Het gaat met name om CO₂, wat vrijkomt bij de verbranding van aardolie, aardgas en steenkool, en om methaan, wat vooral vrijkomt door landbouw. Klimaatverandering is bij uitstek een mondiaal probleem, waarbij uitstoot in het ene land gevolgen heeft voor klimaatverandering in het andere land.

Klimaatverandering kan leiden tot een tekort aan drinkwater of voedsel, en kan als gevolg van luchtvervuiling, allergieën en infectieziekten nadelige gevolgen hebben voor de gezondheid.²¹⁸ Door klimaatverandering krijgen we in Nederland te maken met zeespiegelstijging, waardoor delen van Nederland onbewoonbaar kunnen raken.²¹⁹ Eveneens zullen er langdurige periodes van droogte en hitte zijn in de lente en zomer, met extreme(re) buien. Op de BES-eilanden nemen de orkanen in kracht toe en zal er meer neerslag vallen.²²⁰ Op sommige plekken zijn de gevolgen van klimaatverandering al zichtbaar.

Klimaatverandering vormt een serieuze bedreiging voor het genot van mensenrechten voor huidige en toekomstige generaties. Het gaat onder meer om het recht op privé- en gezinsleven, het recht op leven, het recht op gezondheid en het recht op voedsel.²²¹ Mensenrechten vereisen praktische en effectieve bescherming tegen de serieuze, nadelige gevolgen voor het leven, gezondheid, welzijn en kwaliteit van leven als gevolg van klimaatverandering.²²²

218 Rijksoverheid, 'Klimaatverandering en gevolgen'. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/gevolgen-klimaatverandering>; RIVM, *Gezondheidseffecten van klimaatverandering. Actualisatie van de huidige klimaatrisico's voor gezondheid*, mei 2024.

219 Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, par. 5.6.2.

220 KNMI, 'KNMI klimaatsignaal 2021', 25 oktober 2021.

221 Zie in het kader van het recht op gezondheid, M. Hesselman, 'Climate change as a global health threat in international climate law and human rights law', *Global Health Law Disrupted* 2021, p. 89-129.

222 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 519 en 544.



Zandzakken houden het hoogwater in de rivier de Rijn tegen.

Vanuit het recht op een gezond leefmilieu volgen onder meer de volgende verplichtingen voor de overheid:²²³

1. Nemen van deelverantwoordelijkheid voor klimaatverandering, met oog voor de mogelijkheden van Nederland om maatregelen te nemen en zijn (historische) hoge uitstoot, en daarmee bijdrage aan klimaatverandering.
2. Inzetten van maximaal beschikbare financiële en materiële middelen om de transitie te maken naar hernieuwbare energie, schoon vervoer, ecologische landbouw, het stoppen van ontbossing en bodemachteruitgang en het toenemen van adaptatiecapaciteit, in het bijzonder bij gemeenschappen in kwetsbare posities.²²⁴

223 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 544-554. In het kader van het zeerecht worden ook diverse verplichtingen voor staten uiteengezet die aansluiten bij de diverse mensenrechtelijke verplichtingen in de context van klimaatverandering, zie Internationaal Zeerechttribunaal, *Advisory opinion on climate change and international law*, case no. 31, 2024.

224 VN Speciaal Rapporteur op Mensenrechten-verplichtingen in relatie tot een veilig, schoon, gezond en duurzame leefomgeving, A/74/161, 15 juli 2019, par. 70. Het CESCR heeft zelfs gewaarschuwd dat het nalaten van het inzetten van de maximale beschikbare middelen om gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan, in strijd kan zijn met het IVESCR. VN-comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *Statement on climate change and the International covenant on economic, social and cultural rights*, 8 oktober 2018.

3. Vaststellen en in de praktijk brengen van regelgeving en maatregelen die bestaande en potentiële onomkeerbare gevolgen van klimaatverandering verzachten (mitigatiemaatregelen).

- Nemen van maatregelen die een streeftijdlijn specificeren voor het bereiken van koolstof-neutraliteit in 2050 en het totaal resterende koolstofbudget voor hetzelfde tijdsbestek (of een andere gelijkwaardige methode).
- Vaststellen van tussentijdse doelstellingen en trajecten voor reductie van broeikasgas-emissies (per sector of andere relevante methodologieën).
- Monitoren van gemaakte voortgang met wetenschappelijke onderbouwing.
- Actualiseren van doelstellingen aan de hand van het best beschikbare (wetenschappelijk) bewijs.
- Handelen op een tijdige, passende en consistente wijze bij het vaststellen en uitvoeren van relevante regelgeving en maatregelen.
- Verminderen van de CO₂-uitstoot op substantiële en progressieve wijze.²²⁵ Dit vergt een ordelijke afbouw van emissies, waarbij reducties niet kunnen worden uitgesteld tot een later moment.²²⁶ Dit gaat zowel om de uitstoot in Nederland, als uitstoot die ontstaat

225 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 548.

226 Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, par. 7.4.1-6.

door de import van goederen en de consumptie ervan (embedded emissions).²²⁷

4. Zorgen voor een eerlijke lastenverdeling van klimaatverandering door rekening te houden met groepen in kwetsbare situaties die het hardst geraakt worden, waaronder kinderen, jongeren en toekomstige generaties, en door het toepassen van het principe van ‘de vervuiler betaalt’.
5. Nemen van aanvullende maatregelen ter bescherming tegen de effecten van klimaatverandering (adaptatiemaatregelen), met daarbij aandacht voor mensen in kwetsbare situaties en voortbouwend op het best beschikbare (wetenschappelijk) bewijs. Dit omvat ook het monitoren en herzien van de effectiviteit van maatregelen en het aanpakken van tekortkoming zo snel als praktisch mogelijk is.²²⁸
6. Informeren over klimaatverandering en het op een toegankelijke wijze beschikbaar stellen van relevante onderzoeken voor het publiek en in het bijzonder voor personen die geraakt worden door regelgeving en maatregelen, of het uitblijven ervan.
7. Zorgdragen voor participatieve procedures in besluitvorming, waarin rekening kan worden gehouden met de standpunten van het publiek

en personen die geraakt worden door regelgeving en maatregelen, of het uitblijven ervan.

8. Verzekeren van toegang tot de rechter voor individuen en belangenorganisaties, waarbij de rechter een serieuze, inhoudelijke beoordeling kan geven van de klachten en adequate en corrigerende maatregelen kan toewijzen voor vermeende tekortkomingen en nalatigheden van overheden op het gebied van klimaatverandering.
9. Weigeren van het verlenen van vergunningen voor aanvullende olie- en gasexploraties en nieuwe fossiel brandstof infrastructuur.²²⁹

227 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020, par. 287.

228 VN-Mensenrechtencomité 18 september 2023, CCPR/C/135/D/3624/2019, par. 8.12 en 11.

229 VN-Speciaal Rapporteur voor het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu, *The right to a healthy environment. A user's guide*, 2024, p. 20; VN-comité inzake economische, sociale en culturele rechten, *Concluding observations on the sixth periodic report of the Netherlands*, E/C/12/NLD/CO/6, 6 juli 2017, par. 12.

5 Conclusie, aanbevelingen en vervolg

De Nederlandse overheid staat op korte en lange termijn voor complexe uitdagingen als het gaat om het leefmilieu. Grote inspanningen zijn nodig om lucht-, bodem- en watervervuiling terug te dringen, om geluidsoverlast te voorkomen, om een gezonde biodiversiteit en gezond ecologisch systeem te bewerkstelligen, de transitie naar een duurzaam voedselsysteem te maken en om bescherming te bieden aan mensen in Europees en Caribisch Nederland tegen de gevolgen van klimaatverandering.

Het respecteren, beschermen en bevorderen van het recht op een gezond leefmilieu dient bij het aanpakken van deze vraagstukken zowel het uitgangspunt, als het doel te zijn. Door vanuit dit recht te werken kunnen alle rechten en belangen worden meegenomen in beslissingen over wet- en regelgeving, beleid, vergunningverlening, toezicht en handhaving bij milieuaangelegenheden. De noodzaak om mensenrechten te betrekken in milieuaangelegenheden is daarbij niet vrijblijvend. Het is een verplichting op basis van internationale, Europese en nationale verdragen, wet- en regelgeving.

De overheid van zowel Europees als Caribisch Nederland kan op de naleving van deze mensenrechtelijke verplichtingen worden aangesproken. Dat is al vaker gebeurd en dat zal in de toekomst waarschijnlijk blijven gebeuren. Dat blijkt ook uit huidige rechtszaken in Nederland ten aanzien van Schiphol, Stikstofregeling, klimaatverandering op Bonaire en PFAS.

Dit eerste deelrapport biedt een overzicht van de verschillende verplichtingen die de Nederlandse overheid heeft met betrekking tot het recht op een gezond leefmilieu. Deze verplichtingen volgen uit jurisprudentie, (algemene) aanbevelingen en rapporten van internationale, Europese en nationale rechters en toezichthouders op basis van andere mensenrechten. Te denken valt aan het recht op leven en het recht op privé- en gezinsleven, het recht op gezondheid en het recht op water. Een thematisch overzicht van verplichtingen in het kader van schone lucht, voldoende en schoon water, gezonde biodiversiteit en ecosystemen, gezonde en duurzame productie van voedsel, een niet-toxisch milieu en een veilig klimaat is gegeven in Hoofdstuk 4. Het recht op een gezond leefmilieu is als zodanig nog niet in een bindend mensenrechteninstrument vastgelegd. De meerwaarde hiervan bespreekt het College in het kader 'Het recht op een gezond leefmilieu als bindend recht' (par. 3.3).

Een algemene bespreking van de mensenrechtelijke verplichtingen is aan bod gekomen in Hoofdstuk 3. De Nederlandse overheid moet de inhoud van het recht op een gezond leefmilieu respecteren, beschermen en bevorderen. Immers zijn dit verplichtingen die al uit bestaande, bindende rechten voortvloeien. Dit vergt onder andere dat de Nederlandse overheid adequate (milieu)normen vastlegt in wet- en regelgeving en beleid, dat zij preventieve maatregelen neemt ter voorkoming van milieuschade, toezicht houdt en handhavend

optreedt bij overtredingen van normen, zich richt op het in toenemende mate realiseren van dit recht en aandacht besteedt aan groepen in kwetsbare situaties als gevolg van milieuschade.

Daarnaast zijn er verschillende procedurele standaarden met betrekking tot besluitvormings- en rechterlijke procedures. Daaronder valt het uitvoeren van (mensenrechten) impact assessments bij milieuactiviteiten om mogelijke schade voor mens, natuur en milieu in kaart te brengen en het verzekeren van rechtsbescherming door de rechter in milieuaangelegenheden voor individuen en belangenorganisaties (zie het kader 'Toegang tot de rechter voor belangenorganisaties' in par. 3.2). Verder moet milieu-informatie voor iedereen beschikbaar en toegankelijk zijn, in het bijzonder voor personen die geraakt worden door een milieu-situatie, en is het verzekeren van participatie in besluitvorming noodzakelijk.

Om effectieve uitoefening van het recht op een gezond leefmilieu te waarborgen, moeten bepaalde randvoorwaarden op orde zijn. Zo is internationale samenwerking bij milieuaangelegenheden van wezenlijk belang, gelet op de vaak grensoverschrijdende en globale impact (zie het kader 'De internationale inzet van Nederland voor een gezond leefmilieu' in par. 3.3). Ook dient aandacht uit te gaan naar het recht op vrijheid van meningsuiting en demonstratievrijheid in de context van milieuaangelegenheden, zoals de positie van klimaat-activisten. Verder moet worden ingezet op

bewustwording en kennis van het belang van (bescherming van) natuur en milieu, zowel in het onderwijs als onder het algemene publiek.

In dit eerste deelrapport is de analyse van het College beperkt tot de uitwerking van het mensenrechtenkader. Een deel van deze verplichtingen zal de Nederlandse en Caribische overheid al uitvoeren, hoewel er op Caribisch Nederland soms andere regels van toepassing zijn dan op Europees Nederland (zie het kader 'In Caribisch Nederland nog geen gelijkwaardige bescherming van natuur, milieu en klimaat' in par. 3.1). Daarnaast zal het soms nodig zijn bestaande regelgeving aan te passen, beleid aan te scherpen of overheidsinspanningen te versterken, en soms zal meer inzet gericht op de implementatie ervan op zijn plaats zijn, bijvoorbeeld in toezicht en handhaving. Na dit rapport volgen nog twee rapporten. Een op klimaatverandering en een op het snijvlak van bestaanszekerheid en leefmilieu. Het mensenrechtenkader uit het huidige rapport zal steeds het vertrekpunt zijn.

Uit het mensenrechtenkader volgen op dit moment echter al aanbevelingen die zien op de wettelijke bescherming van het recht op een gezond leefmilieu in Europees en Caribisch Nederland. In de verschillende 'uitgelicht' gaat het College uitgebreider in op de achterliggende redenen voor deze aanbevelingen. Deze aanbevelingen richten zich enerzijds tot parlementariërs. Zij kunnen erop aandringen dat nieuwe wetgeving en beleid in overeenstemming is met het recht op een gezond leefmilieu,

evenals het toetsen van bestaand beleid aan het mensenrechtenkader. Anderzijds richten de aanbevelingen zich tot de rijksoverheid, waaronder bewindspersonen en beleidsmakers. Zij dienen bij het maken, evalueren en aanpassen van regelgeving en beleid het recht op een gezond leefmilieu in acht te nemen. Het toepassen van een mensenrechtenbenadering bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving en beleid op het gebied van leefmilieuvraagstukken versterkt de legitimiteit, onderlinge samenhang en duurzaamheid hiervan. Dit betekent ook dat de overheid in de totstandkoming van regelgeving en beleid belangenorganisaties en individuen die geraakt worden door het beleid, betreft (participatie) en serieus gewicht toekent aan hun belangen.

Aanbevelingen

Het College doet de volgende aanbevelingen aan de Nederlandse overheid

1. **Streef naar een gecodificeerd bindend recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu.**
 - Zorg dat dit een effectief recht is, dat individuen en belangenorganisaties het recht kunnen afdwingen voor een rechter, dat het recht van toepassing is op Europees en Caribisch Nederland, en dat de belangen van mens, milieu en natuur centraal staan.
 - Zet in op vastlegging van dit recht op internationaal of Europees niveau. Een aanvullend protocol bij het EVRM heeft daarbij de sterke voorkeur.
2. **Verstevig op korte termijn de bescherming van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu op Caribisch Nederland.**
 - Pak de ongelijkwaardige bescherming van mensenrechten aan op Caribisch Nederland door verdragen, waaronder het VN-Klimaatverdrag en het Verdrag van Aarhus, ook te laten gelden voor de BES-eilanden.
 - Draag zorg voor de effectieve bescherming van het recht op een gezond leefmilieu door een tweedeling in de bescherming van dit recht tussen Europees en Caribisch Nederland te voorkomen.

- Ondersteun als Europees Nederland de BES-eilanden bij het realiseren van het recht op een gezond leefmilieu. Houd daarbij rekening met de sociaaleconomische en fysiologische verschillen tussen Europees en Caribisch Nederland, en de onderlinge historie.
- Betrek de belangen van inwoners van Caribisch Nederland op zorgvuldige wijze bij de besluitvorming. Het opstellen van regelgeving, beleid en internationale afspraken/richtlijnen vereist betrokkenheid en inspanningen van zowel de Nederlandse regering als de bestuurscolleges.

3. Verzeker de rechtsbescherming door de rechter voor individuen en belangenorganisaties in zaken die gaan over het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu.

- Zorg dat nauwkeuring in wetgeving is vastgelegd welke rechtsgang voor individuen en belangenorganisaties openstaat in milieuaangelegenheden. Draag daarbij ook zorg voor toegankelijke informatie over mogelijke rechtsmiddelen.
- Zorg dat belangenorganisaties effectieve rechtsmiddelen hebben en houden om milieuaangelegenheden en klimaatverandering

aanhangig te maken bij de rechter. Vereisten die gesteld worden aan belangenorganisaties om rechtszaken te starten moeten objectief, noodzakelijk, evenredig en duidelijk afgebakend zijn.

4. Bestendig en versterk de Nederlandse inzet op internationale samenwerking bij milieuvraagstukken en draag daarin zorg voor de waarborging van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu.

- Monitor, evalueer en scherp internationale verplichtingen en doelstellingen voortdurend aan waar deze tekortschieten. Voorkom een afname in milieu- en mensenrechtenbescherming op internationaal niveau.

