

De Natuur in het Geding

Over Rechten van de Natuur en het (Inter)Nationaal Milieurecht



Michèle A.M. Bury

De Natuur in het Geding

Over Rechten van de Natuur en het (Inter)Nationaal Milieurecht

MASTERSCRIPTIE

Auteur : Michèle A. M. Bury
Studentnummer : 109997
Universiteit : Universiteit van Aruba
Faculteit : Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Specialisatie : Staats- en bestuursrecht
Begeleidend docent : mr. dr. V.V.R. Van Bogaert
Datum : 11 september 2014

AFSTUDEERCOMMISSIE

Voorzitter : mr. dr. V.V.R. Van Bogaert
Co-referent : prof. mr. dr. M.A. Heldeweg
Buitenlid : mr. J.W.T. Koopmans

'While the meaning of constitutional guaranties never varies, the scope of their application must expand or contract to meet the new and different conditions which are constantly coming within the field of their operation. In a changing world, it is impossible that it should be otherwise.'

Uit: Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365, 22 november 1926, p. 387.

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1	Inleiding	9
Hoofdstuk 2	Ontwikkelingen in de natuur- en milieubescherming: een kort historisch overzicht	11
1.	Inleiding	11
2.	De ontwikkeling in de natuur- en milieubescherming	11
2.1	<i>De negentiende en twintigste eeuw</i>	11
2.2	<i>De jaren zestig</i>	12
2.3	<i>De jaren zeventig</i>	12
2.4	<i>De jaren tachtig</i>	13
2.5	<i>De jaren negentig</i>	14
2.6	<i>De eenentwintigste eeuw</i>	15
3.	Veranderende inzichten ten aanzien van de natuur	16
3.1	<i>De ecologische benadering van de rechten van de mens</i>	16
3.2	<i>De Gaia theorie</i>	17
3.3	<i>De Gaia Foundation</i>	18
3.4	<i>Het Earth Charter</i>	18
3.5	<i>De Earth Jurisprudence</i>	18
3.6	<i>De Universele Verklaring van de Rechten van Moeder Aarde</i>	20
4.	Conclusie	20
Hoofdstuk 3	Problemen bij de verwezenlijking van milieubescherming	23
1.	Inleiding	23
2.	Milieubeschermingsproblematiek	23
2.1	<i>Theoretisch kader: internationaal publiekrecht</i>	23
2.1.1	<i>Staatssoevereiniteit</i>	23
2.1.2	<i>Rechtshandhaving en conflictbeslechting in internationaal publiekrecht</i>	26
2.2	<i>Internationaal publiekrecht en het milieu</i>	27
2.2.1	<i>Conflictbeslechting en toezichtprocedures binnen internationale milieu-organisaties</i>	28
2.2.2	<i>Milieuaantastende handelingen en hun (gevolg)schade</i>	30
3.	Staat A veroorzaakt milieuschade binnen zijn eigen staat	30
4.	Grensoverschrijdende schade	34
4.1	<i>Milieuproblemen tussen staat A en staat B</i>	34
4.2	<i>Staat A veroorzaakt vanuit het eigen territorium milieuschade aan de gemeenschappelijke ruimte</i>	37
4.3	<i>De door staat A in de gemeenschappelijke ruimte veroorzaakte milieuschade aan de gemeenschappelijke ruimte</i>	40
4.4	<i>De door staat A in de gemeenschappelijke ruimte veroorzaakte milieuschade aan staat B</i>	41
4.5	<i>Samenvatting</i>	41
5.	(G)een verantwoordelijke	42
5.1	<i>Sancties uit het algemene internationale recht</i>	42
5.1.1	<i>Algemene internationale aansprakelijkheid</i>	42

5.1.2	<i>Het beëindigen van een verdrag of opschorten van zijn werking</i>	44
6.	Conclusie	44
Hoofdstuk 4	Naar een oplossing voor de natuurbeschermingsproblematiek	47
1.	Inleiding	47
2.	Het erkennen van de natuur als rechtspersoon	47
2.1	<i>Inleiding</i>	47
2.2	<i>Juridische aspecten</i>	48
2.3	<i>Het belang van legale rechten</i>	49
2.4	<i>(Grond)wetgeving</i>	49
2.4.1	<i>Nieuw Zeeland</i>	50
2.4.2	<i>Duitsland</i>	50
2.4.3	<i>De Verenigde Staten</i>	50
2.4.4	<i>Ecuador</i>	51
2.4.5	<i>Bolivia</i>	52
2.5	<i>Samenvatting</i>	54
3.	Toegang tot de rechter via voogdijschap over de natuur	54
3.1	<i>Inleiding</i>	54
3.2	<i>Rechtszaken in het belang of in naam van de natuur</i>	55
3.3	<i>Locus standi (in naam) van de natuur</i>	56
3.4	<i>Het institutionaliseren van een wereldwijd voogdijschap voor oceanen</i>	58
3.4.1	<i>Taken van een voogd</i>	59
3.4.2	<i>Formele erkenning van een voogd</i>	59
3.5	<i>Samenvatting</i>	60
4.	Schade aan de natuur zelf	60
4.1	<i>Inleiding</i>	60
4.2	<i>Schade aan en van de natuur zelf</i>	60
4.3	<i>De waarde van de natuur</i>	61
4.4	<i>Juridische gevolgen van het toebrengen van schade aan de natuur</i>	62
4.5	<i>Samenvatting</i>	62
5.	Beheerde fondsen van de natuur	63
5.1.	<i>Inleiding</i>	63
5.2	<i>Het verwerven van fondsen</i>	63
5.2.1	<i>Verschillen</i>	64
5.2.2	<i>Voordelen, nadelen en (on)mogelijkheden</i>	65
5.3	<i>Samenvatting</i>	66
6.	Conclusie	66
Hoofdstuk 5	Algehele conclusie	69

Hoofdstuk 1 Inleiding

Politieke denkers en filosofen hadden al zeer vroeg aandacht voor de rechten die aan ieder mens zouden moeten toekomen.¹ Bewegingen die na de vele religieuze oorlogen ontstonden, resulteerden in verdragen waardoor onder meer de vrijheid van religie werd verzekerd. De mens verwierf verder rechten door de erkenning van bepaalde fundamentele principes zoals in de Engelse *Magna Carta* van 1215. Bovendien hebben de Amerikaanse *Bill of Rights* uit 1776 en de Franse Verklaring van de Rechten van de Mens en de Burger van 1789 hun stempel gedrukt op de ontwikkeling van mensenrechten, net zoals verdragen gericht tegen de slavenhandel en een aantal bepalingen in verdragen die de Eerste Wereldoorlog afsloten. De erkenning van mensenrechten en de mensenrechtenbescherming zoals wij die nu kennen, kwam echter pas goed op gang na de Tweede Wereldoorlog, in het kader van de Verenigde Naties. De grove en veelvuldige schendingen van mensenrechten tijdens deze oorlog waren de aanleiding. De overtuiging groeide dan ook dat voor het behoud van vrede en veiligheid een volwaardige bescherming van mensen noodzakelijk was. Na de algemene, brede mensenrechtenverdragen ontstonden de meer specifieke verdragen, die zich richten op een bepaalde categorie van kwetsbare mensen of op een bepaald fundamenteel recht dat gedetailleerder wordt uitgewerkt.² Heden ten dage komt ook het recht op een gezonde leefomgeving, zoals het recht op schone lucht en schoon water in de belangstelling te staan³ en zelfs het recht van toekomstige generaties op duurzame ontwikkeling.⁴

Als wij echter om ons heen kijken en de alarmerende berichten omtrent de toestand van de aarde en haar biosfeer beluisteren, dan realiseren wij ons dat wij op een punt in de geschiedenis staan waar wij niet alleen voor schone lucht, schoon water en duurzame ontwikkeling, maar zelfs voor het behoud van de aarde en haar levensvormen (waaronder de mens), het roer drastisch zullen moeten omgooien. De relatief jonge milieubeweging en -bescherming, zo'n 45 jaar oud, (b)lijkt geen gelijke tred te kunnen houden met de technologische en economische ontwikkelingen. Het milieu wordt sinds de industriële revolutie op grote schaal verminkt, verbruikt, veronachtzaamd en verloochend.

De vraag rijst dan ook of dit niet zou kunnen (en misschien wel moeten) leiden tot de overtuiging dat naast de erkenning van mensenrechten ook de erkenning van natuurrechten noodzakelijk is. Om verwarring te voorkomen met het natuurrecht,⁵ wordt hierna gesproken van 'de rechten van de natuur'. De vraag die zich vervolgens opdringt, is wat die rechten van de natuur dan inhouden en of hiervoor juridische mogelijkheden zijn. Dit zijn dan ook de vragen waar het voor u liggend werk een antwoord op beoogt te geven.

¹ Henrard 2008, p. 42-48.

² Henrard 2008, p. 55-57.

³ Door sommigen derde generatie mensenrechten genoemd. Baehr 1998, p. 24; zie ook: Shaw 2008, p. 847-849.

⁴ Door sommigen vierde generatie mensenrechten genoemd. Evans 2007, p. 25-35; zie ook: art. 3 Verklaring van Rio de Janeiro 1992, <www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring/rio.html> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

⁵ Smith e.a. 2005, p. 114: het idee dat het door de natuur gegeven recht, ongeacht plaats of tijd, voor iedereen geldt. Het is gebaseerd op zijn morele gehalte; geschreven en ongeschreven regels en rechtsbeginselen die rechtvaardig zijn.

In hoofdstuk 2 wordt een compact historisch overzicht gegeven van de ontwikkelingen in de natuur- en milieubescherming. Deze beginnen in de negentiende eeuw met de bescherming van bepaalde natuurgebieden en diersoorten, waarna de grootste ontwikkelingen richting milieubescherming zich pas vanaf de zeventiger jaren van de twintigste eeuw voordoen. Vervolgens ontstaat er in de eenentwintigste eeuw langzaam een geheel nieuwe zienswijze op de plaats die de mens binnen de natuur inneemt, en daardoor ook een nieuwe beweging die rechten aan de natuur toekent.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op diverse problemen die zich bij de verwezenlijking van milieubescherming voordoen en speelt de vraag of dit noopt tot het toekennen van rechten aan de natuur. Daartoe wordt eerst een theoretisch kader geboden van het internationaal publiekrecht, in het bijzonder in relatie tot het milieu. Daarna wordt ingegaan op milieuschade binnen het territorium van een staat en op de verschillende situaties waarbij zich grensoverschrijdende milieuschade voordoet. De natuur als eigendom in welk kader de soevereiniteit van staten een belangrijke rol speelt vormt hierbij de rode draad. Vervolgens wordt gekeken naar de verantwoordelijke, het algemene internationale aansprakelijkheidsrecht met betrekking tot de milieuproblematiek en de mogelijkheid en/of (on)wenselijkheid van het beëindigen van een milieuverdrag of het opschorten van zijn werking als sanctie.

Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op het toekennen van rechten aan de natuur als een mogelijke oplossing voor de natuurbeschermingsproblematiek. De vragen wat deze rechten inhouden en of dit juridisch mogelijk is, worden in dit hoofdstuk behandeld. Allereerst komen er drie voorwaarden aan bod waaraan voldaan moet worden om te kunnen spreken van rechten van de natuur. Tevens wordt het belang van het hebben van 'eigen' rechten uiteengezet. Hierna wordt gewezen op de *grassroot-approach* die in verschillende landen gaande is, waarbij de natuur middels wetgeving reeds haar eigen rechten toegekend krijgt. In de daarop volgende paragrafen worden de drie eerder genoemde voorwaarden stuk voor stuk verder uitgediept.

Hoofdstuk 5 betreft de conclusie. Aan de hand van de aan het begin gestelde vragen worden de bevindingen op een rij gezet.

Als laatste wordt in de epiloog de overstap naar Aruba gemaakt, waar dezelfde vraagstukken aan bod komen. Om tot beantwoording te kunnen komen wordt in de Staatsregeling en milieuverordeningen gezocht naar de plaats die de Arubaanse natuur toebedeeld krijgt. We komen dan terecht bij de natuurbeschermingsverordening ter bescherming van flora en fauna, uit 1995. De vraag of het noodzakelijk en zo ja mogelijk is de natuur op Aruba middels het toekennen van rechten van de natuur veilig te stellen, kan dan beantwoord worden. Hoe dat kan, zal dan geen verrassing meer zijn.

Hoofdstuk 2 **Ontwikkelingen in de natuur- en milieubescherming: een kort historisch overzicht**

1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft chronologisch en in grote lijnen de opkomst en ontwikkeling van de bescherming van de natuur en het milieu weer. Waar eerst de aandacht gericht was op het behoud van natuurgebieden en diersoorten, ontstond later aandacht voor het algehele leefmilieu. Vervolgens doet zich een verschuiving in zienswijze voor van de mens als eigenaar en heerser over de natuur, naar de mens als onderdeel van de natuur. De wederzijdse afhankelijkheid wordt (her)ontdekt en antropocentrische gedachten worden langzaam aan vervangen door 'Aarde-centrische' gedachten. Om de Aarde, waaronder de natuur en de mens, beter te kunnen beschermen ontwikkelt zich een nieuw fenomeen: het toekennen van rechten aan de natuur.

Tot 1970 werd met 'milieu' de sociale omgeving bedoeld; uit wat voor milieu iemand kwam. De invloeden van 'uitwendige omstandigheden' werden tot die tijd apart benoemd, bijvoorbeeld 'luchtverontreiniging', 'bodemverontreiniging', etc. In 1976 krijgt de term 'milieu' in het woordenboek van Van Dale de betekenis die het nu heeft; 'het geheel der uitwendige omstandigheden die van invloed zijn op het welzijn van de bevolking van een gebied of van de mensheid in het algemeen(...)'. Het is een allesomvattend begrip.⁶

Het milieu als menselijke leefomgeving kan onder meer onderverdeeld worden in het abiotisch natuurlijk milieu, oftewel het niet-levende milieu zoals bodem, water en atmosfeer, en het biotisch milieu waaronder het levende milieu valt met de verschillende organismen waaronder planten en dieren.

2. De ontwikkeling in de natuur- en milieubescherming

2.1 De negentiende en twintigste eeuw

Halverwege de negentiende eeuw ontstaat de eerste West-Europese natuurbeschermingsorganisatie, waarna er in de eerste helft van de twintigste eeuw nog vele natuur- en vogelbeschermingsorganisaties volgen. Zij worden met name opgericht door bezorgde burgers en hebben over het algemeen een elitair en apolitek karakter. De gegoede burgerij koopt natuurgebieden op die bedreigd worden door industrialisatie en urbanisatie, met het doel deze in oorspronkelijke staat te behouden voor recreatieve, ethische en/of natuurwetenschappelijke doeleinden. Rond dezelfde tijd ontstaan er in de Verenigde Staten soortgelijke organisaties. Verschillende verenigingen worden opgericht en nationale parken aangewezen, met natuurbescherming als doel. Zowel in West-Europa als in de Verenigde Staten vormen zich allerlei regionaal werkende organisaties die soms een institutioneel karakter krijgen. Leden van deze zowel West-Europese als Amerikaanse organisaties zijn voornamelijk jagers, vissers en een kleine maatschappelijke elite. In Oost-Europa, noch in derdewereldlanden doen zich vooralsnog vergelijkbare ontwikkelingen voor.⁷

⁶ Tellegen interview 2009; zie ook Radkau lezing 2011.

⁷ Van der Heijden 2004, p. 447, 454-455, 476; zie ook Nas, Dekker & Hemmers 1997, p. 134.

2.2 De jaren zestig

Groeperingen die halverwege de jaren zestig van de twintigste eeuw ontstaan, zijn niet langer alleen gericht op de bescherming van bepaalde landschappen of diersoorten maar richten zich meer en meer op het menselijk leefmilieu in het algemeen. Vaak komen zij op tegen bepaalde projecten en bestaan uit leden van lokale gemeenschappen, waarbij de sociaal-economische positie veel minder dan voorheen een rol speelt. Zij verzetten zich tegen specifieke sociale en politieke problemen, meestal veroorzaakt door bedrijven, en zijn onderdeel van veel bredere sociale bewegingen zoals de mensenrechten-, vrouwen-, antispeculatie- of solidariteitsbeweging. Waar nodig treden zij gezamenlijk op, en streven naar maatschappelijke veranderingen.⁸

2.3 De jaren zeventig

De milieubeweging zoals we die nu kennen komt halverwege de jaren zeventig van de twintigste eeuw op gang. Met milieubeweging wordt het geheel van activiteiten en organisaties bedoeld, die zich bezighouden met de bescherming van de natuur en/of het milieu. Enkele thema's binnen het milieuactivisme zijn water-, lucht- en bodemverontreiniging, geluidshinder, dierenrechten, bescherming van natuurgebieden en diersoorten, voedselveiligheid en recycling. Eigenlijk kan er niet gesproken worden over "de" milieubeweging, want zij bestaat uit heterogene kleine en grotere groeperingen met elk hun eigen organisatie, doelstelling, werkwijze en strategie, waarbij de ene groepering wel en de andere weer niet (in)formeel georganiseerd wordt.⁹

Meer en meer wordt men wereldwijd geconfronteerd met onder andere het uitsterven van bepaalde diersoorten, vervuilde rivieren, afvalproblemen, (uitvindingen van) nieuwe chemicaliën en kernenergie. Met name de ontwikkeling van kerncentrales leidt tot anti-industriële en antikapitalistische demonstraties. In de westerse landen speelt luchtvervuiling een grote rol, in de Verenigde Staten landbouwvergiften. Er ontstaat een onderscheid binnen de milieubeweging tussen groeperingen die natuurbescherming en groeperingen die milieubescherming nastreven, binnen welke groeperingen weer verder wordt onderscheiden naar onderwerp. Ondanks de afkeer van formalisering en institutionalisering leidt dit tot het ontstaan van overkoepelende organisaties die zich gaandeweg meer professionaliseren. Oudere natuurbehoudbewegingen ondergaan, mede door een generatiewissel en verdere professionalisering, een transformatie.¹⁰

Met behulp van de publieke opinie proberen de verschillende bewegingen het overheidsbeleid te beïnvloeden. De milieufacties strekken zich inmiddels uit tot de meeste landen van West- en Noordwest-Europa. In de Verenigde Staten groeit door met name de water- en luchtverontreiniging het milieubewustzijn onder de bevolking inmiddels ook uit tot een milieubeweging en ontstaan er eveneens verschillende milieuorganisaties. Onder druk van de milieubeweging vormt zich zowel in veel West-Europese landen als in de Verenigde Staten een milieubeleid, en worden de eerste ministersposten voor milieu ingesteld. Deze ministeries kunnen rekenen op veel sympathie en er komt dan ook een golf aan nationale milieuwetten alsmede milieurecht tot stand om het milieubeleid te verwezenlijken.¹¹ Door

⁸ Van der Heijden 2004, p. 456, 478; Nas, Dekker & Hemmers, 1997, p. 50, 134; zie ook Delbroek 2009, §2.2.

⁹ Nas, Dekker & Hemmers 1997, p. 51; Van der Heijden 2004, p. 457; zie ook Delbroek 2009, §2.2.

¹⁰ Van der Heijden 2004, p. 458, 461-462; Delbroek 2009, p. 989.

¹¹ Van der Heijden 2004, p. 457-459.

de internationale aard van de milieuproblematiek ontplooiën overheden ook internationale initiatieven, zoals deelname aan internationale conferenties, resoluties, verklaringen, overeenkomsten en verdragen. Zo krijgt het internationale milieurecht vaste vorm met de eerste wereld-milieufconferentie in Stockholm in 1972, de VN-Conferentie over de Bescherming van de Menselijke Leefomgeving.¹² Dit leidt onder meer tot het Milieuprogramma van de Verenigde Naties; het *United Nations Environment Programme*.¹³ Ook komt de Conventie inzake de Internationale Handel in Bedreigde Uitheemse Dieren en Planten tot stand, een internationaal verdrag uit 1973 dat bedoeld is om onder meer de legale internationale handel die een bedreiging vormt voor wilde dieren en planten te voorkomen.¹⁴

Ondertussen blijken zowel in de Verenigde Staten als in West-Europa honderden woonwijken gebouwd te zijn op stortplaatsen van (onder meer chemisch) afval. Dit leidt weer tot directe gezondheidsproblemen bij de bewoners en tot lokale actiegroepen die vervolgens weer op nationaal niveau worden gecoördineerd.¹⁵

Ook in de derdewereldlanden ontstaan nu bloeiende milieubewegingen, onder andere in verband met de bescherming en het herstel van bossen, de strijd tegen woestijnvorming en het stoppen van de aanleg van grote rivierdammen welke de natuur grootschalig aantasten en gepaard gaan met gedwongen verhuizingen van tienduizenden mensen.¹⁶

2.4 De jaren tachtig

In de tachtiger jaren zijn kernenergie en bodemverontreiniging de belangrijkste milieuonderwerpen en ontstaan er zowel vanuit lokale, regionale als nationale organisaties, en zowel in West-Europa als in de Verenigde Staten, anti-kernenergiegroeperingen. In de Verenigde Staten zet de milieubeweging zich, samen met de mensenrechtenbeweging, ook in tegen milieuracisme; de praktijk om woongebieden met Amerikanen van Afrikaanse afkomst te kiezen voor vervuilende industrieën, vuilverbrandingsovens en stortplaatsen van gevaarlijk afval. Het milieuactivisme wordt meer en meer een bewust politiek handelen ter verdediging van de leefwereld, en in veel landen worden 'groene partijen' opgericht welke een schone leefomgeving en een mooie natuur propaganderen. In arme industrialiserende landen komt het niet zo ver; de publieke opinie heeft hier veel minder invloed.¹⁷

Begin jaren tachtig komt ook in Midden- en Oost-Europa een milieubeweging op gang, als gevolg van lucht-, water- en bodemvervuiling welke een directe bedreiging voor de volksgezondheid vormen. Ook de expanderende industrie en onveilige kerncentrales zijn hier debet aan.¹⁸

¹² Verklaring van Stockholm, <www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹³ United Nations Environment Program, <www.unep.org> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹⁴ Convention on International Trade in Endangered Species, <www.cites.org> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹⁵ Van der Heijden 2004, p. 465-466.

¹⁶ Van der Heijden 2004, p. 471-472.

¹⁷ Van der Heijden 2004, p. 464, 466.

¹⁸ Van der Heijden 2004, p. 466-467.

In 1982 nemen de lidstaten van de Verenigde Naties het *World Charter for Nature* aan, een resolutie die vijf beginselen proclameert welke dienen als leidraad voor menselijk gedrag, waar dit van invloed is op de natuur.¹⁹ In hetzelfde jaar treedt het VN Zeerechtverdrag in werking, dat een internationaal management regime voor de oceanen vastlegt.²⁰

In 1989 treedt het Montrealprotocol betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken in werking. Het verdrag is het resultaat van internationale samenwerking en inmiddels geratificeerd door meer dan 197 staten alsmede door de Europese Unie, en wordt daarmee een van de eerste universeel geratificeerde verdragen in de geschiedenis van de Verenigde Naties (VN).²¹

2.5 De jaren negentig

In de jaren negentig komen begrippen als duurzame ontwikkeling en ecologische modernisering op. De eerste betreft een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee mogelijkheden voor toekomstige generaties in gevaar te brengen. De tweede betreft een opvatting die behoud en herstel van het leefmilieu mogelijk acht, zonder de maatschappelijke en politieke structuren ingrijpend te veranderen. De milieubeweging wordt meer en meer een mondiale beweging en klimaatverandering, woestijnvorming, de aantasting van biodiversiteit en rechten van dieren staan hoog op de agenda. Voor wat betreft dierenrechten raakt de milieubeweging actiever betrokken bij onderwerpen zoals vivisectie, veeteelt (bio-industrie), jacht, dierentuin, circus en het testen van cosmetica op dieren.²²

In 1992 drukt de VN-Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro zijn stempel op de verdere ontwikkeling van de mondiale milieubeweging.²³ Het resulteert in een klimaatverdrag met als doel de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en zo een gevaarlijke invloed van de mens op het klimaat te voorkomen. Er nemen regeringsleiders en ministers uit meer dan 150 landen aan deel samen met nog eens duizenden niet-gouvernementele organisaties (ngo's), wat leidt tot een wereldwijd netwerk van milieuorganisaties. Hierdoor worden ook reeds bestaande milieugroeperingen uit zuidelijke landen en derde wereldlanden betrokken bij mondiale onderhandelingen. De ontwikkeling van internet speelt hierbij een cruciale rol. Het verdrag treedt in 1994 in werking. In Oost-Europa, Azië en Afrikavormen zich vervolgens, met financiële steun van de VN of van Westerse natuur- en milieuorganisaties, nieuwe milieu-ngo's. Hierdoor wordt de milieubeweging qua spreiding werkelijk mondiaal op de kaart gezet.²⁴

Ondertussen institutionaliseren nationale milieugroepen zich steeds verder en de deelname van milieu-ngo's aan onderhandelingen over internationale milieuverdragen raakt in een

¹⁹ World Charter for Nature', United Nations, A/RES/37/7, 28 October 1982, <www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

²⁰ United Nations Convention on the Law of the Sea, Trb. 1983, nr. 83.

²¹ Montrealprotocol, <<http://ozone.unep.org/pdfs/Montreal-Protocol2000.pdf>> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

²² Van der Heijden 2004, p. 470, 471, 473-474.

²³ Verklaring van Rio de Janeiro 1992, <www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring/rio.html> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

²⁴ Van der Heijden 2004, p. 470-472.

stroomversnelling.²⁵ Door diplomatieke inspanningen en mede door de grondige kennis van enige internationale milieu-ngo's komen nieuwe bindende verdragen tot stand, zoals bijvoorbeeld het Kyoto-protocol, binnen het kader van het klimaatverdrag, dat klimaatverandering en afname van biodiversiteit moet tegengaan. Het protocol wordt in 1997 opgesteld met het doel de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Nadat het door de meerderheid van landen is geratificeerd, treedt het in 2005 wereldwijd in werking.²⁶

In West-Europa en de Verenigde Staten ontwikkelt zich als reactie op de institutionalisering van de milieubeweging een radicale tegenstroom van vooral jonge activisten, die zich onder andere manifesteert in een *anti-roads movement*, tegen de aanleg van alsmear meer wegen, of in een dierenbevrijdingsfront tegen grootschalig misbruik van dieren.²⁷

2.6 De eenentwintigste eeuw

Rond de millenniumwisseling komt vervolgens de antiglobaliseringsbeweging op. De beweging komt met nieuwe actievormen op tegen globalisering, waarbij de macht van de natiestaat afneemt en kapitalisme een bijna mondiaal fenomeen is.²⁸ De beweging organiseert grote demonstraties in plaatsen waar de *World Trade Organisation* (WTO), het *International Monetary Fund* (IMF), de Wereldbank, de Europese Unie en andere belangrijke institutionele dragers van de bestaande maatschappelijke orde bijeenkomen. De beweging betoogt onder andere dat deze instituten, door de manier waarop zij opereren, verdere milieudegradatie in de hand werken. Het subsidiëren van de bouw van grootschalige dammen of trans-Europese verkeers- en vervoersnetwerken die natuurgebieden in de Europese Unie doorsnijden, het (mee)financieren van neoliberal economisch beleid en onbeperkte vrijhandel worden daarbij als enkele van de voorbeelden genoemd. Begin 2000 organiseren zij in Porto Alegre het *World Social Forum*. Een van de belangrijkste gezichtspunten is hier dat verdere achteruitgang van het milieu niet of nauwelijks kan worden afgeremd zo lang eerder genoemde mondiale institutionele structuren niet worden gezien als onderdeel van het probleem. Er ontstaat een groeiende toenadering tussen milieubewegingsgroeperingen en de antiglobaliseringsbeweging. Binnen de milieubeweging leidt dit tot een nieuw debat over de samenhang tussen milieuaantasting, de mondiale neoliberale economie en de belangrijkste instituten die dit ondersteunen. Het leidt tot nieuwe probleemdefinities, organisatie- en actievormen en veranderingen in oplossingsstrategieën.²⁹

In 2002 vindt de VN-Conferentie inzake Duurzame Ontwikkeling (*World Summit on Sustainable Development*) plaats in Johannesburg.³⁰ Hierbij wordt een implementatieplan aangenomen dat voortbouwt op alle instrumenten die tijdens en na de Rio Conferentie werden aangenomen, gericht op het verbeteren van de uitvoering van de vele internationale instrumenten die op dit gebied bestaan. Deze wordt in 2012 gevolgd door een volgende VN-

²⁵ Van der Heijden 2004, p. 473.

²⁶ Kyoto-protocol, <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

²⁷ Van der Heijden 2004, p. 473, 475.

²⁸ Van der Heijden 2004, p. 450, 452, 453, 475, 478.

²⁹ Van der Heijden 2004, p. 473-475.

³⁰ Report of the World Summit of Sustainable Development, <www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs/131302_wssd_report_reissued.pdf> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

Conferentie inzake Duurzame Ontwikkeling in Rio de Janeiro, gehouden om het mondiale beleid vorm te geven.³¹

Inmiddels verspreiden zich beelden van ernstige luchtvervuiling over de wereld, met name in verschillende Aziatische landen waaronder China. Het groeiende besef dat ontwikkeling niet alleen een economische aangelegenheid is, leidt ook tot aandacht voor een gezonde leefomgeving op het niveau van de rechten van de mens. Op het kruispunt van milieubescherming en mensenrechten komt het recht op een gezonde leefomgeving, zoals het recht op schone lucht en schoon water, dan ook meer en meer in de belangstelling te staan. Zij vallen volgens sommigen onder een 'derde generatie' mensenrechten, aangeduid als collectieve rechten of solidariteitsrechten, die met name in Afrika en Azië de aandacht genieten.³² Waar de eerste (klassieke) en tweede (sociale) generatie mensenrechten al ruimschoots doordringen in nationale constituties, is dit met de derde generatie mensenrechten (nog) niet het geval. Wel zijn zij in verschillende constituties terug te vinden als aparte categorie, bijvoorbeeld als beleidsvoornemens in de vorm van 'zorg' voor het milieu. Internationaal, op het niveau van de VN, zijn zij evenmin vastgelegd. De gedachten over afdwingbare derde generatie mensenrechten zijn echter zowel nationaal als internationaal onmiskenbaar aanwezig.³³ Nog een stap verder gaan de gedachten over het recht op duurzame ontwikkeling van toekomstige generaties, die zelfs als vierde generatie mensenrechten genoemd worden.³⁴

3. Veranderende inzichten ten aanzien van de natuur

3.1 De ecologische benadering van de rechten van de mens

Mensenrechten en milieu zijn nauw met elkaar verbonden. De vraag is echter, hoe nauw. Het milieu kan gezien worden als slechts een goed of waarde, die toegevoegd dient te worden aan de lijst van individuele rechten van de mens. Het recht van de mens op een gezond milieu is (net als de andere mensenrechten) een recht *in statu nascendi*, en wordt de afgelopen decennia in meer of mindere mate bevorderd in nationaal en internationaal recht. Dit is een benadering met een antropocentrisch, utilitair begrip van mensenrechten.

Een heel andere benadering is die waarbij het milieu wordt gezien als een levensvoorwaarde, en er om die reden beperkingen gesteld moeten worden aan de individuele vrijheid van de mens. Mensenrechten zijn zinloos als de aarde het leven niet in stand kan houden. Net zoals sociale onrechtvaardigheid leidde tot de sociale dimensie van mensenrechten, leidt het onrecht dat het milieu aangedaan wordt tot een ecologische dimensie van mensenrechten. De individuele vrijheid wordt dan bepaald in de sociale en de ecologische context. Dit leidt tot een ecocentrisch begrip van mensenrechten, waarbij het milieu naast een instrumentele waarde ook een intrinsieke waarde heeft. Deze ecologische benadering is een voorwaarde om tot een werkelijke duurzame samenleving te kunnen komen.³⁵

³¹ Rio+20, <www.uncsd2012.org/about.html> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

³² Baehr 1998, p. 24.

³³ Shaw 2008, p. 847-849.

³⁴ Art. 3 Verklaring van Rio de Janeiro 1992, <www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring/rio.html> (laatst geraadpleegd 3 september 2014); zie ook: Evans 2007, p. 25-35.

³⁵ Bosselman 1999, p. 1, 2.

Volgens Bosselmann³⁶ is een ecologische benadering van de mensenrechten een van de grootste uitdagingen voor het postmoderne constitutionalisme. In zijn visie heeft het geen zin om het leven van de *Homo Economicus Occidentalis* te verlengen. Het zou moeten verdwijnen, samen met alle ideeën van antropocentrisme, individualisme en materialisme. Postmoderne constituties zouden tegemoet moeten komen aan de opkomende species *Homo Ecologicus Universalis*.³⁷

3.2 De Gaia theorie

De Gaia hypothese uit 1969 werd vernoemd naar de Griekse godin van de aarde Gaia en ontwikkeld vanuit de scheikunde en microbiologie. In het begin omarmd door milieubewegingen en verguisd door wetenschappers, is de hypothese inmiddels uitgewerkt in een wetenschappelijke theorie; de Gaia theorie³⁸ waar honderden wetenschappers van over de hele wereld aan werken. De aanvaarding van de theorie kan verklaard worden door de verschuiving in de wetenschappelijke wereld van een mechanisch begrip van het universum naar de realisering dat geen enkel aspect van de natuur begrepen kan worden zonder het te beschouwen in de context van het systeem waar het deel van uit maakt.

De Gaia hypothese stelt dat de fysieke en chemische conditie van het oppervlak van de aarde, de atmosfeer en de oceanen geschikt en comfortabel werd en wordt gemaakt door de aanwezigheid van het leven zelf. Dit was in contrast met de heersende conventionele wijsheid, welke inhield dat het leven op aarde zich aanpaste aan de planetaire condities terwijl de planeet en het leven beide in gescheiden richtingen evolueerden.

Inmiddels is deze hypothese achterhaald en vervangen door de Gaia theorie, welke inhoudt dat de regulering van de planeet aarde in een staat die geschikt is voor leven, een eigenschap is van het hele evoluerende systeem van leven, lucht, oceanen en gesteenten. Dit houdt in dat de levende materie van de aarde (in de lucht, de oceanen en op het landoppervlak) ontstaan is uit een complex systeem dat gezien kan worden als één enkel organisme dat de mogelijkheid heeft om onze planeet geschikt te laten blijven voor leven. In deze theorie kan de mens gezien worden als een functioneel onderdeel van de planeet. In 2001 tekenden wetenschappers van over de hele wereld *The Amsterdam declaration 2001*, die ermee begint dat de aarde een zelfregulerend systeem is, dat bestaat uit al het leven, inclusief dat van de mens, de oceanen, atmosfeer en het landoppervlak.³⁹ Een verklaring die enkele decennia daarvoor voor de meeste wetenschappers nog ondenkbaar was. Gaia is inmiddels geworden tot een grote wetenschappelijke organisatie met een wiskundige basis die testbare voorspellingen mogelijk maakt. De theorie kan naast de grote en vele kleinere religies bestaan.

³⁶ Klaus Bosselmann, jurist en autoriteit op het gebied van internationaal publiekrecht, Europees recht, constitutioneel recht, jurisprudentie en rechtsvergelijkend en internationaal milieurecht.

³⁷ Bosselman 1999, p. 31.

³⁸ Lovelock 2000, p. 144.

³⁹ <www.igbp.net/about/history/igbp19872011.4.1b8ae20512db692f2a680001329.html> Click: 'About 2001 Amsterdam Declaration on Earth System Science' (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

3.3 De Gaia Foundation

Het idee om een *Gaia Foundation* op te richten ontstond halverwege de jaren tachtig, na tientallen jaren van snelle industriële en technologische vooruitgang, ecologische achteruitgang, het massaal uitsterven van bepaalde species en de groeiende sociale en economische ongelijkheden. Een aantal ecologische pioniers uit verschillende landen kwam bijeen om de toenemende mondiale crises te bespreken. De beweging ontwikkelde zich los van de wetenschappelijke organisatie hierboven, maar in dezelfde geest. De stichting richt zich op lange termijn afspraken met partners die haar benaderen om de oorzaken van de hedendaagse ecologische, sociale en/of economische onrechtvaardigheden aan te pakken. Haar uitgangspunt is dat als de mens niet begrijpt dat de wereldwijde crises symptomen zijn van een diepere morele, ethische en spirituele crisis, technische oplossingen (alleen) niet voldoende zullen zijn.⁴⁰

3.4 Het Earth Charter

Na het *World Charter for Nature* van 1982⁴¹ met een overwegend antropocentrisch uitgangspunt, werd in het jaar 2000 het *Earth Charter* gelanceerd, een handvest met een Aarde-centrisch uitgangspunt. Het is het resultaat van een zes jaar durend wereldwijd onderzoek door een onafhankelijke *Earth Charter Commission* naar een gedeelde visie op essentiële waarden voor de wereldgemeenschap, met het streven om een mondiaal partnerschap te vormen om zo zorg te dragen voor de aarde en de mensheid, en vernietiging van de mensheid en die van verscheidenheid van leven te voorkomen. Het handvest zet de mens aan tot het nemen van zijn wereldwijde verantwoordelijkheid voor de grotere levensgemeenschap waar de mens deel van uit maakt en voor toekomstige generaties. De wederzijdse afhankelijkheid van mens en natuur wordt daarbij benadrukt. Het *Earth Charter* is na de preambule onderverdeeld in vier gebieden; respect en zorg voor alle levensvormen, ecologische integriteit, sociale en economische rechtvaardigheid en democratie, geweldloosheid en vrede. Het wordt afgesloten met enkele slotbeschouwingen.⁴²

3.5 De Earth Jurisprudence

Vanaf 2001 komen groepen wetenschappers en afgevaardigden van verschillende inheemse bevolkingsgroepen uit verscheidene landen bijeen, wat in 2006 resulteert in het eerste *Center for Earth Jurisprudence*, gesitueerd in de *Barry University School of Law* in Florida.⁴³ De beweging heeft als missie rechtsbeginselen, wetgeving en bestuur in die zin te herdefiniëren dat het welzijn van de aarde als geheel wordt ondersteund, middels het onderkennen en respecteren van rechten van de natuur. Sindsdien zijn er diverse initiatieven ontplooid om het gedachtegoed van *Earth Jurisprudence* wereldwijd te verspreiden, onder andere door het opzetten van workshops, conferenties en modules *Earth Jurisprudence* op rechtenuniversiteiten (bijvoorbeeld de *Honors Certificate Program in Environmental and Earth Law* op de *Barry University School of Law* in Orlando, Florida,⁴⁴ de module *Human Rights to Wild Law: Rights and the environment* op de *Queen's University* in

⁴⁰ The Gaia Foundation, <www.gaiafoundation.org> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

⁴¹ World Charter for Nature, United Nations, A/RES/37/7, 28 October 1982, <www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

⁴² Zie Appendix 1: Earth Charter.

⁴³ Center for Earth Jurisprudence, <earthjuris.org/about> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

⁴⁴ Honors Certificate Program in Environmental and Earth Law, <www.barry.edu/law/honors-certificate.html> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

Belfast, Noord Ierland⁴⁵ en vanaf 2011 in de vorm van de nieuw ontwikkelde LL.M. in duurzame ontwikkeling aan de Universiteit van St. Thomas in Miami, Florida).⁴⁶

De *Earth Jurisprudence* ligt in het verlengde van het *Earth Charter*. Het fundamentele principe dat ten grondslag ligt aan de *Earth Jurisprudence* is het essentiële welzijn van de planeet Aarde als geheel. In deze visie is de gemeenschap op Aarde een aan elkaar gerelateerd systeem van verschillende en gemeenschappelijke elementen en levensvormen, waarvan de delen onderling van elkaar afhankelijk zijn.

Met als startpunt de onderlinge afhankelijkheid van alle levensvormen op Aarde, richt de *Earth Jurisprudence* zich op de nadere bepaling van de rechten en plichten tussen de Aardse leden, inclusief de menselijke rechten en verplichtingen in relatie tot de Aarde die het menselijk leven mogelijk maken. Vergelijkbaar met de relatie die individuele cellen hebben ten opzichte van het menselijk lichaam, heeft de mens (als 'cel') een verplichting ten opzichte van de Aarde (als 'lichaam') om zich op zo'n manier te gedragen dat de volledigheid en integriteit van de gemeenschap als geheel bewaard blijft. *Earth Jurisprudence* is een opkomende rechtsfilosofie in relatie tot de Aarde, gebaseerd op respect voor de natuur. Het trekt advocaten, hoogleraren, studenten, theologen, wetenschappers, economen, filosofen en leden van inheemse bevolkingsgroepen aan die zich bezig houden met een heroriëntering op het recht ten behoeve van de gehele, allesomvattende gemeenschap op Aarde. Het onderkent de gevaren die de aarde en haar bewoners bedreigen en de behoefte aan een duidelijke verschuiving in onze manier van denken over recht en bestuur.⁴⁷

Om tot een heroriëntering op het recht ten behoeve van de ontwikkeling van een *Earth Jurisprudence* te komen zijn er tien beginselen ontwikkeld.⁴⁸ Deze bieden een uitgangspunt om te komen tot de erkenning van de rechten van niet-menselijke entiteiten.

Aan bod komen de oorsprong van deze rechten (art. 1, 2 en 4), erkenning als subject en het hebben van rechten als subject (art. 3) en de drie rechten van elk – levend zowel als levenloos – onderdeel van de gemeenschap op Aarde (art. 5): 'the right to be, the right to habitat or a place to be, and the right to fulfill its role in the ever renewing processes of the Earth community.'

Vervolgens wordt ingegaan op rol-specifieke rechten voor niet-levende subjecten en gelimiteerde species-specifieke rechten voor levende subjecten (art. 6), welke toekomen aan de individuele species (art. 8) en waarbij eigendomsrechten van de mens ten aanzien van de rest van de gemeenschap op Aarde niet absoluut zijn (art. 7). De verschillende onderdelen van de gemeenschap op Aarde zijn wederzijds afhankelijk van elkaar, waaronder ook voor voeding (art. 9). Mensen hebben recht op toegang tot de natuur om te voorzien in hun lichamelijke, geestelijke en emotionele behoeften (art. 10).

⁴⁵ Queen's University Belfast, Noord Ierland, <qsiscat.qub.ac.uk/>, click 'law', click 'Course Nrb. 7024 (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

⁴⁶ Center for Earth Jurisprudence, earthjuris.org/about, click 'courses' (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

⁴⁷ Bartee 2010, p. 2.

⁴⁸ Zie Appendix 2: Ten principles for (Earth) jurisprudence.

3.6 De Universele Verklaring van de Rechten van Moeder Aarde

Een volgende stap is De Universele Verklaring van de Rechten van Moeder Aarde die in 2010 werd aangenomen op het eerste *World Peoples Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth*, in Bolivia.⁴⁹ De conferentie werd georganiseerd door de president van Bolivia en bezocht door activisten van sociale en inheemse bewegingen, wetenschappers en regeringsvertegenwoordigers van over de hele wereld. Het is een internationale verklaring van fundamentele waarden en beginselen om tot een rechtvaardige, duurzame en vredelievende wereldgemeenschap te komen. Zij begint met een preambule, gevolgd door vier artikelen die elk in verscheidene subartikelen zijn uitgewerkt. Het betreft 'Mother Earth' (art. 1), 'Inherent Rights of Mother Earth' (art. 2), 'Obligations of human beings to Mother Earth' (art. 3) en 'Definitions' (art. 4).

Ze werd door verschillende organisaties ondertekend en vervolgens door president Morales van Bolivia als ontwerp ingediend bij de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Deze keurde vervolgens een resolutie goed die alle lidstaten oproept hun ervaringen en ideeën te delen over hoe de wereldgemeenschap in harmonie met de natuur kan leven. Een jaar eerder (2009) had de VN reeds 22 april uitgeroepen tot de internationale dag van Moeder Aarde.

De gelijknamigheid van de verklaring met de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens is geen toevallige. Net als de Tweede Wereldoorlog die een humanitaire crisis veroorzaakte welke leidde tot de aanneming van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, leiden fenomenen zoals de klimaatverandering tot dusdanig grote risico's voor het leven op Aarde dat een Universele Verklaring voor de Rechten van Moeder Aarde niet uit kan blijven. Daar komt nog bij dat het onmogelijk is om tot een volledige bescherming van de rechten van de mens te komen, als de rechten van de planeet Aarde niet onderkend en beschermd worden. De Aarde kan bestaan zonder menselijk leven, maar de mens kan niet bestaan zonder de planeet Aarde.

4. Conclusie

Concluderend kunnen we stellen dat milieuproblemen en -oplossingen dynamisch en complex zijn. De laatste jaren worden ze steeds meer gedefinieerd als mondiale problemen, waardoor de milieubeweging meer en meer is gaan opereren als een geïnstitutionaliseerde, mondiale beweging. Zowel milieubeweging, milieuwetgeving als milieurecht zijn relatief jonge begrippen. Een ontwikkeling die als overwegend lokale of regionale beweging begon in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw (waarbij het onder andere ging om water- en luchtverontreiniging) leidde via een nationale beweging in de jaren zeventig en tachtig (waar het met name ging om kernenergie, bodemverontreiniging en milieuracisme) tot de mondiale, transnationale milieubeweging zoals wij die nu kennen (met hoog op de agenda klimaatverandering, biodiversiteit en dierenrechten). Oplossingsstrategieën veranderden mee, van antikapitalistisch (rond de jaren zeventig) via ecologisch moderniserend (in de jaren tachtig en negentig) tot anti-globaliserend. Milieubewegingen worden meer en meer multinationale organisaties die zich richten op overleg, vaak met het doel een win-win situatie te creëren voor zowel het milieu als de economische groei. Gedachten over derde- en zelfs vierde generatie mensenrechten op bescherming van het leefmilieu en dat van toekomstige generaties ontstaan.

⁴⁹ Zie Appendix 3: 'Rights of Mother Earth, *Proposal Universal Declaration of the Rights of Mother Earth.*'

Langzaamaan treedt er ook een verschuiving op in de zienswijze van de mens als eigenaar van en heerser over de natuur, richting die waarin de mens onderdeel van de natuur is en er een onderlinge – niet te veronachtzamen – wederzijdse afhankelijkheid is tussen mens en natuur. Een gedachtegoed dat van een antropocentrische tot Aarde-centrische ontwikkeling wil komen. Om de planeet Aarde met zijn natuur, waaronder het species mens, beter te beschermen ontstaan er diverse bewegingen die rechten aan de natuur toekennen. Na het bestuderen van de problemen bij de verwezenlijking van milieubescherming in hoofdstuk 3 komen we hier nader op terug in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 3 Problemen bij de verwezenlijking van milieubescherming

1. Inleiding

Ontwikkelingen in de milieubescherming, het milieubeleid, het (internationale) milieurecht en de internationale samenwerking ten spijt hebben wij in toenemende mate te maken met verdwijnende (regen)wouden, oprukkende woestijnen en een afname van de natuurlijke leefomgeving van verschillende species. Landbouwgronden verarmen, worden overbegraasd, verzilten, verdrogen of lopen onderwater. De ozonlaag en atmosfeer worden aangetast. Oceanen worden gebruikt als stortplaats voor (gevaarlijk) afval en zeeleven vernietigd. De poolstreken worden besmeurd, het klimaat is verstoord en species uitgeroeid. De achteruitgang van het milieu lijkt niet te stuiten en is niet zelden een onomkeerbaar proces.

In dit hoofdstuk komen de mogelijke oorzaken van dit voortschrijdend proces aan bod. De natuur als eigendom en de politieke, kunstmatige verdeling van dit eigendom in de vorm van soevereine staten vormen hierbij de rode draad. Het wereldwijde milieuprobleem wordt hierdoor gefragmenteerd gezien vanuit het oogpunt van elke individuele, soevereine staat met zijn eigen nationale wetgeving. Eigendom, eigenbelang en beperkte (inzet van) middelen zijn factoren die milieubescherming in de weg staan. Het internationaal publiekrecht dat de verhoudingen tussen soevereine staten en anderen actoren reguleert komt aan bod, waarna dit wordt toegespitst op het internationaal milieurecht.

2. Milieubeschermingsproblematiek

2.1 Theoretisch kader: internationaal publiekrecht

2.1.1 Staatsoevereiniteit

De verdeling van de aarde in nationaal territorium en gemeenschappelijke ruimte is van cruciale betekenis voor alle pogingen om het milieu te beschermen. Territoriale soevereiniteit valt samen met de geografische landsgrenzen van een staat en, indien het een kuststaat betreft, de territoriale zee en verder het luchtruim boven deze gebieden. De gemeenschappelijke ruimte betreft die zones van de planeet en de omliggende ruimte die onder geen enkele erkende territoriale soevereiniteit valt; de atmosfeer, ruimte en volle zee, waaronder zeebodem en het suboppervlak.

De vier belangrijkste kenmerken van een staat zijn soevereiniteit, het hebben van een regering, een grondgebied en een bevolking. De soevereiniteit van een staat houdt in dat een staat formeel onafhankelijk is van andere staten en als zodanig het exclusieve recht heeft om binnen zijn grondgebied publiek gezag uit te oefenen. Zo heeft een staat in beginsel de vrijheid om binnen zijn grondgebied een eigen politieke, sociale en economische orde te kiezen en naar eigen oordeel maatschappelijke prioriteiten te stellen en zijn samenleving naar eigen opvattingen in te richten. Zo ook wordt de plaats en het belang van het milieu in beginsel door elke staat onafhankelijk van andere staten bepaald. Het gaat hier om juridische onafhankelijkheid. Dit houdt niet per definitie in dat staten in politiek of economisch opzicht ook feitelijk onafhankelijk zijn.⁵⁰

⁵⁰ Nollkaemper 2011, p. 66-67.

De internationale rechtsorde is historisch gezien gebaseerd op soevereine staten. Ook in het moderne internationale publiekrecht is soevereiniteit nog steeds de grondslag van de internationale rechtsorde. Het oorspronkelijke staatsrechtelijke soevereiniteitsbegrip is hier echter geïntegreerd en de internationale rechtsorde bepaalt nu de grondslag en de reikwijdte van het soevereine gezag van staten binnen hun grondgebied. Soevereiniteit kan dan worden begrepen als het geheel van rechten en plichten van staten dat door de internationale rechtsorde erkend wordt, voor zover die door bijzondere regels, zoals bijvoorbeeld verdragen, niet zijn beperkt. Naast het recht op onafhankelijkheid houdt soevereiniteit ook het recht in om deel te nemen aan de internationale rechtsorde, bijvoorbeeld door het sluiten van verdragen of lid te worden van een internationale organisatie.⁵¹

Soevereine staten hebben ook de bevoegdheid om door middel van verdragen nieuwe internationale organisaties in het leven te roepen en deze verregaande bevoegdheden toe te kennen, zoals bijvoorbeeld de Internationale Maritieme Organisatie die zich bezighoudt met de verontreiniging van het mariene milieu en de Internationale Luchtvaartorganisatie voor wat betreft de verontreiniging door luchtvaart. Beide zijn gespecialiseerde organisaties van de VN en opereren op mondiaal niveau. Het ontstaan van deze nieuwe vorm van internationale samenwerking heeft gevolgen voor het internationale recht. Het traditionele tussenstatelijke recht wordt hierdoor steeds meer aangevuld met regels die tot stand komen, worden geïnterpreteerd en gehandhaafd door of via internationale organisaties.⁵² Het groeiend aantal internationale organisaties, globalisering, mobiliteit, de technologische en economische veranderingen en de opkomst van universele kwesties zoals mensenrechten en milieubescherming zijn van invloed op de onderlinge afhankelijkheid van staten; al deze omstandigheden leiden tot de reductie van de territoriale exclusiviteit van de staat. Desondanks moeten dergelijke invloeden niet overschat worden en blijft territoriale soevereiniteit het sleutelbegrip binnen het internationale recht.⁵³

In het moderne internationaal publiekrecht zijn zowel staten als internationale organisaties rechtssubjecten die de bekwaamheid bezitten om deel te nemen aan het rechtsverkeer binnen de internationale rechtsorde.⁵⁴

Soevereiniteit van staten is onlosmakelijk verbonden met het gelijkheidsbeginsel. Dat alle staten formeel gelijk zijn en in gelijke mate aanspraak hebben op de rechten die voortvloeien uit hun soevereiniteit is onder meer terug te zien in het beginsel dat geen staat een andere staat mag onderwerpen aan zijn eigen rechtsmacht en dat alle staten één stem hebben die even zwaar weegt bij de onderhandeling van (milieu)verdragen en besluitvorming in internationale organisaties. Formele gelijkheid betekent echter niet dat er ook sprake is van politieke gelijkheid. De politieke macht van staten verschilt aanzienlijk. Politieke ongelijkheid heeft dan ook gevolgen voor de aard en de inhoud van het internationaal publiekrecht. Internationaal recht is alleen goed te begrijpen indien de formele regels, zoals gelijkheid van staten, gezien worden in hun politieke context.⁵⁵

⁵¹ Idem, p. 67-68.

⁵² Shaw 2008, p. 845, 846; zie ook Werner & Wessel 2009, p. 17.

⁵³ Shaw 2008, p. 410.

⁵⁴ Nollkaemper 2011, p. 49-50.

⁵⁵ Idem, p. 68-69.

Het verschijnsel internationaal publiekrecht wordt door veel auteurs gedefinieerd als het geheel van regels dat zijn geldigheid ontleent aan de algemeen geaccepteerde internationale rechtsbronnen zoals verdragen, gewoonterecht, dwingend recht, eenzijdige verklaringen, besluiten van internationale organisaties, algemene rechtsbeginselen, jurisprudentie en doctrine.⁵⁶ Shaw omschrijft het als volgt: 'Public international law covers relations between states in all their myriad forms, from war to satellites, and regulates the operations of the many international institutions. It may be universal or general, in which case the stipulated rules bind all the states (or practically all depending upon the nature of the rule), or regional, whereby a group of states linked geographically or ideologically may recognise special rules applying only to them, (...)'.⁵⁷ Naast bovengenoemde juridisch bindende rechtsbronnen is er ook nog een scala aan juridisch niet-bindende rechtsbronnen zoals verklaringen, resoluties, richtlijnen en aanbevelingen die vaak aangenomen zijn binnen internationale organisaties en van grote waarde zijn voor de ontwikkeling van gewoonterechtelijke beginselen of de bevestiging van gewoonterechtelijke regels. Zij spelen ook een belangrijke rol bij de interpretatie en uitvoering van (milieu)verdragen.⁵⁸

Het moderne internationaal publiekrecht omvat de hele wereld en is als zodanig universeel recht.⁵⁹ Het regelt de uitoefening van publiek gezag in de internationale gemeenschap en kent bevoegdheden toe aan staten, internationale organisaties en andere entiteiten die publiek gezag uitoefenen waarbij het tevens bepaalt binnen welk juridisch kader deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend.⁶⁰ Het is echter kwetsbaar en moet vaak wijken voor politieke belangen.⁶¹

Politieke overwegingen vormen de grondslag voor de ontwikkeling van nieuwe rechtsregels. Het internationaal publiekrecht is grotendeels de neerslag van politieke opvattingen over de inrichting van de internationale samenleving, die samen met politieke machtsverhoudingen bepalen welke de dominante politieke opvattingen zijn. Deze politieke opvattingen en machtsverhoudingen spelen ook een belangrijke rol bij de interpretatie en toepassing van bestaande (milieu)regels. Dit geldt met name voor de algemene beginselen en begrippen die in open termen zijn geformuleerd en waarvan de exacte betekenis door staten kan worden betwist. Termen als zelfverdediging, zelfbeschikking, terrorisme maar ook de term duurzame ontwikkeling, kunnen verschillend worden geïnterpreteerd en toegepast. De betekenis die in een concreet geval aan deze begrippen wordt toegekend, kan niet los worden gezien van de verschillende politieke agenda's van betrokkenen en hun onderlinge machtsverhouding.⁶²

Het internationaal publiekrecht legitimeert en reguleert de uitoefening van publiek gezag in de internationale gemeenschap, met name het gezag van staten en internationale organisaties. Verder beoogt het publieke belangen te beschermen waaronder veiligheid, welzijn maar ook de bescherming van natuur en milieu en duurzame ontwikkeling. Dit zijn in eerste instantie belangen van individuele staten die slechts in beperkte mate door de staten

⁵⁶ Werner & Wessel 2011, p. 4.

⁵⁷ Shaw 2008, p. 2.

⁵⁸ Werner & Wessel 2011, p. 328.

⁵⁹ Nollkaemper 2011, p. 25.

⁶⁰ Idem, p. 26.

⁶¹ Idem, p. 22.

⁶² Idem, p. 38.

afzonderlijk kunnen worden gerealiseerd,⁶³ maar wel door middel van internationale afspraken op grond van gemeenschappelijk belang. Daarnaast beschermt het internationale publiekrecht ook supranationale publieke belangen zoals die van groepen van staten of die van de gehele internationale gemeenschap.⁶⁴

De internationale rechtsorde is een decentrale rechtsorde met een horizontale structuur. Dit wil zeggen dat wetgeving tot stand komt door de gezamenlijke wilsuiting van staten (bijvoorbeeld door milieuverdragen of gewoonte), dat rechtspraak meestal slechts plaats vindt met instemming van betrokken staten (bijvoorbeeld door het Internationaal Gerechtshof of door rechterlijke instanties voor specifieke deelterreinen en/of voor specifieke regio's) en dat er geen internationaal orgaan is dat bevoegd is op te treden tegen schendingen van het internationaal (milieu)recht of dat uitspraken van het Internationale Gerechtshof kan afdwingen. Staten zelf spelen een belangrijke rol bij de uitvoering en handhaving van de (milieu)regels van het internationaal recht.⁶⁵ Een belangrijk gevolg van het decentrale karakter van de internationale rechtsorde is dat het internationale publiekrecht aanspraken van staten op de uitoefening van publiek gezag binnen hun grondgebied, oftewel hun soevereiniteit, beoogt te beschermen.⁶⁶

2.1.2 Rechtshandhaving en conflictbeslechting in internationaal publiekrecht

Zoals wij hierboven zagen hebben staten door de overwegend decentrale structuur van de internationale rechtsorde primair zelf de rol om handhavend op te treden wanneer andere staten hun verplichtingen niet nakomen. Deze methode van 'eigenrichting' brengt het risico van escalatie met zich mee en in het internationaal publiekrecht is er dan ook een plicht voor staten om de onderlinge geschillen op vreedzame manier op te lossen. Deze plicht is ook in het Handvest van de VN opgenomen.⁶⁷ Er bestaan verschillende wijzen van rechtshandhaving en geschillenbeslechting in het internationaal publiekrecht, zoals eenzijdige maatregelen (retorsies en represailles) en diplomatieke conflictbeslechting via onderhandelingen, al dan niet met hulp van een derde. De zojuist aangehaalde methoden van conflictbeslechting zijn niet bindend. Desondanks blijken met name eenzijdige maatregelen binnen de internationale rechtsorde een van de meest effectieve methoden om staten zover te krijgen dat zij internationaal recht naleven. Door de feitelijke ongelijkheid van staten, heeft de ene staat echter meer mogelijkheden om zijn rechten te handhaven dan de andere.⁶⁸

Naast deze niet-rechterlijke methoden van conflictoplossing zijn daar nog de mogelijkheden tot arbitrage en rechtspraak die op internationaal recht gebaseerde bindende uitspraken doen voor partijen. Voor beiden geldt dat zij alleen bevoegd zijn een geschil te beslechten tussen staten die vooraf hun instemming daartoe hebben gegeven; er is geen verplichte internationale rechtsmacht. De belangrijkste algemene internationale rechterlijke instantie is het Internationaal Gerechtshof van de Verenigde Naties. Daarnaast zijn er meerdere

⁶³ Idem, p. 40.

⁶⁴ Idem, p. 31.

⁶⁵ Werner & Wessel 2011, p. 10-11, 293.

⁶⁶ Nollkaemper 2011, p. 40.

⁶⁷ Art. 2 lid 3 en art. 33 Handvest van de Verenigde Naties.

⁶⁸ Nollkaemper 2011, Hoofdstuk 12 en 13; zie ook Werner & Wessel 2009, Hoofdstuk 10.

rechterlijke instanties op specifieke deelterreinen en/of voor specifieke regio's, zo heeft het Zeerechtverdrag een eigen Tribunaal en de Europese Unie een eigen Hof van Justitie.⁶⁹

De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties kan een rol spelen bij de handhaving van uitspraken van het Internationaal Gerechtshof.⁷⁰ Het besluit om tot handhaving over te gaan wordt genomen in de reguliere besluitvormingsprocedure.⁷¹ Dit houdt in dat negen van de vijftien leden het voorstel moeten aanvaarden waarbij geen van de vijf permanente leden hun veto over het voorstel dient uit te spreken. Dit leidt ertoe dat de Veiligheidsraad niet handhavend kan optreden indien een van de vijf permanente leden van de raad (de Verenigde Staten, de Russische Federatie, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en China) niet instemt met het besluit.⁷²

Welke gevolgen de decentrale rechtsorde en de primaire rol die staten daarin spelen heeft voor de milieubeschermingsproblematiek komt in de hierna volgende paragrafen aan de orde.

2.2 Internationaal publiekrecht en het milieu

Milieuproblemen beperken zich niet tot de nationale grenzen. Milieuschade kan zich binnen de grenzen van de soevereine staat voordoen, maar er is ook milieuschade die grenzen overschrijdt. De bescherming van natuur en milieu is dan ook één van de publieke belangen die het internationaal publiekrecht beoogt te beschermen. Het speelt een belangrijke rol bij de aanpak van deze problemen en bij het voorkomen en oplossen van conflicten tussen staten die te maken hebben met de aantasting van het milieu.

De grensoverschrijdende milieuproblematiek die leidde tot de internationalisering van het milieurecht, leidde ook tot het afsluiten van multilaterale milieuverdragen voor verschillende aspecten van natuurconservatie en milieuvervuiling, en vervolgens tot een toenemende bezorgdheid over de wijze waarop staten die door hun aangegane verbintenissen niet nakomen. Het nakomen van die verplichtingen is immers een voorwaarde voor de effectiviteit van internationaal milieurecht, waarmee het gemeenschappelijk belang gediend wordt. Naleving en handhaving blijken echter de twee de grootste problemen te vormen van internationaal recht op internationaal en nationaal niveau.⁷³ Met de sinds de zeventiger jaren van de vorige eeuw meer dan 500, sommigen stellen zelfs al 1000, afgesloten multilaterale milieuverdragen verschuift de aandacht voor het opstellen en sluiten van dit soort verdragen dan ook naar de noodzaak van naleving, handhaving en de uitvoering ervan.⁷⁴ Ook op de ministeriële conferentie van het United Nations Environmental Programme (UNEP) werd in mei 2000 officieel erkend dat bij de toepassing van internationaal milieurecht de veelheid aan multilaterale verdragen met elk hun eigen besluitvormingsprocedures en onvoldoende naleving de grootste knelpunten vormen.⁷⁵

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Art. 94 lid 2 VN-Handvest.

⁷¹ Art. 27 VN-Handvest.

⁷² Zoals bijvoorbeeld in de Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), ICJ Rep. 27 juni 1986, p. 14.

⁷³ Sands 1995, p. 141.

⁷⁴ UNEP Training manual 2006, p. 40.

⁷⁵ Maes en Goeteyn 2009, p. 2.

2.2.1 Conflictbeslechting en toezichtprocedures binnen internationale milieu-organisaties

Bij multilaterale milieuverdragen heeft zich de afgelopen decennia een gemeenschappelijk patroon ontwikkeld van eigen institutionele structuren, met het doel de normatieve inhoud voor elk milieuregime te bepalen en te waken over de implementatie en de naleving ervan. Deze institutionele structuren bestaan over het algemeen uit een conferentie of vergadering van partijen, een secretariaat en verschillende gespecialiseerde hulporganen. Ze zijn *ad hoc* opgericht waarbij de conferentie van de partijen hiërarchisch het hoogste orgaan is, een plenair orgaan gevormd door vertegenwoordigers van (een deel van) de verdragspartijen. De conferentie van partijen waakt over de naleving van het verdrag, bepaalt het beleid en past dit zo nodig aan de ontwikkelingen en behoeften in de praktijk aan. Het secretariaat bestaat vooral uit ambtenaren die inzicht en overzicht hebben voor wat betreft de naleving van het verdrag. Het is het administratieve orgaan en vaak de spil voor informatieverzameling en -uitwisseling tussen verdragsstaten, het institutionele kader van het verdrag en de externe actoren. De hulporganen zijn over het algemeen samengesteld uit een deel van de verdragspartijen en/of uit onafhankelijke experts. In beide gevallen worden zij over het algemeen verkozen door de conferentie van partijen. Zij staan de conferentie van partijen bij en spitsen zich toe op kwesties die struikelblokken vormen voor een goede naleving bij het betreffende milieuverdrag. Deze hulporganen zijn grofweg onder te verdelen in drie groepen: adviserende hulporganen, hulporganen voor financiële en technologische bijstand en hulporganen voor implementatie en naleving, ook wel comités van naleving genoemd.⁷⁶

Binnen dit bestek is met name de naleving van milieuverdragen van belang, omdat het hier nogal eens aan schort (zie §2.2) en dit van invloed is op de milieuproblematiek. Het *United Nations Environmental Programme* hanteert vier categorieën met betrekking tot een nalevingsmechanisme: de eerste categorie betreft de verplichting tot informatieverstrekking over de tenuitvoerlegging van milieuverdragen, de tweede de multilaterale niet-nalevingsprocedures, de derde de maatregelen bij niet-nakoming en de vierde de procedure van geschillenbeslechting.⁷⁷

Informatieverstrekking (de eerste categorie) vindt meestal plaats via periodieke zelfrapportage van Staten, al of niet aangevuld door derde-partij verificatie en/of monitoring.⁷⁸

Procedures van niet-naleving (de tweede categorie) zijn geïnstitutionaliseerde mechanismen die aan de hand van de informatieverstrekking de staat van naleving van een specifieke verdragsstaat vaststellen met het doel nalevingsmoeilijkheden bij verdragspartijen te identificeren en naleving te faciliteren (met behulp van de hulporganen). Het zijn *sui generis* procedures die de algemene nieuwe benadering voor de handhaving van het internationaal milieurecht reflecteren. *Sensu lato* gaan zij uit van het principe van coöperatie. De procedures pogen met de verschillende deelnemers aan het milieuverdrag op constructieve en amicale wijze moeilijkheden met betrekking tot de naleving te voorkomen of op te lossen, om het gemeenschappelijk belang dat met het verdrag wordt vooropgesteld te bereiken en te beschermen. *Sensu stricto* gaat het om de (meestal formele) procedures van niet-naleving. Een *bottleneck* is hierbij de *trigger*-bevoegdheid om de problemen van niet-naleving onder de aandacht van het betreffende institutionele orgaan te brengen. Bij het

⁷⁶ Van Haverbeke 2011, p. 23-26 en p. 36-43.

⁷⁷ UNEP Compliance mechanisms 2006, p. 9.

⁷⁸ Van Haverbeke 2011, p. 48-53.

merendeel van de verdragen hangt het initiëren van procedures van niet-naleving af van de conferentie van de partijen of van een *self trigger* van een verdragspartij, een *party-to-party trigger* van verdragspartijen en bij hoge uitzondering (als zij *trigger*-bevoegdheid hebben) van *triggers* van niet-gouvernementele en andere internationale organisaties, of van het publiek. De praktijk heeft echter aangetoond dat – om redenen waar binnen dit bestek verder niet op wordt ingegaan – onvoldoende van deze *trigger*-bevoegdheden gebruik wordt gemaakt. De procedures van niet-naleving blijken alleen effectief te werken waar het secretariaat of de andere organen naast die van de conferentie van partijen van het betreffende milieuverdrag ook de volle bevoegdheid krijgen om de procedure te *triggere*n. Dit is inmiddels het geval bij verdragen die *erga omnes* verplichtingen bevatten, zoals bij het Ozon Protocol, maar zelden tot nooit bij andersoortige milieuverdragen. Bij het uitblijven van een *trigger* worden de procedures van niet-naleving en de daarop volgende te nemen maatregelen (categorie drie) of geschillenbeslechting (categorie vier) niet geïnitieerd, hetgeen consequenties heeft voor het milieu.⁷⁹

Van belang in dit bestek is verder de bevoegdheid tot het nemen van eindbeslissingen met betrekking tot het nemen van maatregelen (de derde categorie), welke ligt bij de conferentie van partijen en niet bij het comité van naleving. De maatregelen kunnen bestaan uit *incentives* zoals het bieden van technische of financiële bijstand en *disincentives* zoals een waarschuwing, publicatie van bevindingen, het aannemen van (in beginsel niet bindende) aanbevelingen, het opschorten van het stemrecht of lidmaatschap, zwaardere lasten, handelssancties of het opleggen van financiële sancties die hoger liggen dan de kosten die gemoeid zijn met het alsnog nakomen van de verdragsverplichting. Schendingen van het verdrag leiden in sommige gevallen ook tot aanpassing van het verdrag. Dat de bevoegdheid tot het nemen van eindbeslissingen bijna altijd bij de conferentie van partijen ligt, en niet bij de nalevingcomités, heeft voordelen maar ook nadelen. Het verzekert dat de uitkomst van een procedure van niet naleving wordt geëvalueerd op politiek niveau, maar vertraagt tegelijkertijd het proces door de (lange) intervallen tussen de verschillende conferenties van partijen. Bovendien komt er op deze manier veel (politieke) macht bij de conferentie van partijen te liggen. Aangezien de nalevingscomités door de conferenties van partijen zelf worden ingesteld en ook de leden door dit politieke orgaan worden verkozen lijkt het overlaten van de eindbeslissing aan de conferentie van partijen onnodig vertragend en niet op zijn plaats. Het is van invloed op het (langer of laten) voortbestaan van het niet-nakomen van verdragsverplichtingen en dus op het milieu.⁸⁰

De procedures van geschillenbeslechting (de vierde en laatste categorie) verschillen naargelang het milieuverdrag, maar over het algemeen komen deze min of meer overeen met de traditionele geschillenprocedures zoals we die zagen bij het algemeen internationaal recht (§2.1.2). Het gaat dan met name om onderhandelingen, arbitrage en conciliatie. Binnen het milieuverdragsrecht wordt hier echter bijna nooit gebruik van gemaakt, maar het heeft wel een aanmoedigend effect om over te gaan tot andere meer flexibele middelen zoals de procedures van niet-naleving.⁸¹

⁷⁹ Idem, p. 54-66.

⁸⁰ Idem, p. 68-69.

⁸¹ Van Haverbeke 2011, p. 90-91.

2.2.2 Milieuaantastende handelingen en hun (gevolg)schade

Zoals we reeds zagen (§2.2) kan milieuschade zich binnen de grenzen van de soevereine staat voordoen maar ook grenzen overschrijden. Een deel van de schade aan de biosfeer, het geheel van levende materie op aarde en de omgeving van de aarde waar leven mogelijk is, vindt met name plaats in de gemeenschappelijke ruimte. Soms via vervuilde lucht en water afkomstig van nationale grondgebieden, soms door handelingen in de gemeenschappelijke ruimte zelf. Dit *no man's land* valt onder geen enkele erkende bindende rechtsmacht. Tenzij er een overeenkomst zoals bijvoorbeeld een verdrag van toepassing is, gelden alleen de algemene beginselen van internationaal (gewoonte)recht.

Het moge duidelijk zijn dat het (internationale) milieurecht en/of diplomatie zich geplaatst ziet voor een scala aan milieuproblemen die zich voordoen binnen het territorium van een staat, tussen staten onderling en binnen het *no man's land*, de gemeenschappelijke ruimte. Het is afhankelijk van de situatie in hoeverre milieuproblemen kunnen worden voorkomen en of, en door wie, er maatregelen kunnen worden genomen als er zich milieuproblemen voordoen.

Het volgende schema geeft een duidelijk beeld van de mogelijke combinaties van milieuaantastende handelingen en (gevolg)schade in of tussen staten en/of de gemeenschappelijke ruimte (die aan geen staat toebehoort).

Combinaties van Handeling en Schadeplaats

Plaats van de handeling	Plaats van de schade	Voorbeeld
Staat A	Staat A	A vernietigt een gehele binnen de eigen grenzen liggende habitat
Staat A	Staat B	A's radioactieve afval waait over de grens buurstaat B binnen
Staat A	Gem. ruimte	A's chemisch afvalwater komt in volle zee terecht
Gem. ruimte	Gem. ruimte	A dumpst vaten met radioactief materiaal op volle zee
Gem. ruimte	Staat B	A's tankers lozen hun inhoud/afval op volle zee, welke aanspoelt op de stranden van staat B

Figuur 1.⁸²

In de volgende paragrafen komen de zojuist geschetste situaties een voor een aan bod. §3 beschrijft de situatie waarbij de plaats van handeling en schade binnen de eigen staat plaats vinden en er geen sprake is van grensoverschrijdende schade en de paragrafen 4.1 t/m 4.4 beschrijven de vier situaties waarbij sprake is van grensoverschrijdende schade. In §5 wordt vervolgens ingegaan op het (ontbreken van) een verantwoordelijke die aansprakelijk gesteld kan worden en in §6 volgt een samenvatting van dit hoofdstuk.

3. Staat A veroorzaakt milieuschade binnen zijn eigen staat

De ontbossing in Brazilië is een voorbeeld van een staat die milieuschade binnen zijn eigen territorium veroorzaakt. Alhoewel milieuschade binnen de eigen staat in principe ook effect

⁸² Stone 1993, p. 37.

heeft op de rest van de wereld, in dit geval onder meer in die zin dat er minder bomen zijn die functioneren als longen van de aarde, wordt interne milieuschade overwegend gezien als een zaak van de soevereine staat.

Een van de kenmerken van een staat is het hebben van een grondgebied.⁸³ Binnen het territoir van een staat worden (on)roerende zaken die onderdeel zijn van het milieu gezien als eigendom. Het begrip eigendom en de wetgeving hieromtrent worden binnen elke soevereine (deel)staat afzonderlijk bepaald en kunnen onderling variëren.

In het Romeinse recht werd eigendom gedefinieerd als *ius utendi et abutendi re sua, quatenus iuris ratio patitur*, 'het recht op het gebruik en misbruik van een zaak, binnen de grenzen van de wet.'⁸⁴

Blackstone schrijft: 'Property is that sole and despotic dominion which one man claims and exercises over the external things of the world, in total exclusion of the right of any other individual in the universe.'⁸⁵

In *Black's Law Dictionary* wordt eigendom gedefinieerd als 'the ownership of a thing is the right of one or more persons to possess and use it to the exclusion of others. In this Code, the thing of which there may be ownership is called "property".'⁸⁶

Volgens het Burgerlijk Wetboek van Nederland en van Aruba is eigendom het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben en staat het de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken. Het gebruik wordt slechts in die zin beperkt, dat het niet strijdig met de rechten van anderen mag zijn en dat de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen in acht worden genomen.⁸⁷ Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) zegt hierover dat iedere natuurlijke of rechtspersoon het recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht. De hiervoor vermelde bepalingen van het EVRM tasten niet het recht aan dat een Staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.⁸⁸

Eigendom van een zaak, zijnde het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben, kan onder meer leiden tot de bescherming of exploitatie van dit eigendom, *in casu* van de (on)roerende zaken die onderdeel zijn van het milieu. Als zodanig is milieuproblematiek terug te leiden tot het begrip eigendom.

⁸³ Nollkaemper 2011, p. 66.

⁸⁴ Definitie eigendom naar Romeins recht, <http://en.jurispedia.org/index.php/Property_law> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

⁸⁵ Blackstone 1766, boek 2, hoofdstuk 1, p. 2.

⁸⁶ Black's law dictionary, 2nd ed.

⁸⁷ Art. 5:1 lid 1 en 2 BW(A).

⁸⁸ Art. 1 EVRM, 1^e protocol.

Binnen het territorium van de meeste staten is eigendom in handen van natuurlijke personen, publiekrechtelijke rechtspersonen⁸⁹ of privaatrechtelijke rechtspersonen.⁹⁰ Rechtspersonen zijn wat het vermogensrecht betreft in beginsel gelijk aan natuurlijke personen.⁹¹

Binnen de territoriale soevereiniteit van staat A worden milieubeleid en -wetgeving bepaald door bestuurders en wetgever. In een democratische rechtsstaat kunnen burgers hier invloed op uitoefenen. Wanneer bijvoorbeeld de vissen in een meer massaal sterven, kunnen burgers druk uitoefenen op de politieke agenda van hun vertegenwoordigers, om een onderzoek te starten en zo nodig milieumaatregelen te treffen. Deze zijn vaak kostbaar en worden uiteindelijk op dezelfde burgers verhaald via bijvoorbeeld belastingen. *Free riders*, degenen die niet willen bijdragen aan de kosten die milieubescherming met zich brengt, worden op deze manier gedwongen mee te betalen.

Milieuproblemen die zich helemaal binnen de nationale grenzen van het territorium van een staat afspelen, kunnen internationaal van belang zijn. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om het uitsterven van bepaalde dier- en plantsoorten of de bescherming van unieke natuurgebieden. Dit zijn onderwerpen van gemeenschappelijke zorg van de mensheid, omdat er universele waarden op het spel staan. Het Verdrag inzake biologische diversiteit 1992 is een voorbeeld van een verdrag dat gebaseerd is op de territoriale soevereiniteit van staten. Het bevat verplichtingen om biologische diversiteit te beschermen en te behouden maar tegelijkertijd blijft de soevereiniteit uitgangspunt, doordat verplichtingen van staten slechts in zeer algemene termen zijn geformuleerd.⁹²

Zoals wij eerder zagen kent de internationale gemeenschap geen wereldwijde uitvoerende macht die staten tot het nakomen van internationaal recht kan dwingen. Toch probeert de 'buitenwereld' soms invloed uit te oefenen op het interne milieubeleid van een staat, bijvoorbeeld door het al of niet toewijzen van fondsen, gunstige leningsvoorwaarden, of *debt for nature swaps*⁹³ waar bijzondere habitat wordt aangewezen als natuurreservaat tegen kwijtschelding van schulden. Een schending van internationale milieuafspraken kan strikt genomen ook een reden zijn tot het nemen van retorsies zoals het verbreken van diplomatieke betrekkingen, het beëindigen van handelsrelaties, het niet langer afnemen van (niet duurzaam geproduceerde) producten of het verhogen van importtarieven voor bepaalde producten uit dat land.

Uiteindelijk is het echter de staat zelf die beslist wat hij met zijn milieu doet, of hij partij wil zijn bij een of ander internationaal verdrag en of hij dit nakomt. Elke staat kan dus in principe beslissen zijn eigen regenwouden te kappen, habitat plat te walsen en species uit te roeien, zonder aan enige autoriteit verantwoording te hoeven afleggen. Binnen zijn eigen grondgebied kan een staat dan ook kiezen voor een economische ontwikkeling die ten koste gaat van de natuur en het milieu van die staat.⁹⁴ In het moderne internationale milieurecht is inmiddels een overkoepelend beginsel van duurzame ontwikkeling ontstaan, dat een

⁸⁹ Art. 2:1 lid 1 en 2 BW (momenteel wordt gewerkt aan een tekst voor boek 2 van het nieuwe *Arubaans* Burgerlijk Wetboek).

⁹⁰ Art. 2:3 BW.

⁹¹ Art. 2:5 BW.

⁹² Nollkaemper 2011, p. 383; zie ook Werner & Wessel 2009, p. 326.

⁹³ Shaw 2003, p. 760.

⁹⁴ Nollkaemper 2011, p. 379.

evenwicht vraagt tussen economische, sociale en milieudoelstellingen.⁹⁵ Dit beginsel is ook opgenomen in de Verklaring van Rio de Janeiro inzake Milieu en Ontwikkeling van 1992⁹⁶ en in talrijke andere verdragen, maar is geen harde rechtsregel. Het functioneert meer als een kader voor de afwegingen van economische en milieubelangen, zoals bijvoorbeeld in de *Gabcíkovo*-zaak.⁹⁷ Een ander overkoepelend beginsel dat ontstond, is het voorzorgsbeginsel, op grond waarvan een staat preventief optreden niet mag uitstellen omdat de gevolgen van bepaalde vervuilende activiteiten nog niet zeker zijn.⁹⁸ Dit speelt bijvoorbeeld bij het klimaatprobleem dat aan wetenschappelijke onzekerheid onderhevig is. Deze beginselen verplichten staten echter niet om te verzekeren dat activiteiten binnen hun grondgebied geen milieuschade, zonder grensoverschrijdende effecten, veroorzaken. Er zijn dermate veel voorbeelden in de statenpraktijk dat het milieu wordt opgeofferd aan economische groei, dat een gewoonterechtelijk beginsel met die strekking niet tot ontwikkeling komt.⁹⁹

Voor zover staten verklaringen hebben afgelegd dat zij zorg zullen dragen voor al het milieu, inclusief het interne milieu, worden deze vaak ondermijnd door conflicterende verklaringen en/of bepalingen dat de manier waarop een staat zijn middelen gebruikt een zaak is van soeverein prerogatief.¹⁰⁰ Het beginsel van soevereine gelijkheid van al haar leden is het uitgangspunt van het Handvest van de Verenigde Naties waarop de organisatie is gebaseerd. De VN zijn niet bevoegd tussenbeide te komen in aangelegenheden die wezenlijk onder de nationale rechtsmacht van een staat vallen, noch mogen staten zodanige aangelegenheden met een beroep op het Handvest tot een oplossing brengen.¹⁰¹ Resolutie 1803 van de VN beklemtoont de permanente soevereiniteit van staten over hun natuurlijke rijkdommen en hulpbronnen en het respect dat andere staten hiervoor moeten hebben.¹⁰² Het VN Zeerechtverdrag legt de soevereine rechten vast voor de Exclusieve Economische Zones van kuststaten met betrekking tot onder andere de exploitatie van levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen en reguleert tegelijkertijd de conservering van levende rijkdommen in dit gebied.¹⁰³ Het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht verwijst in de preambule naar het Handvest van de VN: indachtig de soevereine gelijkheid en de onafhankelijkheid van alle staten zullen staten die partij zijn bij het Weens Verdragenverdrag zich niet mengen in binnenlandse aangelegenheden van staten. Ook de VN-Conferentie over de Bescherming van de Menselijke Leefomgeving van 1972 erkent het soevereine recht van staten om hun eigen bronnen te exploiteren overeenkomstig hun eigen milieubeleid, er daarbij zorg voor dragend geen milieuschade aan andere staten of gebieden buiten nationale rechtsmacht toe te brengen.¹⁰⁴ De verklaring van Rio inzake milieu en ontwikkeling herhaalde vervolgens het soevereine recht van staten om hun eigen rijkdommen overeenkomstig hun eigen milieu- en

⁹⁵ Shaw 2003, p. 758-759.

⁹⁶ Art. 4 Verklaring van Rio de Janeiro 1992, <www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring/rio.html> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

⁹⁷ Case Concerning Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), ICJ Rep. 25 september 1997, p. 7.

⁹⁸ Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), ICJ Rep. 20 april 2010, p. 14

⁹⁹ Nollkaemper 2011, p. 382.

¹⁰⁰ Stone 2010, p. 126.

¹⁰¹ Art. 2 lid 1 en lid 7 Handvest van de Verenigde Naties.

¹⁰² UN General Assembly Resolution 1803 (XVII) on Permanent Sovereignty over Natural Resources, UN Doc. A/5217, 14 December 1962.

¹⁰³ Art. 56 lid 1 sub a en art. 61 United Nations Convention on the Law of the Sea (LOST), Trb. 1983, nr. 83.

¹⁰⁴ Art. 21 Verklaring van Stockholm,

<www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

ontwikkelingsbeleid te exploiteren.¹⁰⁵ En ook het *World Charter for Nature* dat oproept tot het ontplooiën van activiteiten met erkenning van het immense belang van de bescherming van natuurlijke systemen, het behoud van het evenwicht en de kwaliteit van de natuur, verwijst naar het beginsel van permanente soevereiniteit van lidstaten over hun eigen natuurlijke hulpbronnen.¹⁰⁶

Dat ook regionale afspraken hun grenzen bereiken wanneer nationale belangen zwaar(der) wegen, blijkt bijvoorbeeld uit het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) dat in artikel 13 met betrekking tot dierenwelzijn bepaalt dat 'Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte, houden de Unie en de lidstaten ten volle rekening met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuurlijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed.' Door de laatste toevoegingen prevaleert de soevereiniteit van lidstaten en kunnen bijvoorbeeld de stierengevechten in Spanje doorgang vinden, in dit geval op grond van tradities.

Kortom, milieuschade binnen de eigen staat is overwegend een zaak van de soevereine staat. Voor zover staten verklaringen hebben afgelegd dat zij zorg zullen dragen voor al het milieu, inclusief het interne milieu, blijft soevereiniteit uitgangspunt. Verplichtingen die in algemene termen geformuleerd zijn, laten staten zelf bepalen hoe zij daar invulling aan geven.

4. Grensoverschrijdende schade

Grensoverschrijdende milieuschade veroorzaakt door staat A aan staat B komt in §4.1 aan bod, grensoverschrijdende schade die de gemeenschappelijke ruimte betreft komt aan bod in §4.2 t/m §4.4.

4.1 Milieuproblemen tussen staat A en staat B

In beginsel komen diplomatieke en juridische (rechts)middelen pas om de hoek kijken als er bij een (buur)land milieuschade optreedt en dit verhaal haalt bij de schadeveroorzakende staat (§2.1.2).¹⁰⁷ Onder multilaterale milieuverdragen komen de procedures van niet-naleving pas op gang als deze geïnitieerd worden door een – op grond van het verdrag – *trigger*-bevoegde (§2.2.1).

Een voorbeeld van diplomatieke geschillenbeslechting is het recente conflict tussen Ecuador en Colombia bij het sproeien vanuit de lucht van giftige herbiciden door Colombia op locaties in de buurt van, aan en over de grens met Ecuador. Ecuador die de zaak in 2008 voor het Internationaal Gerechtshof bracht, stelde het er in 2013 van op de hoogte dat het

¹⁰⁵ Art. 2 Verklaring van Rio de Janeiro 1992, <www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring/rio.html> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹⁰⁶ World Charter for Nature', United Nations, A/RES/37/7, 28 October 1982, inleiding, <www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹⁰⁷ Stone 2010, p. 128.

uiteindelijk zelf het geschil met Colombia had opgelost waarna de zaak verwijderd werd van de lijst van het Hof.¹⁰⁸

Een van de weinige voorbeelden van arbitrage in milieuzaken is de zaak *Trail Smelter (U.S. v. Canada)* waar wolken giftige damp over de grens heen waaiden.¹⁰⁹ In casu verklaarde een internationaal arbitrage-tribunaal expliciet dat 'under the principles of international law (...) no state has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury to the properties or persons (of another state), when the case is of serious consequences and the injury is established by clear and convincing proof.' Andere zaken die het historisch belang van arbitrage reflecteren in de ontwikkeling van het internationaal milieurecht zijn de *Bering Fur Seals Arbitration*¹¹⁰ en de *Lac Lanoux Case*.¹¹¹

Twee voorbeelden van internationale rechtspraak door het Internationaal Gerechtshof zijn de *Corfu Channel* zaak uit 1949 en de *Pulp Mills* zaak die daar op voortborduurde uit 2010. In de *Corfu Channel* zaak (*United Kingdom v. Albania*) waar twee Britse oorlogsschepen tijdens onschuldige doorvaart op Albanese mijnen liepen en zonken, oordeelde het Internationaal Gerechtshof de 'obligation of every state not to allow its territory to be used for acts contrary to the rights of other states.'¹¹²

De recentere uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de *Pulp Mills on the River of Uruguay*-zaak waar de bouw van een cellulosefabriek op de oevers van de Uruguay rivier zou leiden tot milieuschade in Argentinië, bevestigde het gewoonterechtelijke voorzorgsbeginsel in het moderne internationale milieurecht: 'The principle of prevention, as a customary rule, has its origins in the due diligence¹¹³ that is required of a state in its territory. It is every state's obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other states. A state is thus obliged to use all the means at its disposal in order to avoid activities which take place in its territory, or in any area under its jurisdiction, causing significant damage to the environment of another state.'¹¹⁴ De kwalificatie 'aanzienlijk' is hier van belang. Het is immers niet realistisch van staten te vergen dat ze alle grensoverschrijdende effecten (en schade) kunnen voorkomen.¹¹⁵

Het verbod op het toebrengen van aanmerkelijke schade moet in het geval van internationale rivieren worden toegepast in relatie tot het beginsel van 'redelijk en billijk gebruik', wat bepaalt dat staten een internationale rivier op hun grondgebied op redelijke en billijke wijze moeten gebruiken. Deze twee beginselen kunnen in bepaalde omstandigheden tot tegengestelde resultaten leiden. Het is niet onrechtmatig als door

¹⁰⁸ Order aerial herbicide spraying, 13 september 2013, general list 138, <<http://www.icj-cij.org/docket/files/138/17528.pdf>> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹⁰⁹ Trail Smelter Case (U.S. v. Canada), 11 maart 1941.

¹¹⁰ Bering Fur Seals Case (U.K. v. U.S.), 15 augustus 1893.

¹¹¹ Lac Lanoux Case (Spain v. France), 16 november 1957, 24 ILR 101 at 140.

¹¹² Case Concerning Corfu Channel (U.K. v. Albania), ICJ Rep. 9 april 1949, p. 4.

¹¹³ 'The test of due diligence' zie: Shaw 2008, p. 855.

¹¹⁴ Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), ICJ Rep. 20 april 2010, p. 14.

¹¹⁵ Nollkaemper 2011, p. 380.

gebruik van een rivier schade wordt toegebracht aan een andere oeverstaat, als dat gebruik redelijk en billijk is.¹¹⁶

Een voorbeeld van regionale rechtspraak door het Hof van Justitie van de Europese Unie bij grensoverschrijdende milieuschade is de *Kalimijnen*-zaak waarbij de lozing van zout door de kalimijnen in Frankrijk zorgde voor verzouting van grondwater in Nederland. In het *Kalimijnen*-arrest bracht het Hof van Justitie van de Europese Unie duidelijkheid over de bevoegdheid van de rechter bij grensoverschrijdende milieuschade. De rechter bepaalde hier dat 'de verweerder ter keuze van de verzoeker kan worden opgeroepen voor de rechter hetzij van de plaats waar de schade is ingetreden, hetzij van de plaats van de veroorzakende gebeurtenis die aan de schade ten grondslag ligt.'¹¹⁷ In tegenstelling tot de rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie wel bindende rechtsmacht en is er geen plaats meer voor 'eigenrichting'. Ook het afdwingen van naleving wordt door andere procedures beheerst. Binnen dit bestek wordt hier verder niet op ingegaan.

De afwezigheid van bindende rechtsmacht op wereldniveau, onduidelijkheid over de mate van aansprakelijkheid en schade (zie ook §5), bewijsproblemen en ontbrekende handhaving maken dat milieuzaken voor het Internationaal Gerechtshof over het algemeen zeer schaars zijn. In de praktijk wordt er, ook om 'diplomatieke' redenen, meestal voor de diplomatieke weg gekozen.¹¹⁸ Dit blijkt ook uit het feit dat de in 1993 opgerichte speciale Kamer voor Milieuzaken tot 2006 geen enkele zaak te behandelen kreeg en om die reden niet langer gehandhaafd bleef.¹¹⁹

Kortom, binnen het algemeen internationaal milieurecht (§2.1.2) is milieuschade tussen staten overwegend een zaak van de betrokken staten zelf. Diplomatieke geschillenbeslechting, arbitrage en rechtspraak spelen hierbij een belangrijke rol. Diplomatieke geschillenbeslechting geniet de voorkeur. Dit kan echter leiden tot escalatie en is niet bindend. Door de feitelijke ongelijkheid die er tussen staten bestaat, hebben bepaalde staten bovendien meer mogelijkheden dan andere om hun rechten te handhaven door bijvoorbeeld het nemen van tegenmaatregelen. De rechterlijke methoden om een geschil te beslechten zijn relatief beperkt, het voorleggen van een geschil aan een arbitragetribunaal of het Internationaal Gerechtshof is optioneel. Daarbij worden aan het Internationaal Gerechtshof nauwelijks milieuzaken voorgelegd. Belangrijke beginselen die zich afgelopen decennia hebben ontwikkeld zijn onder meer de zorgplicht van Staten en het voorzorgsbeginsel om geen aanmerkelijke grensoverschrijdende milieuschade te veroorzaken. Aanmerkelijke grensoverschrijdende milieuschade veroorzaakt door redelijk en billijk gebruik van internationale rivieren is daarbij niet per definitie onrechtmatig.

Onder multilaterale milieuverdragen (§2.2.1) genieten procedures van niet-naleving de voorkeur boven de procedures van geschillenbeslechting. Het initiëren ervan blijkt een

¹¹⁶ Art. 5, 6 en 7 Verdrag inzake het recht betreffende het gebruik van internationale waterlopen anders dan voor scheepvaart van 1997, Trb. 2000, 104.

¹¹⁷ HvJ 30 november 1976, C-21/76, NJ 1977, 494.

¹¹⁸ Stone 1993, p. 59-64.

¹¹⁹ ICJ, chambers and committees, <www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=4> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

bottleneck te zijn aangezien van de verdragsorganen in beginsel alleen het hoogste orgaan hiertoe bevoegd is. Dit is een politiek orgaan. Verdragspartijen zelf maken onvoldoende of geen gebruik van hun trigger-bevoegdheid. Een ander obstakel is dat de uiteindelijke beslissing tot het nemen van maatregelen om naleving af te dwingen in beginsel alleen aan ditzelfde hoogste (politieke) orgaan is voorbehouden.

4.2 Staat A veroorzaakt vanuit het eigen territoir milieuschade aan de gemeenschappelijke ruimte

Wanneer dezelfde zwavelhoudende wolken de grens overwaaien, niet een buurland in maar bijvoorbeeld de hogere atmosfeer in of over de volle zee, wordt – verklaringen en overeenkomsten ten spijt – het aanwenden van diplomatieke middelen en/of rechtsmiddelen nog problematischer. Bij een grensoverschrijdend interstatelijk conflict (staat A versus staat B) zijn er in principe ambtenaren van de getroffen staat ter plekke om de schade vast te stellen en uit te zoeken waar deze vandaan komt. De verontreinigde wolken kunnen gezien worden als een soort ‘invasie’. Iets wat het internationale recht gewoonlijk probeert op te lossen. In de gemeenschappelijke ruimte echter, ontbreken ‘gemeenschappelijke’ ambtenaren. Voor het *no man’s land* dat buiten elke rechtsmacht en vaak ook nog buiten elk gezichtsveld ligt, is voor het houden van toezicht en het in stelling brengen van diplomatieke en/of juridische oplossingen een multinationale gecoördineerde inspanning vereist. En zelfs indien er een toezichthoudend orgaan is of zou worden opgericht dat milieuschade kan vaststellen en ook de oorzaak hiervan kan achterhalen, dan nog blijven er justitiële belemmeringen over zoals de *locus standi*: wie is belanghebbende en heeft het recht om een gerechtelijke procedure te mogen starten en in dat verband gehoord te worden? Als er uit een vijver schildpadden worden gestolen kan de eigenaar ervan een rechtszaak aanspannen op grond van het zonder toestemming betreden van zijn terrein en het wegnemen van zijn eigendom. Maar als een vissersvloot van een bepaalde staat op de volle zee schildpadden in zijn netten verst(r)ikt, en er geen internationaal verdrag van toepassing is, is het praktisch onmogelijk voor een andere staat om hier een rechtsmiddel tegen aan te wenden. Allereerst rijst de vraag of, en wanneer, er *überhaupt* sprake is van milieuschade; om hoeveel dode schildpadden moet het dan gaan, om welke soort(en) etcetera. Vervolgens rijst de vraag wie belanghebbende is. De gemeenschappelijke ruimten c.q. de zeeschildpadden hebben geen eigenaar. De *actio popularis*, het recht van eenieder om bezwaar te maken tegen overheidsbeslissingen – zelfs wanneer persoonlijk belang ontbreekt – is binnen veel staten verboden en in de gemeenschappelijke ruimte ook niet van toepassing. En een onrechtmatige daad in de vorm van de *erga omnes*-doctrine waarbij het eigendomsrecht jegens allen kan worden uitgeoefend, doet zich in dit verband ook (nog) niet voor. Dan is er nog de vraag omtrent de marktwaarde van, in dit geval, de schildpadden. Hoe groot is de juridische schade? Om vervolgens voor bewijsproblemen te staan: wie kan bewijzen dat de gedode zeeschildpadden door de (ontkennende) staat in kwestie zijn gedood?¹²⁰

Het beginsel dat staten geen ernstige schade toebrengen aan het milieu van andere staten is wegens gebrek aan de bescherming van de gebieden die buiten nationale rechtsmacht vallen uitgebreid tot de bescherming van de gemeenschappelijke ruimte.¹²¹ Ook het beginsel van duurzame ontwikkeling en het voorzorgsbeginsel zijn hier van toepassing en nader

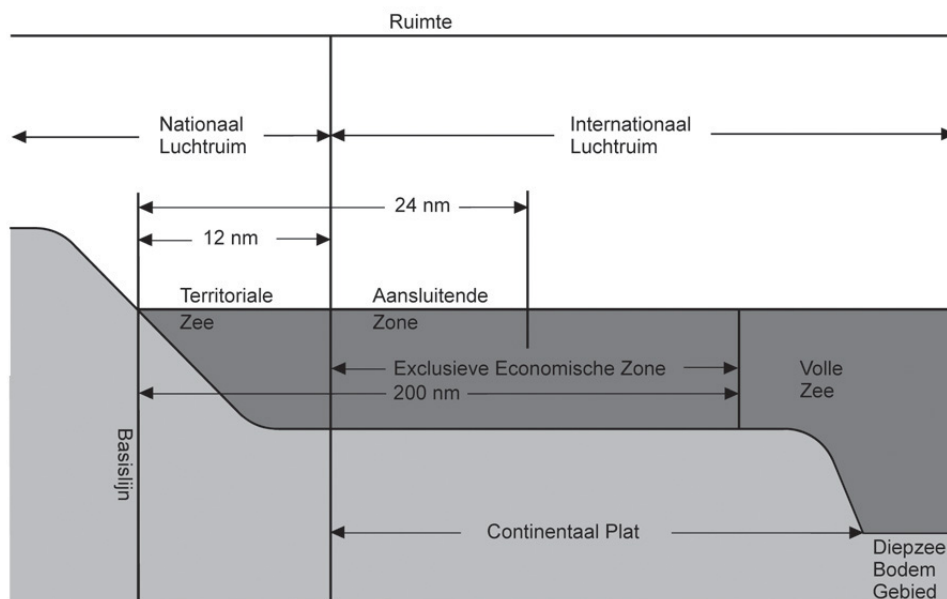
¹²⁰ Stone 1993, p. 72-75; zie ook Stone 2010, p. 126-128.

¹²¹ Art. 21 Verklaring van Stockholm 1972; zie ook art. 2 Verklaring van Rio de Janeiro 1992 en ICJ, *Legality of Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Rep. 8 juli 1996, p. 226.

uitgewerkt in een reeks verdragen zoals de Verklaring van Rio de Janeiro inzake Milieu en Ontwikkeling van 1992 en het Kyoto Protocol bij het Klimaatverdrag uit 1997. Het laatste trad in werking in 2005, echter zonder dat de Verenigde Staten (een van de grootste uitstoters van broeikasgassen in de atmosfeer) hieraan deelnam. Een nieuw Klimaatakkoord met voor staten bindende afspraken dat op de Kopenhagentop in 2009¹²² tot stand had moeten komen is niet gelukt, waaruit blijkt dat staatssoevereiniteit nog steeds een grote rol speelt bij het vormen van nieuw internationaal recht.

Voor wat betreft de gemeenschappelijke ruimte is het, in tegenstelling tot binnen het territorium van (democratische rechts-)staten, niet de meerderheid die beslist. Verdragen komen tot stand op basis van unanimiteit. Beslissingen die tot multinationale gecoördineerde inspanningen moeten leiden komen dan ook vaak niet of nauwelijks tot stand. Het VN Zeerechtverdrag¹²³ is zo'n verdrag. Het kwam na jarenlange onderhandelingen tot stand en codificeert een groot aantal gewonterechtelijke regels op het gebied van het zeerecht en bevat een vrijwel allesomvattend juridisch kader voor het gebruik van oceanen. In dit verdrag worden naast de territoriale zee ook een aansluitende zone, een exclusieve economische zone (EEZ), het continentale plat, de volle zee en de diepzeebodem onderscheiden, zoals te zien in onderstaande figuur.

Maritieme zones



Figuur 2.¹²⁴

Het belang van dit onderscheid is gelegen in het feit dat binnen de EEZ en het continentale plat staten op grond van het verdrag specifieke bevoegdheden hebben, waaronder het recht op exploratie en exploitatie van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen (gas en olie), het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en het recht op de oprichting van

¹²² Kopenhagenakkoord 2009, <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf>> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹²³ United Nations Convention on the Law of the Sea (LOST), Trb. 1983, nr. 83.

¹²⁴ Werner & Wessel 2011, p. 232.

kunstmatige eilanden of andere constructies.¹²⁵ Op volle zee is er onder meer vrijheid van visserij en van wetenschappelijk onderzoek, en de vrijheid om kabels en pijpleidingen te leggen, alsmede tot het bouwen van kunstmatige eilanden.¹²⁶ In een aparte implementatieovereenkomst is naderhand de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van de diepzeebodem geregeld.¹²⁷

Dat staten zelf een belangrijke rol spelen bij de uitvoering en handhaving van de regels van het internationaal recht is ook in het Zeerechtverdrag terug te zien. Zo voorziet het in bepaalde bevoegdheden en verplichtingen om het mariene milieu te beschermen en draagt de invulling daarvan in deel XII op aan de soevereine staten zelf. Voorbeelden hiervan zijn dat 'States have the sovereign right to exploit *their* natural resources pursuant to *their* environmental policies (...) [cursivering MB]'¹²⁸ gevolgd door 'States shall take measures (...) to prevent, reduce and control pollution of the marine environment (...), using for this purpose *the best practicable means at their disposal* and in accordance with *their* capabilities, (...) [cursivering MB].'¹²⁹

Toezicht en milieu-effectbeoordeling worden ook aan de staten (zelf) opgedragen, en wel door pogingen hiertoe te ondernemen 'as far as practicable'.¹³⁰ Iets verderop worden 'International rules and national legislation to prevent, reduce and control pollution of the marine environment' aan staten opgedragen '(...) taking into account *characteristic regional features, the economic capacity of developing States and their need for economic development* [cursivering MB].'¹³¹ Daarbij 'to minimize, to the fullest extent possible, the release of toxic, harmful or noxious substances, (...) [cursivering MB].'¹³² 'Dumping within the territorial sea and the exclusive economic zone or onto the continental shelf shall not be carried out without the express prior *approval* of the coastal State,(...) [cursivering MB].'¹³³ Handhaving met betrekking tot de bescherming en conservering van het mariene milieu wordt vervolgens ook aan de staten opgedragen.¹³⁴ Het verdrag beperkt verder niet de mogelijkheid tot het instellen van een civiele procedure voor claims in verband met verlies of schade als gevolg van vervuiling van het mariene milieu.¹³⁵ Als laatste wordt nog de soevereine immuniteit van staten voor onder andere (oorlogs)schepen die gebruikt worden in niet-commerciële overheidsdienst vastgelegd, waarop de bepalingen van het verdrag voor wat betreft de bescherming en conservering van het mariene milieu niet van toepassing zijn. Daarbij moeten staten wel zorg dragen '(...) that such act in a manner consistent, *so far as is reasonable and practicable*, with this convention [cursivering MB].'¹³⁶

¹²⁵ Art. 56 lid 1 sub a en 77 lid 1 United Nations Convention on the Law of the Sea (LOST), Trb. 1983, nr. 83.

¹²⁶ Art. 87 lid 1 LOST.

¹²⁷ Overeenkomst betreffende de uitvoering van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994, UNTS nr. 31364.

¹²⁸ Art. 193 United Nations Convention on the Law of the Sea (LOST), Trb. 1983, nr. 83.

¹²⁹ Art. 194 LOST.

¹³⁰ Art. 204-206 LOST.

¹³¹ Art. 207 lid 4 LOST.

¹³² Art. 207 lid 5 LOST.

¹³³ Art. 210 lid 5 LOST.

¹³⁴ Art. 213-222 LOST.

¹³⁵ Art. 229 LOST.

¹³⁶ Art. 236 LOST.

De economische belangen die vaak de oorzaak van de verontreiniging vormen, zijn groot en de 'schoonmaakkosten' hoog. Een probleem dat meespeelt bij de aanpak van milieuproblemen in de gemeenschappelijke ruimte, is dat van de 'concurrerende inzet van middelen'. Alle staten ter wereld hebben in meer of mindere mate te maken met de aantasting van hun interne milieu. Zo zij al middelen ter beschikking hebben en stellen voor de aanpak van hun 'eigen' milieuproblemen, voor milieuproblemen in de gemeenschappelijke ruimte is dit nog maar helemaal de vraag. Staten hebben immers in beginsel keuzevrijheid als het gaat om het al of niet aanpakken en/of voorkomen van milieuschade. Of dat nou voor interne of gemeenschappelijke doeleinden is. Intern zijn er echter de druk van de burgers/kiezers en het feit dat de staat zelf kan kiezen aan welk probleem hij de voorrang wil geven. Extern ontbreken de (wereld)burgers die staten op hun milieubeleid kunnen aanspreken, en als zij al een poging ondernemen is er geen bevoegde instantie waar zij met hun klacht terecht kunnen. Ook *free riders*, staten die niet mee willen (of kunnen) doen en profiteren van de pogingen van overige staten om milieuproblemen in de gemeenschappelijke ruimte aan te pakken zijn problematisch. Het levert een oneerlijke 'concurrentiestrijd' op, wat een reden temeer is voor staten om af te zien van geldverslindende maatregelen om milieuschade binnen het *no man's land* aan te pakken.¹³⁷ Een rapport uit 2008 toonde reeds aan dat er geen enkel deel van de oceanen bestaat dat niet negatief beïnvloed is door menselijke activiteiten en dat 41% daarvan sterk vervuild is door verontreinigende stoffen. Slechts 3.7% van de oceanen ondervindt kleine effecten van menselijk handelen. Deze laatste gebieden liggen in de buurt van de Noord- en Zuidpool, waar seizoensgebonden of permanent ijs de toegang voor de mens beperkt.¹³⁸

4.3 De door staat A in de gemeenschappelijke ruimte veroorzaakte milieuschade aan de gemeenschappelijke ruimte

Schade aan het milieu veroorzaakt vanuit willekeurig welk land is al moeilijk te traceren, op volle zee, in de atmosfeer en in de Antarctische regio's is dit nog moeilijker, zometertijd vaak onmogelijk. Alleen al de oceanen beslaan ongeveer 2/3 van het oppervlak van de aarde, de gemeenschappelijke atmosfeer gaat het bevattingsvermogen van menigeen te boven.

De belemmeringen bij de aanpak of voorkoming van milieuschade in de gemeenschappelijke ruimte is hier niet anders dan in de vorige situatie (staat A veroorzaakt milieuschade aan de gemeenschappelijke ruimte) met als enig verschil dat landen eerder geneigd lijken (niet-bindende) resoluties van de VN en de legitimiteit van internationale controle met betrekking tot hun activiteiten op volle zee of in de ruimte te respecteren. Het betreft immers niet hun eigen soevereine territorium. Ook is er een groeiende bewustwording dat zonder afspraken de gemeenschappelijke ruimte (nog) vatbaar(der) is voor misbruik. Het monitoren van de nakoming van overeenkomsten wordt echter ook hier voor het overgrote deel aan de betrokken staten zelf overgelaten, wat de te verwachten effecten weer teniet doet. De motivatie, organisatie en financiën voor een wereldomvattende monitorende en handhavende instantie ontbreken. Daarbij komt dat wetenschappelijke experimenten in de ruimte of op de zeebodem, de ontginning van de zeebodem, overexploitatie van het leven in zee door onder andere moderne visserijtechnologie en het storten of verbranden van (giftige) materialen op volle zee zich vaak onttrekken aan het oog van een eventuele controlerende instantie en de rest van de wereld. De meest bekende uitzonderingen hierop

¹³⁷ Mitchell 1996, p. 12; zie ook Stone 2010, p. 126-128.

¹³⁸ Halpern e.a. 2008, p. 949-950.

zijn olierampen veroorzaakt door tankers, waarbij de olievlek letterlijk in beeld komt, en de aandacht voor de fragiele ozonlaag in de stratosfeer (dat deel van de atmosfeer dat de aarde beschermt tegen de dodelijke ultraviolette straling). Daartegenover staat de onbekendheid van de gemiddelde burger met de honderdduizenden ton aan koolmonoxide, stikstofoxiden, zwaveldioxide, koolwaterstoffen en andere verontreinigende en/of giftige deeltjes in de troposfeer (de laag van de atmosfeer die het dichtst bij de aarde is) en de grote aantallen al of niet nog werkende satellieten, restanten van ruimtevaart(testen) en ander afval dat in een baan om de aarde gebracht is. Van de grote hoeveelheden munitie uit de tweede wereldoorlog, waaronder chemische wapens,¹³⁹ en vaten met radioactief afval die uit 'veiligheidsoverwegingen' in zee zijn gedeponerd (en al metaalmoehed vertonen)¹⁴⁰ hebben ook slechts weinigen gehoord.¹⁴¹

4.4 De door staat A in de gemeenschappelijke ruimte veroorzaakte milieuschade aan staat B

In situaties waar een olieek of afval afkomstig van schepen vanuit de gemeenschappelijke ruimte de kust vervuult van willekeurig welke staat, of puin neerstort van een rond de aarde cirkelende satelliet dat terecht komt in een staat, is van meer internationale regulering sprake dan van zijn spiegelbeeld (staat A veroorzaakt milieuschade aan de gemeenschappelijke ruimte). Zo zijn er fondsen die compensatie bieden voor schade aan het territorium, inclusief de territoriale zee, van een staat.¹⁴² Maar schade veroorzaakt door hetzelfde olieek aan de volle zee en haar zeeleven valt daar niet onder (§4.3), evenmin als de schade die een olieek vanuit de kust of territoriale zee van een staat aanricht aan de volle zee (§4.2). Ook schade veroorzaakt door inslag van objecten uit de ruimte aan een staat valt sinds 1972 onder een verdrag.¹⁴³ Hier is sprake van een risicoaansprakelijkheid van de handelende staat, waarbij de staat waar de schade is opgetreden geen nalatigheid hoeft te bewijzen van de schadeveroorzakende staat. Schadecompensatie voor een staat is dan wel in bepaalde gevallen geregeld, in tegenstelling tot schade aan de gemeenschappelijke ruimte, het voorkomen van die schade blijft evenals in de voorgaande categorieën een groot probleem. Een van de uitzonderingen hierop is het voorkomen van schade veroorzaakt door het testen van nucleaire wapens in de gemeenschappelijke ruimte wat, sinds een verdrag dat in 1963 tot stand kwam, verboden is.¹⁴⁴ Weliswaar opgesteld in verband met onderhandelingen over het wapenpakket, maar het voorkomen van schadelijke neerslag ter bescherming van bevolkingsgroepen (de mens!) was zeker een motiverende factor om tot dit verdrag te komen.¹⁴⁵

4.5 Samenvatting

Voor wat betreft de drie situaties met betrekking tot de gemeenschappelijke ruimte (§4.2 t/m §4.4) kan geconcludeerd worden dat er geen overkoepelende autoriteit is die toezichthoudend of handhavend optreedt bij milieuschade aan, in of vanuit de gemeenschappelijke ruimte. De motivatie, organisatie en financiën hiertoe ontbreken. Het voorkomen van milieuschade blijft dan ook een groot probleem. Staten blijken weliswaar eerder geneigd toezicht en handhaving met betrekking tot hun activiteiten in de

¹³⁹ Simon 1992, A3.

¹⁴⁰ NOAA Atomic waste report, 1990.

¹⁴¹ Stone 1993, p. 88-93.

¹⁴² IOPC Funds, <www.iopcfunds.org/about-us/> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹⁴³ Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects.

¹⁴⁴ Treaty Banning Testing of Nuclear Weapons in the Atmosphere, in Outer Space, and Under Water.

¹⁴⁵ Stone 1993, p. 54-55.

gemeenschappelijke ruimte te accepteren dan wanneer het activiteiten vanuit hun eigen grondgebied betreft, maar ook hier hebben staten zelf een belangrijke taak bij de uitvoering en handhaving van de regels van internationaal recht. Een bijkomend probleem is dat schade in de gemeenschappelijke ruimte, en/of de veroorzaker ervan, zich vaak onttrekt aan het oog van de wereld. Daarnaast spelen justitiële belemmeringen een rol bij het aanwenden van rechtsmiddelen, zoals het ontbreken van bindende rechtsmacht, wie belanghebbende is, hoe groot de schade is en of er voldoende bewijs is tegen de staat die verantwoordelijk wordt gehouden. Bovendien is er geen verdragsluitende verplichting voor soevereine staten. Compensatie voor staten die onderhevig zijn aan milieuschade vanuit de gemeenschappelijke ruimte is in enkele gevallen wel geregeld, diezelfde schade aan het *no man's land* niet. Voor wat betreft het opruimen van opgetreden milieuschade in de gemeenschappelijke ruimte zien staten er vaak van af om geldverslindende maatregelen te nemen.

5. (G)een verantwoordelijke

Het onderzoek naar de veroorzaker(s) van grensoverschrijdende milieuschade is een probleem op zich. Vragen als waar de (meeste) vervuiling wordt aangericht, in hoeverre accumulatie de oorzaak is, wat doorslaggevend is en wie in hoeverre verantwoordelijk is blijven door hun complexiteit veelal onbeantwoord.¹⁴⁶ Bij overbevissing of vervuiling van de gemeenschappelijke ruimte, bijvoorbeeld in het geval van de 'plastic soep' of het lozen van afval op volle zee,¹⁴⁷ geldt dat net zoals het *no man's land* geen eigenaar heeft voor wat betreft het recht op de ontginning ervan, er in beginsel ook geen verantwoordelijke is voor de vervuiling c.q. bescherming ervan.¹⁴⁸

5.1 Sancties uit het algemene internationale recht

Voor zover de aansprakelijke voor schade aan het milieu kan worden herleid tot een staat of groep van staten kan deze internationaal aansprakelijk worden gesteld of kan het milieuverdrag worden beëindigd of zijn werking worden opgeschort.

5.1.1 Algemene internationale aansprakelijkheid

Een inbreuk op een internationale verplichting kan leiden tot internationaalrechtelijke aansprakelijkheid. Dat geldt ook bij multilaterale milieuverdragen. Al in 1928 bepaalde het Permanent Hof van Internationale Justitie dat '(...) the Court observes that it is a principle of international law, and even a general conception of law, that any breach of an engagement involves an obligation to make reparation (...) the Court has already said that reparation is the indispensable complement of a failure to apply a convention, and there is no necessity for this to be stated in the convention itself.'¹⁴⁹ De klassieke benadering van inbreuken op internationaal recht is dus dat de aansprakelijke partij de veroorzaakte schade moet herstellen en/of vergoeden. De aansprakelijkheid voor schade aan het milieu kan echter in veel gevallen niet worden herleid tot één staat of een specifieke groep van staten. Bovendien is het juist bij het internationaal milieurecht efficiënter om milieuschade te

¹⁴⁶ Stone 1993, p. 70; zie ook: Stone 2010, p. 128.

¹⁴⁷ Voor meer informatie zie: <www.unep.org/yearbook/2011/pdfs/plastic_debris_in_the_ocean.pdf> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹⁴⁸ Stone 1993, p. 75; zie ook: Stone 2010, p. 130.

¹⁴⁹ Case Concerning the Factory at Chorzów (Germany v. Poland), PCIJ Series A, no. 17, 13 september 1928, p. 29.

voorkomen en daarmee ook aansprakelijkheid te voorkomen, in plaats van de pijlen te richten op herstel of vergoeding.¹⁵⁰

Wanneer echter de milieuschade eenmaal is opgetreden *en* in de gevallen dat kan worden vastgesteld welke staat een op hem rustende rechtsplicht heeft geschonden *en* wanneer een belanghebbende partij ertoe besluit om deze aansprakelijk te stellen, *dan* kan de schadeveroorzakende partij op grond van het internationale recht aansprakelijke worden gesteld. De voorwaarden en gevolgen van internationale aansprakelijkheid worden door het internationale aansprakelijkheidsrecht geregeld. Het schenden van een rechtsplicht kan worden verbonden met een sanctie.

De beginselen van staatsaansprakelijkheid zijn overwegend van gewoonterechtelijke aard en gecodificeerd in de Artikelen inzake Staatsaansprakelijkheid, opgesteld en aangenomen door de *International Law Commission* (ILC) in het kader van de VN.¹⁵¹ De artikelen op zichzelf zijn niet bindend, zij binden doordat zij gestoeld zijn op internationaal gewoonterecht. Daarnaast worden regels met betrekking tot staatsaansprakelijkheid soms uitgewerkt in een beperkt aantal verdragen. Het uitgangspunt is dat een handeling die de staat kan worden toegerekend en die in strijd is met een op de hem rustende rechtsplicht een onrechtmatige daad is die staatsaansprakelijkheid met zich brengt (art. 2 ILC). De rechtsgevolgen die hieruit voortvloeien zijn de verplichting tot beëindiging van de onrechtmatige daad (art. 30 ILC) en een verplichting tot rechtsherstel (art. 35 ILC), restitutie, compensatie en/of genoegdoening (art. 34 t/m 37 ILC).¹⁵² Deze regels gelden ook voor verplichtingen die betrekking hebben op de bescherming van het milieu.

Internationale organisaties kunnen naast de algemene aansprakelijkheidsregels eigen aansprakelijkheidsregels hebben.¹⁵³ Voor wat betreft individuen is de aansprakelijkheid onttrokken aan de nationale rechtssfeer en is er een systeem van individuele aansprakelijkheid ontwikkeld, onderverdeeld in internationaal strafrechtelijke aansprakelijkheid en internationale civielrechtelijke aansprakelijkheid. De laatste is gebaseerd op de gedachte dat grensoverschrijdende handelingen tot schade kunnen leiden voor onschuldige slachtoffers die, als gevolg van het grensoverschrijdende karakter ervan, niet voldoende toegang hebben tot schadevergoeding. Sommige verdragen beogen in dit soort gevallen schadevergoeding voor de slachtoffers te krijgen, bijvoorbeeld het Internationaal verdrag inzake wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie uit 1969 (Trb. 1970, 196) en het *Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal* (Trb. 1990, 12).¹⁵⁴

Om staatsaansprakelijkheid voor grensoverschrijdende milieuschade vast te stellen moet allereerst worden vastgesteld wanneer er sprake is van onrechtmatig handelen of nalaten van een staat.¹⁵⁵ De heersende opvatting is dat de verplichting om geen

¹⁵⁰ Van Haverbeke 2011, p. 54.

¹⁵¹ Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, A/Res/56/83, Annex.

¹⁵² Nollkaemper 2011, §11.2.

¹⁵³ Idem, §11.3.

¹⁵⁴ Idem, §11.4.5.

¹⁵⁵ Werner & Wessel. 2011, p. 328-334.

grensoverschrijdende milieuschade te veroorzaken in beginsel slechts neerkomt op een zorgplicht.¹⁵⁶ Voorts moet de handeling of het nalaten aan de staat kunnen worden toegerekend en moet het gaan om aanzienlijke, dan wel ernstige milieuschade. Van de staat wordt verwacht dat hij de nodige preventieve maatregelen neemt om te voorkomen dat zich aanzienlijke schade voordoet, de zogeheten voorzorgsbenadering of het voorzorgs-beginsel.¹⁵⁷

Zoals wij eerder zagen gebeurt het aansprakelijk stellen van staten bij het oplossen van milieuproblemen niet vaak (§4.1) zelfs niet wanneer duidelijk is welke staat verantwoordelijk is zoals bijvoorbeeld in het geval van de ramp bij Tsjernobyl. Een staat klaagt een andere staat niet gauw aan. Bovendien beperken milieuproblemen zich niet tot problemen tussen staten, maar kan een probleem zich ook afspelen binnen de grenzen van één staat (§3) en/of in de gemeenschappelijke ruimte (§4.2 t/m §4.4).¹⁵⁸

Het zijn deze tekortkomingen van de internationale staatsaansprakelijkheid die hebben geleid tot de ontwikkeling van de procedures van en maatregelen bij niet-naleving (§2.2.1) onder milieuverdragen.

5.1.2 Het beëindigen van een verdrag of opschorten van zijn werking

Artikel 60 van het Verdrag van Wenen biedt de mogelijkheid om een verdrag te beëindigen of om zijn werking op te schorten, op grond van een materiële schending van het verdrag. Behalve dat een individueel recht om een verdrag te schorsen enkel is voorbehouden aan een in het bijzonder door de schending getroffen partij (lid 2 sub b) en het bij inbreuken op milieuverdragen vaak onmogelijk is om één geschonden partij aan te duiden en/of de schadeveroorzakende partij, is het doel van milieuverdragen juist te komen tot een situatie van naleving.¹⁵⁹ Dit is ook terug te zien in de procedures voor niet naleving en de maatregelen bij niet-naleving, die juist pogen te leiden tot zo'n situatie.

6. Conclusie

De wereldwijde milieuproblematiek is gezien vanuit het eigendomsrecht, de jurisdictie van staten en vanuit de gemeenschappelijke ruimte. Ondanks de groeiende internationale samenwerking en onderlinge afhankelijkheid van staten blijft territoriale soevereiniteit een sleutelbegrip binnen het internationale recht. Het internationale recht is kwetsbaar en moet vaak wijken voor politieke belangen. De achterliggende politieke agenda is niet zelden gericht op behartiging van nationale economische belangen.

Staten zelf spelen een belangrijke rol bij de uitvoering en handhaving van de regels van het algemeen internationaal recht. Voor juridische en diplomatieke oplossingen binnen het internationale recht is het van belang waar de schadeveroorzakende handeling zich voordoet, waar de schade optreedt en of er, naast niet bindende verklaringen of resoluties, een algemeen rechtsbeginsel, gewoonterecht of verdrag van toepassing is. Waar een multilateraal milieuverdrag van toepassing is, is een belangrijke rol weggelegd voor de internationale instituties die bij dit verdrag in het leven zijn geroepen.

¹⁵⁶ Trail Smelter Case (U.S. v. Canada), 3 R.I.A. A. 1911 (1941).

¹⁵⁷ Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), ICJ Rep. 20 april 2010, p. 14.

¹⁵⁸ Werner & Wessel 2011, p. 332.

¹⁵⁹ Van Haverbeke 2011, p. 55-56.

Daar waar milieuschade binnen de eigen jurisdictie optreedt, is milieubescherming in beginsel een zaak van de nationale autoriteiten zelf.

Daar waar de ene staat milieuschade veroorzaakt aan een andere staat kan de laatste een beroep doen op universeel verklaarde of overeengekomen diplomatieke oplossingen en/of rechtsmiddelen. Diplomatieke conflictbeslechting geniet daarbij de voorkeur, waarbij door de feitelijke ongelijkheid tussen staten bepaalde staten meer mogelijkheden hebben dan andere. Daar waar er milieuverdragen in het geding zijn kan er veelal ook een beroep gedaan worden op een procedure van niet-naleving. Problemen die hierbij gesignaleerd zijn, zijn het niet initiëren van de procedures van niet-naleving en/of die van geschillenbeslechting en het vervolgens op hoogste niveau nemen van een (politieke) eindbeslissing om tot het nemen van maatregelen over te gaan.

Waar schade de gemeenschappelijke ruimte betreft, ongeveer 70% van het aardoppervlak, kan een driedeling gemaakt worden. Allereerst de situatie waarin staten milieuschade veroorzaken vanaf hun territorium aan de gemeenschappelijke ruimte. Ten tweede waarin staten deze veroorzaken vanuit de gemeenschappelijke ruimte zelf en ten derde wanneer staten milieuschade veroorzaken vanuit de gemeenschappelijke ruimte aan andere staten. Kenmerkend voor de gemeenschappelijke ruimte is dat deze ligt buiten het bereik van de (erkende) rechtsmacht van staten.

Voor wat betreft het voorkomen van milieuproblemen in de gemeenschappelijke ruimte blijft het vaak bij verklaringen van staten of aangenomen resoluties. Beslissingen om tot diplomatieke en juridische oplossingen te komen vereisen unanimiteit van staten en verdragen komen slechts moeizaam tot stand. Er is geen overkoepelende autoriteit die toezichthoudend en handhavend optreedt. Internationale regulering leidt eerder tot schadecompensatie dan tot het voorkomen van milieuschade, en handhaving en monitoring worden veelal noodgedwongen aan staten zelf over gelaten. Andere justitiële belemmeringen zijn de moeilijk te achterhalen milieuschade en zijn oorsprong, het ontbreken van *locus standi* (de juridisch belanghebbende), het begroten van de schade en de bewijsvoering. De in 1993 door het Internationaal Gerechtshof opgezette speciale Kamer voor Milieuzaken heeft in de meer dan 20 jaar die inmiddels verstreken zijn geen zaken voorgelegd gekregen en is inmiddels opgeheven.

Voor zover de aansprakelijke voor schade aan het milieu kan worden herleid tot een staat of groep van staten, kan deze internationaal aansprakelijk worden gesteld of kan het milieuverdrag worden beëindigd of zijn werking worden opgeschort. De aansprakelijkheid voor schade aan het milieu kan echter in veel gevallen niet worden herleid tot één staat of een specifieke groep van staten. Daarbij komt dat milieuproblemen zich niet beperken tot problemen tussen staten, maar zich ook kunnen afspelen binnen de grenzen van één staat en/of in de gemeenschappelijke ruimte. Juist bij het internationaal milieurecht is het de bedoeling om milieuschade te voorkomen. Het opschorten van de werking of het beëindigen van een milieuverdrag heeft dan een averechts effect. Nalevingsmechanismen die milieuverdragen zijn gaan hanteren, zoals informatieverzameling, de procedure van niet-naleving, maatregelen bij niet-naleving en de procedure van geschillenbeslechting, pogen te

leiden tot een situatie van naleving. Deze worden echter onvoldoende *getriggerd* en het hoogste orgaan, dat een politiek orgaan is, heeft hierbij het laatste woord.

De verbrokkeling van het internationaal milieurecht in een veelheid van multilaterale verdragen en de niet-naleving ervan op zowel internationaal als nationaal niveau blijken de grootste knelpunten te vormen voor de bescherming van het milieu. Verklaringen, resoluties, en speciale verdragen ten spijt bestaat er nog steeds een groot gerechtelijk vacuüm waar het milieubescherming betreft. Een van de mogelijkheden om in dit gerechtelijk vacuüm te voorzien wordt door de veranderende inzichten ten aanzien van de natuur reeds door verschillende bewegingen aangedragen in de vorm van het toekennen van rechten aan de natuur (hoofdstuk 2, §3). In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op in gegaan.

Hoofdstuk 4 Naar een oplossing voor de natuurbeschermingsproblematiek

1. Inleiding

Een van de mogelijkheden om in het gerechtelijk vacuüm dat in het vorige hoofdstuk is gesignaleerd te voorzien, wordt door de veranderende inzichten ten aanzien van de natuur reeds door verschillende bewegingen aangedragen. Het gaat hierbij om het toekennen van rechten aan de natuur. De vraag die zich voordoet, is wat deze rechten dan inhouden en of dit juridisch mogelijk is. Op deze vragen probeert dit hoofdstuk een antwoord te geven.

In paragraaf twee komen er drie voorwaarden aan bod, waaraan voldaan moet worden om te kunnen spreken van de rechten van de natuur en wat deze inhouden. Vervolgens wordt gewezen op het belang van deze rechten en op de *grassroot-approach* die gaande is voor het verwezenlijken van deze rechten. Dit is een beweging die zich van onder af aan naar boven werkt (ook wel *bottom up-approach* genoemd), in dit geval een internationale beweging die de rechten van de natuur meer en meer erkent en hier ook met wetgeving invulling aan geeft.

In de paragrafen drie tot en met vijf wordt nader ingegaan op genoemde voorwaarden om te zien of het juridisch mogelijk is om rechten aan de natuur toe te kennen. Drie voorwaarden waaraan voldaan moet worden wil de natuur meetellen en een juridisch erkende, intrinsieke waarde hebben komen hier aan bod. Allereerst de *locus standi* voor de natuur om in eigen naam, middels een voogd, een rechtsvordering in te kunnen stellen (§3). Vervolgens de vaststelling van schade aan de natuur *an sich*, de intrinsieke waarde van de natuur zelf (§4) en als laatste de vergoedingen die aan de natuur zelf moet toekomen, bijvoorbeeld via een beheerd fonds (§5). Het geheel wordt afgesloten met een conclusie (§6).

2. Het erkennen van de natuur als rechtspersoon

2.1 Inleiding

Lange tijd waren de rechten van bijvoorbeeld de foetus, kinderen, vrouwen, Afro-Amerikanen en Indianen net zo ondenkbaar als voor velen nu de rechten van de natuur een onmogelijkheid lijken.

Zo werden slaven lang gezien als roerende zaken die voorwerp van eigendom konden zijn. In 1856 werd gesteld dat 'The investiture of a chattel with civil rights or legal capacity is indeed a legal solecism and absurdity. The attribution of legal personality to a chattel slave – legal conscience, legal intellect, legal freedom, or liberty and power of free choice and action, and corresponding legal obligations growing out of such qualities, faculties and action – implies a palpable contradiction in terms.'¹⁶⁰

Aan vrouwen werd lange tijd het recht tot de advocatuur ontzegd. De lotsbestemming in 1875 voor vrouwen was '(...) the bearing and nurture of the children of our race and for the custody of the homes of the World. (...) [A]ll life-long callings of women, inconsistent with these radical and sacred duties of their sex, as is the profession of the law, are departures

¹⁶⁰ Dred Scott v. Sanford, 60 U.S. (19 How.) 396, 404-05 (1856).

from the order of nature; (...). The peculiar qualities of womanhood, its gentle graces, its quick sensibility, its tender susceptibility, its purity, its delicacy, its emotional impulses, its subordination of hard reason to sympathetic feeling, are surely not qualifications for forensic strife. Nature has tempered woman as little for the juridical conflicts of the court room, as for the physical conflicts of the battlefield (...).¹⁶¹

Met de rechten van 'levenloze' houders van rechten en in feite ficties van het recht, bijvoorbeeld bedrijven, gemeenten en deelstaten, was het niet anders. Het ondenkbare werd denkbaar. Waarom is er dan zo weinig interesse of zo veel weerstand tegen het erkennen van de rechten van de natuur? Misschien door de economische belangen die nagestreefd en afgewogen worden; geld, goederen, luxe? Feit is dat het toekennen van rechten aan de natuur net zo min onmogelijk is, als het toekennen van rechten aan kinderen of rechtspersoonlijkheid aan ondernemingen.

Wanneer wij de rechten van de Aarde en levende wezens om te bestaan erkennen dan betekent dat niet dat wij geen mug meer mogen doodslaan en geen boom meer mogen omhakken. Het gaat dan niet om individuele rechten voor elk insect of elke boom, zoals de mensenrechten van elk individueel mens erkend worden. Maar het zou onwettig worden dieren te doen uitsterven of een ecosysteem te vernietigen. Bovendien zijn (ook) de mensenrechten niet absoluut. Elk mens heeft het recht op leven maar er worden wel mensen legaal gedood, bijvoorbeeld in de verdediging van eens anders lichaam (noodweer) of in tijden van oorlog.

Als we dus praten over rechten van de natuur, dan betekent dat niet dat we het hebben over elk denkbaar recht of over eenzelfde materiële rechtspositie als mensen of ondernemingen hebben. Het betekent ook niet dat de hele natuur dezelfde rechten heeft. Onderling zullen ze verschillen, de rechten van insecten zullen anders zijn dan die van bomen en die zullen weer anders zijn dan die van rivieren. Het erkennen van de rechten van de (gehele) natuur gaat echter wel (eenduidig) gepaard met wat door Stone¹⁶² de 'legal-operational aspects for the holder of legal rights' genoemd wordt. Deze zienswijze zag begin 1970 het levenslicht in de vorm van een artikel¹⁶³ en werd in 2010 door dezelfde auteur verder uitgewerkt in boekvorm.¹⁶⁴ Vrij recentelijk bracht 'The Journal of Human Rights and the Environment' een speciale uitgave uit, ook in boekvorm verkrijgbaar,¹⁶⁵ gewijd aan Stone's iconische artikel uit 1972, dat al heel wat stof heeft doen opwaaien en dat nog steeds doet. Een en ander komt hieronder in grote lijnen aan bod.

2.2 De juridische aspecten

Wil de natuur houder van rechten zijn dan heeft dit alleen zin als deze rechten voldoende zijn vastgesteld en geëffectueerd kunnen worden voor een gezaghebbende instantie, die kan nagaan of haar rechten geschonden worden.

¹⁶¹ In re Goodell, 39 Wis. 232, 245 (1875).

¹⁶² Professor Christopher D. Stone, een autoriteit op het gebied van milieu en mondiale kwesties, waaronder internationaal milieurecht, milieu-ethiek en handel en milieu.

¹⁶³ Stone 1972, p. 450-501.

¹⁶⁴ Stone 2010.

¹⁶⁵ Gear 2012.

Wil de natuur meetellen en een juridisch erkende, intrinsieke waarde hebben, dan moet er aan drie voorwaarden voldaan worden.¹⁶⁶ Allereerst moet de natuur in eigen naam (via een voogd) een rechtsvordering kunnen instellen, ten tweede moet bij het toekennen van een vordering c.q. voorziening de rechtbank de schade aan de natuur zelf meetellen (en niet alleen de schade voor de mens) en ten derde moet de voorziening, bijvoorbeeld een schadevergoeding, aan de natuur zelf toekomen (via bijvoorbeeld een beheerd fonds).¹⁶⁷

2.3 Het belang van legale rechten

Het verschil dat bovengenoemde drie criteria maken, is het best te verduidelijken aan de hand van twee voorbeelden. In twee gemeenschappen is slavernij toegestaan. In de ene gemeenschap, G1, wordt er een slaaf afgeranseld door een voorbijganger. Zijn eigenaar kan (als hij dat wil) een rechtszaak aanspannen tegen de voorbijganger; zijn eigendom is beschadigd. Hij krijgt schadevergoeding toegewezen op grond van het feit dat zijn slaaf een tijd geen arbeid kan verrichten. In de andere gemeenschap, G2, wordt er ook een slaaf afgeranseld door een voorbijganger. De slaaf kan hier zelf een rechtszaak aanspannen tegen de voorbijganger omdat hij mishandeld is, en krijgt schadevergoeding toegewezen op grond van het feit dat hij pijn lijdt, enige tijd geen inkomsten geniet en medische onkosten heeft. In beide gemeenschappen wordt de slaaf beschermd. Hij mag niet afgeranseld worden. Maar in G2 zijn er drie aanzienlijke voordelen voor de slaaf; hij kan in eigen naam een rechtszaak aanspannen, de schade die hem (zelf) is aangedaan vergoed krijgen en vervolgens die vergoeding voor zijn (eigen) herstel aanwenden. Weliswaar is hij slaaf, maar nochtans houder van (eigen) rechten. Het zijn deze drie specifieke juridische aspecten die de natuur ontbeert, waardoor deze in de positie van de slaaf in G1 verkeert, in plaats van die in G2. Het volgende voorbeeld moge dit nog verder verduidelijken.

Wanneer een rivier dusdanig vervuild is dat de vissen erin dood gaan, waterplanten niet meer gedijen en de boer die langs de oever woont het water niet meer kan gebruiken om zijn gewassen te bevoeien, dan kan deze boer (als hij dat wil) een rechtszaak aanspannen tegen de fabriek die stroomopwaarts de veroorzaker is van de vervuiling. Stel dat, op grond van (hopelijk) een of andere milieuwet, de rechter de fabriek opdracht geeft om de vervuilende handelingen te staken en de boer een schadevergoeding toegewezen krijgt. Dan verkeert de rivier nochtans in dezelfde situatie als de slaaf in G1. Rechteloos. Zou de natuur, in dit geval de rivier, rechten hebben, dan zou bijvoorbeeld een voogd namens de rivier de fabriek via een rechtszaak tot stoppen kunnen dwingen. Het ecosysteem van de rivier is immers vernietigd. Vervolgens zou de schade aan de rivier *an sich* berekend worden. Wat kost het om de rivier weer schoon te maken, uit te baggeren, weer te voorzien van vissen, plantengroei en dergelijke. En tenslotte zou deze vergoeding aan de rivier zelf ten goede komen, bijvoorbeeld via een door de mens beheerd fonds, die zorgt voor het ecologisch herstel van de rivier. Naast de (behartiging van) de belangen *van de rivier* kan de boer natuurlijk voor *zijn* belangen opkomen en een vergoeding vorderen van de fabriek voor *zijn* schade, bijvoorbeeld een mislukte oogst.

2.4 (Grond)wetgeving

Wetgeving om de rechten van de natuur vast te leggen kan 'top down' of 'bottom-up' tot stand komen. De Universele Verklaring van de rechten van de Natuur, verdragen, de

¹⁶⁶ Stone 2010, p. 4.

¹⁶⁷ Zie §3-§5.

Grondwet van een staat, de wetten van (deel)staten en gemeenten, het zijn allemaal mogelijkheden om de rechten van de natuur vast te leggen. Alhoewel de Universele Verklaring van de Rechten van Moeder Aarde/de Natuur nog niet gerealiseerd is, zijn er reeds diverse landen waaronder Australië,¹⁶⁸ Israël,¹⁶⁹ Nepal en de Maladiven¹⁷⁰ en 11 Afrikaanse landen¹⁷¹ die zich bezig houden met een op rechten van de natuur gebaseerde beweging. In Nieuw Zeeland kreeg een rivier (rechts)persoonlijkheid. Duitsland en de Verenigde Staten laten op federaal-, staats-, deelstaat- en/of gemeenteniveau wetgeving zien die de rechten van de natuur beschermt. En Ecuador en Bolivia hebben de rechten van de natuur reeds in hun (grond)wetten erkend.

2.4.1 Nieuw Zeeland

In Nieuw Zeeland werd er in 2012 een overeenkomst getekend tussen de Kroon en de inheemse bevolkingsgroep de Maori. Na een van de langstdurende rechtszaken in het land, aangespannen door de Maori, kreeg de Whanganui rivier rechtspersoonlijkheid en de status van 'Te Awa Tua' dat 'een geïntegreerd levend geheel' betekent. Sindsdien behartigen twee voogden de belangen van deze rivier, die behoort tot een van de grootste rivieren van het land. De één aangewezen door de Kroon en de ander door de Maori.¹⁷²

2.4.2 Duitsland

In Duitsland hebben verschillende deelstaten (*Länder*) middels speciale verordeningen milieugroeperingen toegestaan om op te treden als aangewezen voogd voor bepaalde bossen.¹⁷³ In een Duitse federale wet, te weten het *Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)*, is in 2002 vastgelegd dat bepaalde *non-profit* organisaties bevoegdheden kunnen worden toegekend om deel te nemen aan activiteiten die het milieu beïnvloeden van beschermde natuurgebieden, vanaf het stadium van de planning tot aan dat van eventuele rechtszaken. In speciale gevallen mogen zij hierbij ook als voogd optreden.¹⁷⁴

2.4.3 De Verenigde Staten

In de Verenigde Staten is, binnen de visserijzone van de V.S., de *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA) de aangewezen voogd voor vissen, zeezoogdieren en het ecosysteem dat hen in stand houdt. Dit orgaan heeft de bevoegdheid om rechtszaken aan te spannen tegen een ieder die de 'beschermeling' beschadigt.¹⁷⁵ Het begrip 'voogd' van bepaalde aspecten van de natuur is er inmiddels zo bekend geworden dat onder de 'Superfunds Acts' de president bevoegd is om organen van de (federale en deel-)staten als

¹⁶⁸ Australian Earth Laws Alliance, <www.earthlaws.org.au> (laatst geraadpleegd 6 september 2014).

¹⁶⁹ Barte 2010, p. 6-7.

¹⁷⁰ Thomas Linzey 2013, video <www.celdf.org/celdfs-executive-director-thomas-linzeys-keynote-address-at-the-public-interest-environmental-law-conference-in-eugene-or-in-march-2013> (laatst geraadpleegd 6 september 2014).

¹⁷¹ Cullican 2008.

¹⁷² Postel 2012.

¹⁷³ Zie bijvoorbeeld: '39a Berliner Naturschutzgesetz, '36 Hessisches Naturschutzgesetz.

¹⁷⁴ Institut für Naturschutz und Naturschutzrecht, Bundesnaturschutzgesetz, artikelen 58-61, <www.naturschutzrecht.net/bundesnaturschutzgesetz-novellierung.htm> click 'gesetzestekst' (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹⁷⁵ Restoration Plan, 40 C.F.R. § 300.600,300.615(d)(1) (2008).

voogd voor natuurlijke hulpbronnen aan te wijzen, met de mogelijkheid om vervuilers te dagvaarden voor vergoeding van de herstelkosten.¹⁷⁶

Tamaqua Borough, Schuylkill County in Pennsylvania was de eerste lokale gemeenschap in de Verenigde Staten die in 2006 in een verordening de rechten van de natuurlijke leefomgeving en ecosystemen erkende.¹⁷⁷ De verordening ontnam bedrijven die zich bezig hielden met het uitspreiden van rioolwater over land, van hun recht als '(rechts)personen' te worden behandeld en daardoor van hun burgerrechten. Een van de gevolgen hiervan was dat de gemeente of een van haar burgers een rechtszaak namens een ecosysteem kon aanspannen om schadevergoeding en boetes te vorderen voor schade ontstaan door het verspreiden van het rioolwater over land. De schadevergoeding moest worden afgedragen aan de gemeente en besteed worden aan het herstellen van de ecosystemen en de natuurlijke leefomgeving, binnen die gemeente. Sindsdien hebben tientallen andere gemeenschappen in de V.S. lokale wetgeving aangenomen ter bescherming van de natuur. De City of Pittsburgh, Western Pennsylvania was de eerste grote gemeente in 2010. Een rechter uit deze staat besliste dat ondernemingen geen '(rechts)personen' waren in de grondwet van Pennsylvania.

2.4.4 Ecuador

In 2008 heeft Ecuador een grondwetswijziging doorgevoerd, waarin de rechten van de natuur voor het eerst werden erkend en verankerd. Ze wordt beschouwd als de eerste grondwet waarin de rechten van de natuur expliciet zijn vastgelegd.¹⁷⁸

In de preambule wordt een nieuwe manier van leven in co-existentie met de natuur aangekondigd. Hierbij heeft de natuur die rechten, welke de grondwet erkent (art. 10). Het recht op eerbiediging van haar bestaan en voor het onderhoud en de regeneratie van haar levenscyclus, structuur, functies en evolutionaire processen, waarbij iedereen een beroep kan doen op de overheid om deze rechten af te dwingen (art. 71). Het recht om te worden hersteld (art. 72). Het recht op preventieve en restrictieve maatregelen van de overheid die het uitsterven van soorten, de vernietiging van ecosystemen en de permanente wijziging van natuurlijke cycli voorkomen, waarbij de invoering van organismen en organisch en anorganisch materiaal dat het genetisch materiaal definitief kan wijzigen verboden is (art. 73). Personen, gemeenschappen, volkeren en naties hebben het recht om de voordelen van het milieu en de natuurlijke rijkdom te genieten, om zo een goed leven te kunnen leiden. Productie, levering, gebruik en ontwikkeling worden geregeld door de staat en geschiedt niet op grond van toe-eigening (art. 74).¹⁷⁹ Verdere uitwerking van deze grondrechten is gaande, in de vorm van een ombudsman en rechters voor milieuzaken, een toezichthoudend orgaan op het milieu en op de naleving van wettelijke bepalingen, het bijeenbrengen van relevante wettelijke bepalingen en de onderlinge afstemming hiervan op de rechten van de natuur, de coördinatie van het economisch- en milieubeleid, vooruitstrevende milieubepalingen en het beschikbaar stellen van middelen voor een beter milieubeheer.

¹⁷⁶ Exec. Order No. 12580, 52 F.R. 2923 (1987), reprinted as amended in 42 U.S.C. § 9615.

¹⁷⁷ Tamaqua Borough Sewage Sludge Ordinance 2006, <www.celdf.org/article.php?id=440> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹⁷⁸ Grondwet van Ecuador 2008, <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹⁷⁹ Zie Appendix 4: From the constitution of the Republic of Ecuador.

Ondertussen heeft 'de natuur' haar eerste rechtszaak in Ecuador al gewonnen. Het eerste concrete gevolg van het vastleggen van de rechten van de natuur in de grondwet van Ecuador deed zich voor in 2011, in de rechtszaak Vilcabamba versus het bestuur van de provincie Loja.¹⁸⁰ Het ging hier om verbredingswerkzaamheden aan de snelweg tussen de stad Vilcabamba en de stad Quinara. Door het weghalen en storten van onder andere rotsen en puin in de Vilcabamba rivier en omgeving werd schade aan de natuur veroorzaakt, aan de rivier Vilcabamba in het bijzonder. Het weghalen van rotsen, zand en bomen misvormde vervolgens de rivieroever en verwoestte ook het land van de bevolking langs deze oevers. Het project, dat inmiddels drie jaar aan de gang was, schond direct de rechten van de natuur. Twee Amerikanen die in de regio leefden, klaagden het stadsbestuur aan en eisten eerbiediging van de rechten van de natuur zoals beschermd door artikel 71 van de Grondwet van 2008, waarin het volgende is bepaald:

'Nature, or Pacha Mama, where life is reproduced and occurs, has the right to integral respect for its existence and for the maintenance and regeneration of its life cycles, structure, functions and evolutionary processes.

All persons, communities, peoples and nations can call upon public authorities to enforce the rights of nature. To enforce and interpret these rights, the principles set forth in the Constitution shall be observed, as appropriate.¹⁸¹

In eerste instantie (in 2010) werd de zaak niet-ontvankelijk geoordeeld door een voorondersteld gebrek aan *locus standi* (belanghebbendheid). In hoger beroep (2011) werd er echter sterk de nadruk op gelegd dat deze beslissing niet overeenkomstig de (nieuwe) (grond)wet was. Deze rechters oordeelden vervolgens dat de rechten van de natuur om volledig gerespecteerd te worden in haar bestaansrecht en om haar essentiële cyclus, structuur, functies en evolutionaire processen te kunnen handhaven werden geschonden. Het stadsbestuur werd veroordeeld tot een sanerings- en herstelplan voor de benadeelde rivier, haar oevers en de bewoners in haar directe omgeving.¹⁸²

De zaak toonde aan dat (inderdaad) iedereen de Ecuatoriaanse overheid ter verantwoording kan roepen wanneer de rechten van de natuur geschonden worden en dat op de nieuwe grondwettelijke bepalingen rechtstreeks een beroep gedaan kan worden voor de rechter. Het Hof hanteerde hierbij een omkering van de bewijslast waardoor de verdediging, in dit geval het stadsbestuur, onder andere moest bewijzen dat zij geen puin stortte in de rivier, in plaats dat (zoals gewoon) de klagers dit moesten aantonen.

2.4.5 Bolivia

In 2009 nam Bolivia een nieuwe grondwet¹⁸³ aan waarin onder meer de rechten van de inheemse bevolking gerespecteerd worden,¹⁸⁴ waterbronnen behouden blijven¹⁸⁵ en

¹⁸⁰ Vilcabamba v. Loja, Provincial Court of Justice Loja, sentence No. 11121-2011-0010, 30 maart 2011.

¹⁸¹ Titel II, Hoofdstuk 7, artikel 71.

¹⁸² Supra noot 180.

¹⁸³ Grondwet van Bolivia 2009, <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹⁸⁴ Idem, Deel 1, Titel II, Hoofdstuk 4.

¹⁸⁵ Idem, Deel 4, Titel II, Hoofdstuk 5.

biodiversiteit beschermd wordt.¹⁸⁶ Bolivia ontwikkelde in de daarop volgende jaren vervolgens de ‘Wet van Moeder Aarde’, welke de natuur rechten geeft en een radicale en ecologische verandering in Bolivia’s economie en samenleving beoogt. Zij probeert een evenwicht te vinden tussen de rechten van de natuur en de reglementering van industrieën.

Het *Anteproyecto de ley de la Madre Tierra por las Organizaciones Sociales del Pacto de Unidad*¹⁸⁷ (Voorontwerp van de Wet van Moeder Aarde opgesteld door de Sociale Organisaties van het Eenheidspact) is *bottom up* tot stand gekomen door een samenwerking van vijf Boliviaanse sociale bewegingen die gezamenlijk meer dan 3 miljoen mensen en alle 36 inheemse bevolkingsgroepen van Bolivia vertegenwoordigen. De wet is gebaseerd op de gedachte van de inheemse Andes-bevolking dat de Aarde ‘Pachamama’ (Moeder Aarde) is en die haar als levende entiteit beschouwt.

De Boliviaanse overheid wordt door de wetgeving legaal gebonden tot het voorop stellen van het welzijn van haar burgers en de natuur door beleid te ontwikkelen dat duurzaamheid bevordert en industrieën controleert. Het hoofddoel is het voorkomen van klimaatsverandering door toedoen van de mens. Dit leidt vervolgens tot bescherming van het leven van toekomstige generaties. De wet verplicht Bolivia om internationaal de rechten van Moeder Aarde uit te dragen en te bevorderen, vrede te bepleiten en nucleaire, chemische en biologische wapens uit te bannen. De wet vertegenwoordigt een verschuiving van het westerse economische ontwikkelingsmodel naar een meer holistische visie, gebaseerd op het inheemse concept ‘Vivir Bien’, dat ‘Goed Leven’ betekent. Dit houdt een aanpassing in van consumptie en gedrag, waardoor de natuur niet onnodig verder aangetast wordt. ‘Goed Leven’ is in deze gedachte synoniem voor ‘consuminderen’. Dit in tegenstelling tot ‘Beter Leven’ dat staat voor meer en meer consumeren.¹⁸⁸

In 2010 werd het eerste deel van de ‘Wet van Moeder Aarde’ van kracht, welke invulling geeft aan de rechten van Moeder Aarde in een verkorte versie, namelijk de *Ley de derechos de la Madre Tierra del Estado Plurinacional de Bolivia*¹⁸⁹ (*Law of the Rights of Mother Earth*). In deze wet wordt Moeder Aarde gedefinieerd als ‘(...) a living dynamic system made by the undivided community of all living systems and living beings, interrelated, interdependent and complementary, sharing a common destiny.’¹⁹⁰ Om te zorgen voor de uitoefening en bescherming van haar rechten wordt Moeder Aarde juridisch gedefinieerd als een ‘(...) collective subject of public interest.’¹⁹¹ Door Moeder Aarde rechtspersoonlijkheid te geven kan zij, door tussenkomst van vertegenwoordigers (mensen), individuen en groepen die haar rechten schenden aanklagen en schade aan haar milieu verhalen voor de rechter. Door Moeder Aarde onderwerp van algemeen belang (*public interest*) te maken, voorheen met name bepaald door economische normen maar nu door het welzijn van de (gemeenschap op) Aarde, treedt er een verschuiving op van een antropocentrisch naar een meer Aarde-centrisch perspectief. De wet noemt vervolgens zeven specifieke rechten van ‘Moeder

¹⁸⁶ Idem, Deel 4, Titel II, Hoofdstuk 7.

¹⁸⁷ Pacto de Unidad 2010, <http://www.redunitas.org/NINA_Anteproyectode%20ley%20madre%20tierra.pdf> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹⁸⁸ CSGLOBE 2014.

¹⁸⁹ Zie Appendix 5: ‘Law of the Rights of Mother Earth.’

¹⁹⁰ Idem, artikel 3.

¹⁹¹ Idem, artikel 5.

Aarde' op.¹⁹² Het recht op leven (sub. 1), op verscheidenheid van leven (sub. 2), op water (sub. 3), op schone lucht (sub. 4), op herstel en onderhoud van haar componenten (sub. 5), op herstel van door menselijke activiteiten aangetaste levende systemen (sub. 6) en op een leven vrij van vervuiling, waaronder die van giftige en radioactieve afvalstoffen ontstaan door toedoen van de mens (sub. 7).

Het eerste deel (*Law of the Rights of Mother Earth*)¹⁹³ werd door president Morales van Bolivia als voorbeeld gepresenteerd op de *World Peoples Conference on Climate Change and the Rights of Mother Earth* in 2010.¹⁹⁴ Het langere (voor)ontwerp (*Pacto de Unidad*)¹⁹⁵ werd in 2012 officieel aangenomen.

2.5 Samenvatting

Het toekennen van rechten aan de natuur is net zo min onmogelijk als het toekennen van rechten aan minderjarigen of rechtspersoonlijkheid aan bedrijven. Het betekent ook niet dat de mens geen bloem meer mag plukken of geen water uit een rivier meer mag gebruiken om zijn land te irrigeren. Wat het wel betekent is dat het in strijd met het recht is om soorten te doen uitsterven of ecosystemen te vernietigen.

Als de rechten van de natuur erkend worden, houdt dit in dat zij als belanghebbende partij – middels een voogd – voor de rechter haar eigen zaken kan behartigen, dat schade aan haar wordt vastgesteld als een – van de schade voor de mens – onafhankelijke factor en dat zij zelf begunstigde is bij de toekenning van een (schade)vergoeding, via bijvoorbeeld een beheerd fonds.

Wetgeving om de rechten van de natuur vast te leggen kan *top down* en/of *bottom up* gebeuren. Aarde-centrische verdragen en (grond)wetgeving die de rechten van de natuur erkennen (b)lijken langzaam maar zeker te ontstaan door een *uphill battle*; vanuit kleinere en grotere gemeenschappen tot deelstaten en landen die willen functioneren als een geïntegreerd deel van de natuurlijke leefomgeving van de Aarde. Hierbij wordt politieke en juridische ruimte geschapen om de verbondenheid van de mens met de rest van de gemeenschap op Aarde te bevestigen. Het belang hiervan is evident. Niet alleen inspireren deze rechten van de natuur de mens, om uiteindelijk te evolueren tot steeds betere en verder uitgewerkte rechten voor de natuur. Het feit dat ze meer en meer een plaats innemen in de juridische context stuurt onze gedachten hierover en dus die van bestuurders, wetgevers en rechters.

3. Toegang tot de rechter via voogdijschap over de natuur

3.1 Inleiding

Eerder zagen wij (in §2.2) dat een van de voorwaarden waaraan voldaan moet worden, wil de natuur meetellen en een juridisch erkende, intrinsieke waarde hebben, is dat zij in eigen

¹⁹² Idem, artikel 7.

¹⁹³ Zie Appendix 5: 'Law of the Rights of Mother Earth.'

¹⁹⁴ Zie hoofdstuk 2, §3.

¹⁹⁵ Pacto de Unidad 2010, <http://www.redunitas.org/NINA_Anteproyectode%20ley%20madre%20tierra.pdf> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

naam, via een voogd, een rechtsvordering moet kunnen instellen.¹⁹⁶ De natuur heeft dan *locus standi*, het recht om als belanghebbende een gerechtelijke procedure te mogen starten en in dat verband gehoord te worden.¹⁹⁷ Hierop wordt in deze paragraaf ingegaan. Daarbij moet het verschil tussen rechtszaken die worden gevoerd *in het belang* van de natuur en rechtszaken die worden gevoerd *in naam* van de natuur niet uit het oog verloren worden. In het eerste geval moeten eisers (zelf) voldoen aan de criteria voor *locus standi*; voldoen zij daar niet aan dan wordt de zaak niet in behandeling genomen. In het tweede geval is *locus standi* toegekend aan de natuur zelf. Als de natuur als zodanig onderwerp van een wet of bepaling is, kan *standing* een logisch gevolg zijn. Voogden zouden dan kunnen optreden in naam van de natuur, zowel op nationaal als internationaal niveau. In dit bestek worden de grote lijnen geschetst.

3.2 Rechtszaken in het belang of in naam van de natuur

Rechtszaken werden en worden nog steeds gevoerd, zij het sporadisch, in het belang van de natuur. Zaken die een beroep doen op de Endangered Species Act (ESA) in de Verenigde Staten worden weliswaar onder meer gevoerd in naam van de bedreigde soort, maar voor de zekerheid worden er door advocaten conventionele 'menselijke' mede-eisers aan toegevoegd. Hierdoor wordt het risico vermeden dat de tegenpartij *standing* betwist en hoeft de rechtbank geen aandacht te schenken aan het wel of niet hebben van *standing* van de species zelf. *Standing* wordt dan ook in praktisch alle zaken die een beroep doen op de ESA toegewezen. Dit verbaast niet, aangezien op grond van de ESA *standing* wordt verleend aan 'enig persoon'.¹⁹⁸ Uitzondering hierop is onder meer de *Hawaiian Crow ('Alala')*-zaak in 1991 waar de verdediging specifiek bezwaar maakte tegen de species als eiser en de zaak werd verworpen.¹⁹⁹ Een van de weinige bekende zaken die gevoerd werd uitsluitend in de naam van de species, in dit geval de *loggerhead* schildpad, is die waar de menselijke mede-eisers vanwege procedurele onjuistheden werden afgewezen en de zaak in naam van de species gevoerd mocht worden.²⁰⁰ Het ging hier om een verordening met betrekking tot verlichting in het gebied waar de schildpadden nestelden.²⁰¹

Toen zeehonden in de Noordzee in groten getale stierven werd er in naam van de zeehonden een rechtszaak tegen Duitsland aangespannen om zo een halt toe te roepen aan de stroom van giftige metalen in hun leefomgeving.²⁰² De zaak werd verworpen. In Japan werd in 1994 een rechtszaak aangespannen in naam van het in zijn voortbestaan bedreigde konijnsoort de *Amami*.²⁰³ Zijn enige overgebleven habitat, en dat van drie vogelsoorten die ook genoemd werden, dreigde te worden verwoest door de aanleg van een golfbaan. Een milieubeweging en enige burgers werden mede-eisers. De rechtbank wees erop dat het alleen mensen was toegestaan om een rechtszaak aan te gaan en verlangde een volledige lijst van namen en adressen van de eisers om zeker te zijn dat het alleen om mensen ging. De advocaat kon hier niet aan voldoen en de zaak werd afgewezen. Een jaar later werd er

¹⁹⁶ Stone 2010, p. 4.

¹⁹⁷ Locus standi (Latijn) <<http://jw.juridischwoordenboek.com/contentDefinition.asp?termRechtsgebiedId>> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

¹⁹⁸ 16 U.S.C. §1532, Sec. 3 lid 13 Endangered Species Act 1973, Verenigde Staten.

¹⁹⁹ *Hawaiian Crow ('Alala') v. Lujan*, 906 F. Supp. 549 (D. Haw. 1991).

²⁰⁰ *Loggerhead Turtle v. County Council of Volusia County, Fla.*, 148 F.3d 1231, 1249-50 (11th Cir.1998).

²⁰¹ Stone 2010, p. 160-164.

²⁰² *Seehunde v. Bundesrepublik Deutschland*, Verwaltungsgericht Hamburg, 15 augustus 1998.

²⁰³ Japan Times 2001.

een vordering ingediend in naam van de zeldzame rondtrekkende *bean geese* (behorend tot 's werelds grootste ganzen) om dezelfde overheid (van Japan) te dwingen het favoriete moeras van de ganzen beschermd gebied te verklaren.²⁰⁴ Ook deze zaak werd afgewezen. In Israël moest in 2008 op last van de rechter de gazelle (een wettelijk beschermde bedreigde soort) verwijderd worden van de lijst van eisers, zodat alleen de menselijke eisers overbleven. Zo niet, riskeerden dezen het moeten dragen van de juridische kosten.²⁰⁵ Het ging hierbij om een woningbouwproject dat een impact zou hebben op de habitat van de gazelle (evenals op die van de omwonenden). De vordering werd afgewezen.²⁰⁶ Het hooggerechtshof besliste uiteindelijk anders. In zijn besluit maakte het geen melding van de gazelle, maar eiste ook niet dat de gazelle verwijderd werd van de lijst van indieners van het verzoekschrift. De vordering werd toegewezen, echter uitsluitend gebaseerd op het argument dat beschermd bosgebied geschonden zou worden. Waarop de overheid een amendement voorbereidde om dat deel dat nodig was voor het woningbouwproject de beschermde status te ontnemen.²⁰⁷

In alle bovengenoemde afgewezen gevallen had *locus standi* van de natuur ertoe kunnen leiden dat de zaken (wel) in behandeling zouden zijn genomen.

3.3 *Locus standi* (in naam) van de natuur

Staten kennen reeds lang bepalingen voor het aanwijzen van iemand om een persoon te vertegenwoordigen, zoals een voogd voor een minderjarige²⁰⁸ of een curator voor een geestelijk gestoorde die niet in staat is of bemoeilijkt wordt zijn eigen belangen te behartigen.²⁰⁹ Advocaten kunnen ook optreden namens deze of gene partij. Anderen treden op als curator bij een faillietverklaring.²¹⁰ Ook niet-menselijke entiteiten zoals naamloze vennootschappen en stichtingen die (wel) rechtspersoonlijkheid hebben (gekregen) worden vertegenwoordigd door natuurlijke personen die zijn te conceptualiseren als voogden.

Sommige staten kennen overheidsinstellingen de bevoegdheid toe om de belangen van een bepaalde doelgroep uit de natuur te behartigen. Ambtenaren hebben dan bijvoorbeeld de uitdrukkelijke bevoegdheid verkregen tot het nemen van wettelijke of bestuurlijke maatregelen ter bescherming van de aan hen toegewezen niet-menselijke begunstigden.²¹¹ Zo vallen walvissen en het hun onderhoudende ecosysteem onder het voogdijschap van de *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA) binnen het territorium van de Verenigde Staten. Toen bewijs zich opstapelde dat de Atlantische walvispopulatie leed onder aanvaringen met schepen, was het de NOAA als voogd die redding bood.²¹² Het ontwierp een *Ship Strike Reduction Rule* dat een 10-knoops snelheidslimiet oplegde in de territoriale wateren die door de walvissen gebruikt werden om zich te voeden en om te kalven.²¹³

²⁰⁴ Japan Times 1996.

²⁰⁵ Stone 2010, p. 164.

²⁰⁶ Stone 2010, p. 160-164.

²⁰⁷ PLPR 2014, p. 3.

²⁰⁸ Art. 1:337 BW(A).

²⁰⁹ Art. 1:378 en 1:387 BW(A).

²¹⁰ Art. 68 Faillissementswet C.A.

²¹¹ Stone 2010, p. 66.

²¹² *Defenders of Wildlife v. Gutierrez*, 484 F. Supp. 2d 44 (D.C. Cur, 2007).

²¹³ *Ship Strike Reduction Rule*, <www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/shipstrike/finalrule_pressrelease.pdf> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

Een tekortkoming van dit soort wettelijk toegewezen voogdijschappen is dat lang niet alle *non-humans* vertegenwoordigd worden door een overheidsinstelling. Het voorkomen van het buiten de boot vallen van bepaalde *non-humans* kan worden opgelost door de betreffende milieuwetten te generaliseren en *locus standi* te verlenen niet alleen aan overheidsinstellingen die de bevoegdheid hebben om op te treden als ‘voogd’, maar *ad litum* aan ‘enig persoon’ of zelfs aan ‘enige entiteit’, zoals bijvoorbeeld in de *Endangered Species Act*²¹⁴ (ESA) van de Verenigde Staten het geval is.²¹⁵ Het doel van deze wet is het beschermen van de vermelde soorten, ongeacht eventuele menselijke gevolgen.²¹⁶ Deze rechten zijn niet absoluut, net zomin als de gewone rechten van de mens dat zijn. Het punt is dat verdere bedreiging niet kan plaatsvinden op utilitaire gronden, wanneer het beschermen van soort X meer kost dan deze waard is.²¹⁷ Een voorbeeld hiervan is de *Snail darter*-zaak, waarbij een groot damproject gestopt moest worden, zonder enige consideratie voor de economische impact hiervan, omdat het de beschermde *snail darter* (een vissoort) bedreigde.²¹⁸ Hiermee komt de ESA in het Amerikaanse rechtssysteem het dichtst in de buurt van het toekennen van rechten aan de natuur. Door voort te bouwen op deze filosofie kan het implementeren van een voogd voor de natuur bijdragen aan het beschermen van niet-menselijke belangen, *voordat* ze op de lijst van bedreigde soorten komen door menselijke veronachtzaming.²¹⁹ Om daarbij de verantwoordelijkheden en verplichtingen van bijvoorbeeld een overheidsinstelling tegenover de *ad litem* voogd voor de natuur vast te leggen kan een modelformulier ontworpen c.q. gebruikt worden.²²⁰

Een andere tekortkoming van het aan overheidsinstellingen toewijzen van wettelijk voogdijschap is dat deze lang niet altijd neutraal kunnen optreden, afhankelijk van de (politieke) invloed die zij ondervinden van hun bestuurders. Dit nadeel is te ondervangen door bijvoorbeeld milieugroeperingen permanent voogd te maken, zoals in Duitsland gebeurt onder het *Altruistische Verband*. Hier zijn door de overheid gekwalificeerde non-profit milieuorganisaties aangewezen met verregaande bevoegdheden om deel te nemen aan activiteiten die van invloed zijn op beschermde gebieden, vanaf de initiële fase tot en met de eindfase, inclusief eventuele procesvoering.²²¹

Wanneer het individuen, overheidsinstellingen en milieugroeperingen niet lukt om op grond van een bepaalde milieuwet *in het belang* van de natuur op te treden door het ontbreken van *locus standi*, wordt het natuurlijke ‘voorwerp’ van de betreffende milieuwet de enige juiste partij. Aangezien deze ‘voorwerpen’, dieren en andere aspecten van de natuur, geen *standing* hebben zijn dergelijke wetten op zo’n moment ineffectief. Een systeem waarbij rechten aan dieren en de andere aspecten van de natuur worden gegeven waarbij zij *locus standi* genieten kan er in dit soort gevallen voor zorgen dat deze wetten (toch) worden toegepast.²²² De cruciale bepalingen blijven zoals gewoon voorbehouden aan de wetgever

²¹⁴ 16 U.S.C. §1532, Sec. 3 lid 13 Endangered Species Act 1973, Verenigde Staten.

²¹⁵ Stone 2010, p. 62, 68.

²¹⁶ 16 U.S.C. §1531 (2006) Endangered Species Act, Verenigde Staten.

²¹⁷ Stone 2010, p. 53.

²¹⁸ *Snail Darter Case, Tennessee Valley Authority v. Hill*, 437 U.S. 153 (1978).

²¹⁹ Bartee 2010, p. 28.

²²⁰ Zie Appendix 6: ‘Guardian Statute’; zie ook Sherlyn Bartee 2010, p. 10-11.

²²¹ Stone 2010, p. 68.

²²² Schwemin 2008, p. 10.

en bestuursorganen, die de prioriteiten vaststellen en de structuur en richting geven waar rechtbanken zich op kunnen oriënteren.²²³ De voogden zijn de wettelijke stem voor de stemloze natuur en behartigen hun belangen.

3.4 Het institutionaliseren van een wereldwijd voogdijschap voor oceanen

Bovenstaande voorbeelden hebben alle te maken met de situatie en wetgeving binnen het grondgebied van een staat. De vraag rijst of een wettelijk voogdijschap voor de natuur ook een oplossing kan zijn voor de milieuproblematiek die gemoeid is met de natuur binnen de gemeenschappelijke ruimte.

Een zaak die zich binnen de gemeenschappelijke ruimte voordeed en internationaal veel aandacht kreeg is die van de ongeveer 15.000 dode zeehonden die in 1988 onder mysterieuze omstandigheden aanspoelden op de stranden van de Noord- en Oostzee.²²⁴ Men ging ervan uit dat titanium en andere zware metalen die werden geproduceerd als bijproducten van een West-Duits lood- en verfbedrijf de oorzaak waren. Deze werden verbrand en met vergunning van de West-Duitse overheid gedumpt op volle zee. In principe kon iedere kuststaat die aan dezelfde zee grensde, West-Duitsland ter verantwoording roepen. Maar zoals wij eerder zagen (hoofdstuk 3, §4), zolang schade plaatsvindt in de gemeenschappelijke ruimte of alleen het leven in de gemeenschappelijke ruimte beïnvloedt, ontbreekt een overkoepelende autoriteit en doen zich bovendien de nodige justitiële belemmeringen voor. Ook veroorzaken andere kuststaten zelf net zo goed vervuiling aan en in de volle zee en zou Duitsland zich met een *unclean hands* verdediging kunnen verweren op grond van het feit dat alle partijen zich schuldig maken aan vervuiling. Uiteindelijk was het een groep Duitse milieuadvocaten die een rechtszaak aanspande met de zeehonden als eisers en zichzelf als voogd die voor de zeehonden en het hun omringende ecosysteem zou spreken. Zoals te verwachten weigerde de Duitse administratieve rechtbank de zeehonden *standing* op grond van het feit dat zij geen personen waren en er geen speciale wetgeving bestond die *standing* in hun naam toestond.²²⁵

De zaak van de zeehonden getuigt wederom van het gerechtelijk vacuüm waar het milieubescherming betreft. Pogingen om *ad hoc* een voogdconstructie in te voeren falen. Zo'n systeem dient dan ook vooraf geïnstitutionaliseerd te worden.

Voogden voor walvissen, dolfijnen, ijsberen, belangrijke habitat en dergelijke, dus voor het leven in de oceaan, zouden gezocht kunnen worden binnen of toegevoegd worden aan reeds bestaande internationale organisaties, zoals de *World Meteorological Organization*, het *United Nations Environment Programme* of binnen verschillende niet-gouvernementele organisaties zoals de *World Conservation Union*, *Greenpeace* of het *World Wide Fund for Nature*. Voogden zouden dan niet ongelimiteerd de bevoegdheden moeten krijgen om enige activiteit waar zij het niet mee eens zijn te stoppen, maar zouden toegevoegd kunnen worden aan het institutionele proces om te verzekeren dat milieunormen geïdentificeerd worden, dat hier rekening mee gehouden wordt en hier verantwoording over wordt afgelegd. Zo zou de bestaande *Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution* bijvoorbeeld aanvullend juridisch personeel toegewezen kunnen krijgen om te

²²³ Stone 2010, p. 67.

²²⁴ *Seehunde v. Bundesrepublik Deutschland*, Verwaltungsgericht Hamburg, 15 augustus 1988.

²²⁵ Stone 1993, p. 85-88.

verzekeren dat de belangen van de ecosystemen van de oceanen naar behoren behartigd worden.²²⁶

3.4.1 *Taken van een voogd*

De taken van zo'n voogd kunnen bestaan uit het monitoren van de toestand waarin de oceaan zich bevindt door het op een wetenschappelijke en internationaal geloofwaardige manier verzamelen van feiten die relevant zijn voor de instandhouding van een gezond ecologisch systeem. Maar ook het monitoren van de naleving van internationaal gesloten multilaterale milieuverdragen behoort tot de mogelijkheden. Op deze manier wordt het (huidige) aan de staten zelf gelaten toezicht overgedragen aan een neutrale derde en wordt tegelijkertijd de dreiging van *free riders* ondervangen. Staten nemen dan wellicht meer verantwoording op zich om milieuproblemen in de gemeenschappelijke ruimte te voorkomen of op te lossen. Zeker als door een voogd ook de bron en oorzaak van bepaalde schadeveroorzakende handelingen achterhaald kunnen worden.²²⁷

Een andere taak kan zijn het uitoefenen van adviserende functies bij wetgeving. In zijn toezichthoudende functie komt de voogd ongetwijfeld ook problemen tegen die nog niet de aandacht genieten van wereldwijde beleidsvormende instituten en kan hij voorstellen doen tot nieuwe multinationale verdragen. De voogd kan ook verschijnen voor internationale organisaties en zelfs voor nationale wetgevers en bestuursorganen die handelingen overwegen die een impact hebben op de oceaan, zoals het aanleggen van dammen en projecten die de *wetlands* beïnvloeden en als gevolg de oceaan. Hier kan een voogd alternatieven aandragen of matiging voorstellen voor zijn 'cliënt'.²²⁸

Een voogd kan ook optreden als een speciale interveniërende raadsheer voor het niet-vertegenwoordigde milieuslachtoffer bij geschillenbeslechting tussen staten.²²⁹

Tenslotte zouden internationale verdragen in de *locus standi* van de voogd kunnen voorzien, om in naam van het ecosysteem van de oceaan tot juridische vervolging over te gaan waar opportuun. Daar waar het recht een soevereine staat uitkomst zou bieden, zal dit dan ook het geval zijn voor de volle zee.²³⁰

3.4.2 *Formele erkenning van een voogd*

De formele erkenning van voogden zou bereikt kunnen worden door hervormingen binnen de bestaande wettelijke raamwerken. Zo zouden Internationale milieuverdragen de *standing* in de vorm van een voogd voor de gemeenschappelijke ruimte kunnen vastleggen. Deze kan dan diplomatieke acties en juridische stappen ondernemen in naam van het ecosysteem van de oceanen. Weigert een staat de rechtsmacht van bijvoorbeeld het Internationaal Gerechtshof of arbitragetribunalen te aanvaarden, voor zover het niet mogelijk bleek dit op voorhand overeen te komen binnen een (hervormd) verdrag, dan zou de voogd een declaratoir vonnis kunnen verzoeken dat de handeling veroordeelt. Dit levert weliswaar geen dwangbevel op tot bijvoorbeeld het stoppen van een dergelijke handeling, maar heeft

²²⁶ Stone 2010, p. 130-131.

²²⁷ Stone 1993, p. 84; zie ook Stone 2010, p. 130-132, 100-101.

²²⁸ Idem.

²²⁹ Idem.

²³⁰ Idem.

toch een zeker gewicht in de ogen van de internationale gemeenschap, waardoor staten dit waarschijnlijk niet zomaar naast zich neerleggen.²³¹

Een tekortkoming die zich (ook) bij het wereldwijd incorporeren van een systeem van voogden voordoet, is dat zij tegen dezelfde beperkingen oploopt als staten met betrekking tot het grotendeels ontbreken van internationaal recht bij grensoverschrijdende milieuschade. Hierdoor hangt het succes van het wereldwijd voogdijschap niet alleen af van het legitimeren en institutionaliseren van het voogdijschap maar ook van beduidende wijzigingen in het materiële recht waardoor de voogd een beroep op bijvoorbeeld verdragen kan doen die bepaalde niveaus van vervuiling die gevaarlijk zijn voor het leven in zee verbieden. De natuur die deel is van de gemeenschappelijke ruimte, heeft niet alleen een eigen onafhankelijke stem nodig, maar ook meer en betere beschermende normen.²³²

Een mogelijke tekortkoming in het voogdsysteem is verder dat hoe meer bevoegdheden een voogd toegekend krijgt, hoe groter de politieke druk op deze voogd zal zijn wat zijn wetenschappelijke en juridische integriteit in gevaar kan brengen.²³³

3.5 Samenvatting

Het aanwijzen van een wettelijke voogd voor de natuur kan een uitvloeisel zijn van de opkomende erkenning van de rechten van niet-menselijke entiteiten. Op deze manier kan de natuur zelf *locus standi* krijgen. Wanneer de natuur *standing* heeft leidt dit ertoe dat zaken in behandeling worden genomen daar waar degenen die deze in het belang van de natuur voeren *standing* ontberen. Voogden behartigen dan de belangen van de natuur, op grond van bestaand (inter)nationaal milieurecht.

Op internationaal niveau genieten voogden geen ongelimiteerde bevoegdheden, maar die welke zij toebedeeld krijgen van bijvoorbeeld bestaande internationale organisaties waarbinnen zij opereren en die zij ondersteunen. Politieke beïnvloeding van een voogd blijft een punt van voortdurende zorg. Daarnaast is een punt van zorg dat delen van de natuur 'buiten de boot' vallen, doordat zij een voogd ontberen. Waar nodig kan milieuwetgeving zo ge(her)formuleerd worden dat bij het ontbreken van een voogd 'een ieder' op kan treden namens (dit deel van) de natuur.

4. Schade aan de natuur zelf

4.1 Inleiding

De tweede voorwaarde die samenhangt met het hebben van rechtspersoonlijkheid van de natuur is dat het recht rekening houdt met de waarde van de natuur *an sich* en dat de natuur niet alleen telt voor zover deze waarde heeft als eigendom van anderen (§2.2).²³⁴

4.2 Schade aan en van de natuur zelf

Traditioneel gezien is schade aan de natuur van indirect belang, als bijvoorbeeld gederfde winst van anderen. Bij een belangenafweging waar de natuur indirect bij betrokken is, gaat

²³¹ Idem.

²³² Stone 1993, p. 85-88; zie ook Stone 2010, p. 132-134.

²³³ Idem.

²³⁴ Stone 2010, p. 4.

het over het algemeen uitsluitend om de economische belangen van de (rechts)personen. In Pennsylvania vond de hoogste rechtbank het niet nodig de afvoer van vervuild water in de rivier te verbieden want eisers 'grievance is for a mere personal inconvenience; and mere private personal inconveniences (...) must yield to the necessities of a great public industry, which although in the hands of a private corporation, subserves a great public interest.'²³⁵ De rivier zelf komt niet in beeld in 'a quantitative compromise between two conflicting interests.'²³⁶

Wanneer een bedrijf een aantal hectare bos wil opkopen van de staat voor bijvoorbeeld houtkap, is een financiële kosten-batenanalyse een typische handelswijze bij de onderhandelingen en worden (in het gunstigste geval) de negatieve gevolgen voor de burger en zijn leefmilieu afgezet tegen de positieve (vaak economische) gevolgen voor de maatschappij als geheel. Indien de verkoop van het bos voor hout meer oplevert dan de aanleg van of verwijzing naar een ander recreatiegebied voor de burger kost, is de kans groot dat de koopovereenkomst wordt gesloten. Afhankelijk van de bestuurders in de betreffende staat wordt het bos al dan niet opgeofferd voor het grotere belang; (staats)inkomsten. De intrinsieke waarde van de natuur,²³⁷ de waarde van het bos in zichzelf, voor wat het is in plaats van voor wat het kan opleveren, weegt meestal niet mee. Zo lang de natuur zelf rechteloos is, zijn dit ook geen zaken waar bestuurders of rechters rekening mee (moeten) houden. Zou in de belangenafweging de waarde van het bos op zichzelf meegenomen worden, bijvoorbeeld als leven(de entiteit), als habitat van ander leven (zoals bepaalde species), als longen van de aarde, etcetera, dan rijst de vraag hoe die waarde van het bos *an sich* bepaald moet worden. Hoe groot is de waarde van bijvoorbeeld een rivier, met zijn vissen, schildpadden en overige lagere levensvormen?²³⁸

4.3 De waarde van de natuur

Het toekennen van de intrinsieke waarde aan de natuur gebeurt door natuurlijke personen en rechtspersonen. Sandler²³⁹ spreekt hier van de subjectieve intrinsieke waarde van de natuur, die niet noodzakelijkerwijs antropocentrisch is.²⁴⁰ Een internationaal veel gebruikte maat voor de waarde die een bevolking aan bepaald beleid of bepaalde maatregelen hecht om het milieu in stand te houden, is de *willingness to pay*, ook wel de maatschappelijke waarde van de natuur genoemd. Door onderzoek te doen naar de economische waarde van de natuur wordt geprobeerd de kosten en baten van ecosysteemdiensten en biodiversiteit inzichtelijk te maken. In die economische waarde zit de maatschappelijke waarde in de vorm van een *willingness to pay* verdisconteerd. Zo is uit een onlangs gehouden onderzoek naar de economische waarde van de natuur op Bonaire gebleken dat deze jaarlijks 105 miljoen dollar waard is: 37 miljoen daarvan is de feitelijke opbrengst die de natuur er genereert als bron van inkomsten en 68 miljoen daarvan is de *willingness to pay* van Nederlanders en Caribische Nederlanders voor het in stand houden van de Bonairiaanse natuur.²⁴¹

²³⁵ Pennsylvania Coal Co. v. Sanderson, 113 Pa. 126, 149, 6 A. 453, 459 (1886).

²³⁶ Hand, J. in Smith v. Staso Milling Co. 18 F.2d 736, 738 (2nd Cir. 1927).

²³⁷ Sandler 2012, 3(10):4.

²³⁸ Stone 2010, p. 6-7, 14, 17, 23.

²³⁹ Ronald Sandler is professor in de filosofie verbonden aan het Departement van Filosofie en Religie, een onderzoeker van de Nanotechnology and Society Research Group, en onderzoeker van het Environmental Justice Research Collaborative aan de Northeastern University, Boston, U.S.A.

²⁴⁰ Sandler 2012, 3(10):4.

²⁴¹ TEEB 2013, studie Bonaire.

Het toekennen van een subjectieve intrinsieke waarde aan de natuur welke niet van antropocentrische aard is vinden we in de *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and flora*²⁴² (CITES) en in de nationale uitvoeringswetgeving hiervan. Deze zijn puur gericht op het redden van niet-menselijke soorten in plaats van het beschermen van slechts die species die een door de mens (voldoende) toegekende waarde vertegenwoordigen.

4.4 Juridische gevolgen van het toebrengen van schade aan de natuur

Door het verpersoonlijken van de natuur kan het toebrengen van schade aan de natuur op zichzelf juridische gevolgen hebben zoals bijvoorbeeld het moeten afzien van de schade veroorzakende handeling, het bieden van garanties dat de handeling niet herhaald wordt, het volledig herstellen van de schade en/of financiële compensatie.²⁴³ Toen door wanbeleid een olietanker een Puerto Ricaans mangrove moeras verwoestte, moesten de exploitanten betalen wat royaal geschat werd als de kosten die nodig waren om het moeras weer in zijn oorspronkelijke staat te herstellen.²⁴⁴ Deze kosten overstegen zelfs de marktwaarde.

Het herstellen van de schade die de natuur geleden heeft en het bepalen van de marktwaarde van de beschadigde natuur in verband met financiële compensatie kunnen in bepaalde gevallen problematisch zijn. Indien het herstellen van de schade onmogelijk blijkt is een alternatief de natuur op een andere plaats dan de schadeplaats te herstellen c.q. te verbeteren. Voor wat betreft het vaststellen van de marktwaarde komt dit uiteindelijk neer op de waarde die de maatschappij toekent aan de natuur. Het vaststellen hiervan is, net als dit bij letselschade voor personen het geval is, een moeilijke maar geen onmogelijke opgave. Het berekenen van de schadevergoeding die een persoon moet krijgen bij bijvoorbeeld het verlies van een voet, een been of een oog is net zo'n problematische opgave als de schadevergoeding die de oceaan moet krijgen voor het verlies van bijvoorbeeld 'zijn' zeehonden. Kern van de zaak is dat op grond van het *polluter pays*-beginsel²⁴⁵ de vervuiler zowel de antropocentrische kosten als de kosten van de natuur *an sich* draagt.²⁴⁶

4.5 Samenvatting

Door de aandacht niet alleen te richten op schade aan de natuur als indirect belang van anderen maar ook op schade van de natuur zelf is het van belang de intrinsieke waarde van de natuur vast te stellen. Dit is geen gemakkelijke opgave, maar ook geen onmogelijke. Het *polluter pays*-beginsel behoort een optelsom van beide zijn: de antropocentrische schade en de schade aan de natuur zelf. De intrinsieke waarde van de natuur speelt dan ook een belangrijke rol bij schade aan de natuur en de mogelijke juridische gevolgen hiervan.

²⁴² Convention on International Trade in Endangered Species, <www.cites.org/eng/disc/text.php> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

²⁴³ Vergelijk 'Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts', A/RES/56/83.

²⁴⁴ Puerto Rico v. S.S. Zoe Colocotroni, 456 F. Supp. 1327 (D.P.R. 1978) en 628 F.2d 652 (1st Cir. 1978). In deze zaak waren overheidsorganen gemachtigd als voogd van het milieu op te treden, vergelijk §3.3.

²⁴⁵ Shaw 2008, p. 870; zie ook art. 16 Verklaring van Rio de Janeiro 1992: de vervuiler behoort in beginsel de kosten van de verontreiniging te dragen, met inachtneming van het publieke belang en zonder de internationale handel en investeringen te verstoren.

²⁴⁶ Stone 2010, p. 13-16 en p. 168-171.

5. Beheerde fondsen van de natuur

5.1. Inleiding

De derde en laatste voorwaarde die samenhangt met het hebben van rechtspersoonlijkheid (§2.2) is dat in een begunstigend vonnis de natuur *zelf* begunstigde is.²⁴⁷ Vergoedingen die op deze manier aan de natuur toekomen kunnen in een fonds voor (dit deel van) de natuur gestort worden dat beheerd wordt door een voogd (§3). De voogd draagt er vervolgens zorg voor dat de beschadigde natuur hiervan hersteld, verbeterd of vervangen wordt of dat ergens anders het equivalent van de beschadigde natuur verworven wordt. Voor de gemeenschappelijke ruimte kan een *Global Commons Trust Fund* worden opgezet.

5.2 Het verwerven van fondsen

Op zowel internationaal als nationaal niveau worden fondsen geworven voor het herstel van de natuur. In sommige landen kunnen vervuilers via een vonnis verplicht worden (een deel van) de schade te vergoeden door storting van een bepaald bedrag in een milieufonds. Te denken valt aan strafrechtelijke boetes bij milieuvervuiling waarbij wordt overeengekomen dat naast de (verlaagde) boete in 's lands schatkist ook een bijdrage in een fonds voor de natuur wordt gestort. Dit was bijvoorbeeld het geval voor de *Allied Chemical Company* die werd veroordeeld voor het laten weglopen van tonnen uiterst giftige pesticide in een rivier. Het bedrijf werd veroordeeld tot een boete van \$13.24 miljoen, wat werd verlaagd tot \$4.5 miljoen op voorwaarde dat het een bijdrage van \$5 miljoen zou storten in een milieufonds dat moest toezien op herstel van de schade aan de rivier.²⁴⁸ Op internationaal niveau is een bij vonnis opgelegde storting in een internationaal milieufonds niet (snel) het geval omdat, zoals wij eerder gezien hebben, rechterlijke uitspraken op internationaal niveau schaars zijn. Fondsen kunnen en worden echter ook op andere manieren geworven, bijvoorbeeld door vrijwillige bijdragen aan NGO's zoals *Greenpeace*, aan organen van de Verenigde Naties zoals het *United Nations Environmental Programme* (UNEP) of aan de *Global Environment Facility* (GEF).

Bij sommige verdragen gaat het om verplichte bijdragen. Voorbeelden hiervan zijn de *International Oil Pollution Compensation Funds* (IOPC Funds).²⁴⁹ Deze worden gefinancierd door bijdragen van rechtspersonen die bepaalde typen olie aangeleverd krijgen via zeetransport, waarbij de bijdrage gebaseerd is op de hoeveelheid olie die in een kalenderjaar wordt ontvangen. Vanuit deze fondsen worden schadeclaims van en aan de lidstaten (niet de gemeenschappelijke ruimte) voldaan en de beheerskosten gedekt. Sinds de oprichting van het 1971 *Fund Convention* en de uitbreiding ervan met het 1992 *Fund Convention* zijn zij betrokken geweest bij 147 incidenten van verschillende afmetingen over de hele wereld, waarbij in bijna alle gevallen de claims buiten de rechtbank om afgehandeld werden. Sinds de ramp met de olietanker 'Erika' voor de kust van Frankrijk is er in 2003 een *Supplementary Fund Protocol* opgericht voor compensatie van schade die het 1992 *Fund Convention* te boven gaat. Naast economische, materiële en morele schade werd bij de ramp met de 'Erika' ook het bestaan van pure milieuschade erkend voor Frankrijk.²⁵⁰

²⁴⁷ Stone 2010, p. 4.

²⁴⁸ United States v. Allied Chemical Corp., 420 F. Supp. 122 (1976).

²⁴⁹ IOPC Funds, <www.iopcfunds.org/about-us/> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

²⁵⁰ Erika 2012, informatie m.b.t. het vonnis in cassatie, <<http://documentservices.iopcfunds.org/meeting-documents/download/docs/3669/lang/en/>> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

Andere mogelijkheden voor het verwerven van fondsen die de natuur ten goede komen zijn het heffen van belastingen op milieuaantastende handelingen, zoals op de uitstoot van koolstof, of een 'energie tax' op olie. Dit soort wereldwijde belastingen zouden ook kunnen dienen om derde wereldlanden – vrij van kosten – te helpen om milieuvriendelijke technieken te ontwikkelen.²⁵¹ Gezien de soevereiniteit van staten en consensus die bereikt moet worden over dit soort maatregelen moet echter niet uit het oog verloren worden dat heffingen en deelname aan internationale organisaties in beginsel van vrijblijvende aard zijn. Ook het probleem van *free riders* moet niet onderschat worden, staten die niet (volgens afspraak) bijdragen en meeliften op de bijdragen van anderen ondermijnen bij voorbaat een integrale aanpak. Al met al is een op vrijwillige bijdragen gebaseerd financieel mechanisme geen betrouwbare basis waarop een stabiele en nog minder een sterke infrastructuur kan worden opgebouwd.²⁵²

Stone²⁵³ komt dan ook met het idee van een *Global Commons Trust Fund* (GCTF) door voor alle handelingen die in de gemeenschappelijke ruimte plaatsvinden te laten betalen, waarna het geld vanuit het fonds weer gebruikt wordt voor het behoud en/of herstel ervan. Uitgaande van het idee dat de gemeenschappelijke ruimte het gemeenschappelijk erfgoed van de mens is, moeten (rechts)personen wettelijk verplicht worden te betalen voor het gebruik van de oceanen, de atmosfeer en de ruimte. Op deze manier zouden drie doelstellingen tegelijk behaald worden: door voor het gebruik van de gemeenschappelijke ruimte te betalen worden er fondsen gecreëerd, zal het misbruik ervan afnemen en wordt tegelijkertijd zorg gedragen voor de openbare orde van de gemeenschappelijke ruimte. Zo zou er een percentage belasting geheven moeten worden over de commerciële waarde van wat er aan vis uit de oceanen gehaald wordt en over andere (toekomstige) natuurlijke bronnen die in zee aangeboord worden. Hij stelt daarbij voor 'gebruiksbelasting' te heffen vanaf de traditionele 3 of 12 mijl territoriale zee grenzen van een kuststaat en niet slechts vanaf de door deze staten afgekondigde EEZ.²⁵⁴ Ook per ton/per soort gedumpt industrieel afval in zee, over afvalwater dat daar via rivieren terecht komt en meer van dit soort zaken moet betaald worden. Voor de atmosfeer moet een belasting op CO₂ en andere broeikasgassen (*greenhouse gasses*) geheven worden die in de atmosfeer terecht komen alsook over giftige verbranding op/over zee. Voor wat betreft de ruimte moet gedacht worden aan het betaald 'parkeren' van satellieten en het betalen voor het gebruik van de verschillende frequenties voor telecommunicatie doeleinden.²⁵⁵

5.2.1 Verschillen

Stone toont met eenvoudige voorbeelden en berekeningen aan²⁵⁶ dat er op deze manier aanzienlijk grotere bedragen aan belasting over de gemeenschappelijke ruimte geheven kunnen worden en er zo een stevige basis ontstaat om niet alleen de natuur te beschermen en te herstellen maar ook om de kosten van het systeem, waaronder het voogdijschap (§3), te dekken. De heffingen worden op deze manier overkoepelend geheven en niet

²⁵¹ Zoals in het *Planet Protection Fund* uit 1989 van de Indiaase premier Rajiv Gandhi, dat geen steun vond in de internationale gemeenschap.

²⁵² Stone 1993, p. 203-208; zie ook Stone 2010, p. 134-135.

²⁵³ Professor Christopher D. Stone, een autoriteit op het gebied van milieu en mondiale kwesties, waaronder internationaal milieurecht, milieu-ethiek en handel en milieu.

²⁵⁴ Stone 1993, p. 213-214.

²⁵⁵ Idem, p. 208-211; zie ook Stone 2010, p. 134-137.

²⁵⁶ Stone 2010, p. 135-136.

gefragmenteerd. Het GCTF komt verder direct de gemeenschappelijke ruimte (zelf) ten goede en wordt niet aangesproken om bijvoorbeeld derde wereldlanden te helpen met het ontwikkelen van milieuvriendelijke ontwikkelingstechnieken die de natuur indirect ten goede komen.²⁵⁷

Vervolgens gaat hij nog een stap verder door naast de rechten van de natuur ook zijdelings eventuele plichten van de natuur aan te halen. Een goed gevuld *Global Commons Trust Fund* zou wellicht ook aangesproken kunnen worden bij overstromingen, bosbranden en andere 'acts of God' waarbij de natuur schade toebrengt aan de mens.²⁵⁸

5.2.2 Voordelen, nadelen en (on)mogelijkheden

Justitie gaat er in beginsel van uit dat alles wat te maken heeft met boetes of sancties in 's lands schatkist terecht moet komen. Het verlagen van boetes om een bijdrage te moeten leveren aan een milieufonds is dan discutabel. Voorts is het monitoren of de fondsen (en de rente daarop) gebruikt worden voor het beoogde doel vaak afwezig. Rechtbanken zijn daar niet toe uitgerust. De kans dat milieugroeperingen vorderingen instellen met het oog op het verwerven van fondsen voor een project dat anders niet gefinancierd kan worden is ook niet denkbeeldig.²⁵⁹ Door in het geval van een rechterlijk vonnis de natuur (zelf) als begunstigde aan te wijzen kan echter wel voorkomen worden dat de natuur terzijde geschoven wordt bij eventuele onderhandelingen tussen partijen die ertoe leiden dat zij geen of andersoortig gebruik maken van de hun toegekende rechten c.q. schadevergoeding.²⁶⁰

Stone besteedt ruim aandacht aan de tegenwerpingen die hij verwacht. Zo zullen landen zich niet willen onderwerpen aan een gebruiksbelasting, wat bij ontwikkelingslanden nog meer het geval zal zijn. Laatstgenoemden krijgen echter te maken met minder heffingen, het fonds hangt niet van hen af. (Kust)staten zullen ook bezwaar maken dat zij moeten betalen voor wat zij binnen eigen territorium doen, doch zij betalen voor de effecten van hun handelen op de rest van de wereld en over wat daarvan in de gemeenschappelijke ruimte terecht komt. Anderen zullen protesteren tegen de mogelijkheid van vervuiling tegen betaling, zij vinden dat vervuiling niet toegestaan moet worden. Enige vervuiling stelt hij, is echter onvermijdelijk. In plaats van vervuilers hier (gratis) mee te laten weggelaten kunnen zij er beter voor worden aangeslagen. Dit kan vervolgens een prikkel vormen om minder vervuilende technieken te ontwikkelen en/of toe te passen. Het vaststellen van het juiste percentage 'gebruiksbelasting' ziet hij zelf als een heikel punt. Maar heffingen zullen hoe dan ook bijdragen aan het stoppen van de huidige praktijk: het gratis vervuilen van de gemeenschappelijke ruimte, zonder de natuur en als gevolg de wereldgemeenschap hiervoor te compenseren.²⁶¹

Gevraagd naar hoe hij zich voorstelt, gezien de soevereiniteit van staten, dat zijn voorgestelde heffingen in wettelijke verplichtingen worden omgezet antwoordt hij als volgt:

²⁵⁷ Idem, p. 137-138.

²⁵⁸ Idem, p. 17.

²⁵⁹ Idem, p. 172.

²⁶⁰ Idem, p. 16.

²⁶¹ Voor meer van Stone's gedachtegoed hierover, zie Stone 1993, p. 213-220 en 226-233.

'All I can say is, there are examples of user fees (such as pollution charges) domestically, and transferring like mechanisms to the commons areas requires more political will, not so much design of innovative models for user fees.'²⁶²

5.3 Samenvatting

Bij het toekennen van schadevergoedingen aan de natuur kunnen deze in een door een voogd beheerd fonds gestort worden. De voogd of beheerder draagt er vervolgens zorg voor dat dit geld weer rechtstreeks ten goede komt aan (dit deel van) de natuur, door deze weer in zijn oorspronkelijke staat te herstellen of, bij onmogelijkheid daarvan, ergens anders de natuur te verbeteren en/of te beschermen.

Een *Global Commons Trust Fund* dat functioneert op basis van het heffen van 'gebruiksbelasting' zou afwijken van bestaande internationale fondsen doordat hier structureel voor het gebruik van de gemeenschappelijke ruimte betaald moet worden. Opgeteld leiden deze belastingen tot grote sommen geld in het fonds. Het fonds wordt vervolgens gebruikt voor bescherming en herstel van de gemeenschappelijke ruimte en voor het houden van toezicht op het naleven van afspraken; de vervuiler betaalt (ook) in de gemeenschappelijke ruimte. De grote vraag die onbeantwoord blijft, is echter of, hoe en wanneer soevereine staten consensus bereiken over een wettelijke verplichting tot het betalen van deze gebruiksbelasting.

6. Conclusie

Het belang van het hebben van legale rechten is evident. Vastgestelde rechten kunnen worden geëffectueerd voor een gezaghebbende instantie die kan nagaan of deze rechten geschonden worden. Het toekennen van rechten aan de natuur is net zo min onmogelijk als het toekennen van rechten aan minderjarigen of rechtspersoonlijkheid aan bedrijven. Voor de natuur houdt dit in dat zij in eigen naam een vordering kan instellen, haar intrinsieke waarde meetelt en schade aan haar wordt vastgesteld en vergoed. Zij kan bij dit alles vertegenwoordigd worden door een voogd die ook het fonds beheert waar de vergoedingen in terecht komen. Voogden worden dan wettelijk aangewezen, kunnen opereren binnen al of niet reeds bestaande instituten die zich bezig houden met het milieu en krijgen wettelijk hun bevoegdheden toebedeeld.

De *locus standi* is de 'key to the courthouse door'. Wanneer de natuur *standing* heeft leidt dit er toe dat zaken die haar aangaan in behandeling worden genomen, daar waar (rechts)personen *standing* of aandacht voor de natuur ontberen. Dat de *caseload* voor rechters en rechtbanken hierdoor (te) omvangrijk wordt lijkt niet waarschijnlijk. Als er uit naam van pinguïns en later uit naam van ijsberen een zaak gevoerd wordt tegen de aantasting van een en hetzelfde leefgebied door een en dezelfde onderneming kan dit voorkomen worden door een vonnis zodanig te construeren dat er dan sprake is van *res judicata*. Hierdoor kan eenzelfde geschil dat reeds tot een vonnis heeft geleid, niet nogmaals tussen dezelfde partijen worden gevoerd.

Het vaststellen en meetellen van de intrinsieke waarde van de natuur is noodzakelijk voor een reële belangenafweging en/of (schade)vergoeding. Dit is problematisch maar geen onoverkomelijk probleem. In essentie gebeurt hetzelfde bij de vaststelling van (letsel)schade

²⁶² Zie Appendix 7: Correspondence with professor Stone.

aan de mens. Gezien de niet of moeilijk in te schatten gevolgen voor de natuur – waaronder voor de mens – op lange termijn, verdient het aanbeveling om een hoge inschatting te maken.

Het toekennen van schadevergoeding aan de natuur zelf, los van de gebruikelijke schadevergoeding aan een (rechts)persoon, schept de financiële mogelijkheden voor herstel, verbetering en/of bescherming van diezelfde natuur.

Een te voorzien probleem bij het aanwijzen van voogden is dat niet alle natuur op deze manier vertegenwoordigd zal kunnen worden. Om te voorkomen dat bepaalde delen van de natuur buiten de boot vallen kan waar nodig milieuwetgeving zo ingericht worden dat *ad litum* aan 'een ieder' *locus standi* verleend wordt om de belangen van de natuur te behartigen. Een ander voorzienbaar probleem is de steeds terugkerende politieke invloed op bepaalde processen. Door zo min mogelijk overheidsinstellingen te laten optreden als voogd wordt dit voor een deel ondervangen. Daar waar grote (economische) belangen op het spel staan blijft echter ook bij niet-overheidsinstellingen die als voogd optreden waakzaamheid voor politieke inmenging geboden.

Ook voor de gemeenschappelijke ruimte kan met een door voogden beheerd fonds gewerkt worden. Inkomsten kunnen worden gegenereerd door het heffen van gebruiksbelasting op het gebruik van de oceanen, atmosfeer en ruimte. Gezamenlijk levert dit aanzienlijke sommen geld op die vervolgens worden aangewend voor toezicht op en bescherming en herstel van deze ruimte. Het gebruik en misbruik van de gemeenschappelijke ruimte zal dan niet langer een *free for all* zijn. Of dit realiseerbaar is hangt echter af van de wil van soevereine staten. Het principe werkt alleen als er overeenstemming bereikt wordt over de wettelijke verplichting van staten tot het betalen van zo'n belasting.

Ondertussen is er door de ontwikkeling van een milieubewustzijn onder wereldburgers een *grassroot*-beweging ontstaan die reeds in verschillende (deel)staten en landen heeft geleid tot wetgeving om de rechten van de natuur vast te leggen. Het blijkt mogelijk te zijn de natuur niet alleen een eigen onafhankelijke stem te geven, maar ook meer en betere beschermende normen te bieden.

Hoofdstuk 5 Algehele conclusie

Milieuproblemen en -oplossingen blijken dynamisch en complex te zijn. Het zijn mondiale problemen, waardoor ook de milieubeweging meer en meer is gaan opereren als een geïstitutionaliseerde, transnationale beweging. Milieubeweging, milieuwetgeving en milieurecht zijn begrippen die zich pas de laatste vijfenveertig jaar hebben ontwikkeld als gevolg van de milieuproblematiek die onder meer de industriële en technologische ontwikkelingen met zich brachten. Deze problematiek is te plaatsen binnen het eigendomsrecht, de jurisdictie van staten en situaties waarin zich grensoverschrijdende milieuschade voordoet. Ondanks de groeiende internationale samenwerking en interdependentie van staten blijkt territoriale soevereiniteit een sleutelbegrip te blijven binnen het internationale (milieu)recht en speelt politiek een sleutelrol.

Door het ontbreken van een overkoepelende autoriteit worden handhaving en monitoring van het algemeen internationaal recht veelal noodgedwongen aan diezelfde staten overgelaten. Het voorleggen van een geschil aan het Internationaal Gerechtshof of een arbitrage-tribunaal is optioneel. Treedt er milieuschade binnen de eigen jurisdictie op, dan is milieubescherming in beginsel een zaak van de nationale autoriteiten zelf. Veroorzaakt een staat milieuschade aan een andere staat, dan kan de laatste een beroep doen op overeengekomen diplomatieke oplossingen en/of rechtsmiddelen. Als er milieuverdragen in het geding zijn, dan kan veelal ook een beroep worden gedaan op een procedure van niet-naleving. Wordt milieuschade echter veroorzaakt aan, binnen of vanuit de gemeenschappelijke ruimte dan ligt dit grotendeels buiten het bereik van enige (erkende) rechtsmacht van staten.

Problemen die zich in genoemde situaties voordoen zijn dan ook talrijk: de feitelijke ongelijkheid tussen staten; verdragen die slechts moeizaam tot stand komen door het vereiste van unanimititeit van staten; het – om dezelfde reden – ontbreken van een overkoepelende autoriteit; het niet initiëren van de procedures van niet-naleving en/of die van geschillenbeslechting en de politieke invloed op de eindbeslissing om tot het nemen van maatregelen over te gaan. Verder klagen staten niet gauw andere staten aan en heeft het opschorten van de werking of het beëindigen van een milieuverdrag juist een averechts effect. Ook de verbrokkeling van het internationaal milieurecht in een veelheid van multilaterale verdragen blijkt een knelpunt voor de bescherming van het milieu.

Vervolgens spelen juridische belemmeringen een rol, zoals de moeilijk te achterhalen milieuschade en zijn oorsprong, het ontbreken van *locus standi*, het begroten van de schade en de bewijsvoering. De aansprakelijkheid voor schade aan het milieu kan in veel gevallen niet worden herleid tot één staat of een specifieke groep van staten en voor zover dit al wel het geval is heeft deze met een 'unclean hands defense' nog een belangrijke troef in handen. Niet voor niets heeft de opgezette Speciale Kamer voor Milieuzaken van het Internationaal Gerechtshof in de meer dan twintig jaar die inmiddels verstreken zijn geen zaken voorgelegd gekregen. Daarbij komt nog dat waar milieuproblemen zich afspelen binnen de grenzen van één staat en/of in de gemeenschappelijke ruimte diplomatieke oplossingen en rechtsmiddelen in beginsel niet aan de orde zijn.

Verklaringen, resoluties en speciale verdragen ten spijt bestaat er nog steeds een groot gerechtelijk vacuüm waar het milieubescherming betreft. Dit leidt tot de conclusie dat het noodzakelijk is andere wegen in te slaan. De laatste tien à vijftien jaar heeft zich dan ook een nieuwe zienswijze ontwikkeld, waarin de mens niet langer eigenaar van en heerser over de natuur is, maar onderdeel van de natuur en waar de natuur – net als de mens – voor zijn eigen rechten op kan komen. Om de planeet Aarde met zijn natuur, waaronder het species mens, beter te beschermen, ontstaan hierdoor diverse bewegingen die rechten aan de natuur toekennen. Vastgestelde rechten kunnen dan worden geëffectueerd voor een gezaghebbende instantie die kan nagaan of deze rechten geschonden worden.

Door de ontwikkeling van een milieubewustzijn onder wereldburgers is er een *grassroot*-beweging ontstaan die reeds in verschillende (deel)staten en landen heeft geleid tot wetgeving om de rechten van de natuur vast te leggen. Het toekennen van rechten aan de natuur is net zo min onmogelijk als het toekennen van rechten aan minderjarigen of rechtspersoonlijkheid aan bedrijven. Het toekennen van rechten aan de natuur houdt in dat zij als rechthebbende entiteit in eigen naam een vordering kan instellen. Het gevolg is dat zij hierdoor altijd een eigen sleutel op zak heeft van de deur die naar een rechtszaal leidt. Vervolgens houden deze rechten in dat haar intrinsieke waarde wordt vastgesteld en meetelt. Op deze manier vindt er een reële belangenafweging en/of de toekenning van een (schade)vergoeding plaats. Ten derde houden zij in dat een schadevergoeding aan de natuur zelf ten goede komt, los van de gebruikelijke schadevergoeding aan een (rechts)persoon. Dit schept de financiële mogelijkheden voor herstel, verbetering en/of bescherming van de natuur.

Wanneer deze rechten niet alleen nationaal maar ook internationaal erkend worden, middels een Universele Verklaring van de Rechten van de Natuur (of van Moeder Aarde), houdt dit in dat in alle situaties waarin zich (grensoverschrijdende) milieuschade voordoet de natuur voor haar rechten kan opkomen. Bij dit alles wordt zij vertegenwoordigd door een voogd die ook het fonds beheert waar de vergoedingen in terecht komen. Voogden worden wettelijk aangewezen, opereren binnen al of niet reeds bestaande instituten die zich bezig houden met het milieu en krijgen wettelijke bevoegdheden toebedeeld.

Ook voor de gemeenschappelijke ruimte kan met een door voogden beheerd fonds gewerkt worden. Bij gebrek aan jurisdictie en dus aan het rechtens toekennen van schadevergoedingen aan deze ruimte kunnen inkomsten gegenereerd worden door het heffen van gebruiksbelasting op het gebruik van de oceanen, atmosfeer en ruimte. Gezamenlijk levert dit aanzienlijke sommen geld op die vervolgens kunnen worden aangewend voor toezicht op en bescherming en herstel van deze ruimte. Het gebruik en misbruik van de gemeenschappelijke ruimte zal dan niet langer een *free for all* zijn. Of dit realiseerbaar is, hangt uitsluitend af van de wil van soevereine staten. Het principe werkt alleen als er overeenstemming bereikt wordt over de wettelijke verplichting van staten tot het betalen van zo'n belasting. Maar ook hier kan door een 'grassroot-approach' van staten voor de aantasting van hun territorium, inclusief territoriale wateren en luchtruim een begin gemaakt worden.

Bij het toekennen van rechten aan de natuur zullen verschillende argumenten worden tegen geworpen. Een ervan is dat dit tot een te omvangrijke *caseload* voor rechters en recht-

banken leidt. Maar als vonnissen dusdanig worden geconstrueerd dat er in gelijksoortige gevallen sprake is van *res judicata* zal het aantal spoedig afnemen. Een andere tegenwerping is de onmogelijkheid van het vaststellen van de intrinsieke waarde van de natuur. Dit zal inderdaad moeilijk, maar niet onmogelijk zijn. Een te hoge inschatting van haar waarde is praktisch onmogelijk en geniet zo mogelijk zelfs de voorkeur, aangezien de (gevolg)schade aan de natuur – en dientengevolge ook aan de mensheid – op de lange termijn niet in te schatten is. In het ergste en tevens gunstigste geval ontstaat er door een te hoge waardetoekenning een groter *spin-off* effect op de bescherming van derde- en vierde generatie mensenrechten. Kortom, ‘none of this, we will be told’, zo stelt Stone, ‘is practical. Each of the elements has been put forth, from time to time, in classrooms and at conferences. But practical people, we will hear, should not expect any of the proposals to be adopted in real life. On the contrary, what is impractical is to suppose humankind can continue as it has. We are living foolishly, probably dangerously. We should welcome the opportunity of this exposition to say no, and to offer the World of statecraft a sounder vision.’²⁶³

²⁶³ Stone 2010, p. 102.

Epiloog

1. Inleiding

De vraag rest of en hoe de rechten van de natuur zoals uiteengezet in hoofdstuk 4 een plaats kunnen krijgen binnen het milieurecht van Aruba. Om deze vraag te kunnen beantwoorden kijken wij allereerst naar de institutionele kaders (§2) waarbinnen het milieurecht van Aruba gepositioneerd is. In de hierop volgende paragraaf kijken we in de Staatsregeling naar de mogelijke aanwezigheid of formulering van een (grond)recht van de natuur (§3). Daarna komt de milieuwetgeving op Aruba aan de orde (§4), in het bijzonder de natuurbeschermingsverordening ter bescherming van flora en fauna. In de laatste paragraaf (§5) wordt ten slotte de vraag beantwoord of het noodzakelijk en zo ja mogelijk is de natuurbescherming op Aruba middels rechten van de natuur aan te vullen.

2. Aruba en haar institutionele context

De Minister van Economische Zaken, Communicatie, Energie en Milieu is als eerste verantwoordelijk voor het milieu. Het op 1 januari 2012 formeel ingestelde Directie Natuur en Milieu (DNM) ressorteert onder deze minister.

Ongetwijfeld is er enige overlap met de Minister van Algemene Zaken, Innovatie, Duurzame Ontwikkeling en Wetenschap die het platform *Green Aruba*²⁶⁴ onder zijn hoede heeft. In het kader van dit platform wordt onder meer gewerkt aan het verhogen van de lokale energiebehoefte door middel van windenergie, in de toekomst zelfs aangevuld met zonne-energie. Hiervoor is de regering ook de samenwerking met de organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) Nederland aangegaan.

Een andere overlap vindt plaats met de Minister van Toerisme, Transport, Cultuur en Primaire Sector (Directie Landbouw, Veeteelt, Visserij en Markthallen Santa Rosa) en met de Minister van Volksgezondheid, Bejaardenzorg en Sport. Deze laatste door de link tussen milieu en gezondheid.

2.1 Directie Natuur en Milieu

Tot 1992 viel de Milieudienst onder de Directie Volksgezondheid. In dat jaar werd de Directie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu ingesteld (VROM) die in 2004 werd gereorganiseerd tot Directie Infrastructuur en Planning (DIP). De VROM zelf werd in 2002 opgeheven waarna Aruba jarenlang geen duidelijke natuur- en milieubeleidsinstantie had. De natuur- en beleidstaken werden over verschillende diensten verdeeld, wat leidde tot een versnipperd beleid. Dit is heden ten dage nog merkbaar. Vanaf november 2001 tot januari 2012 vielen de beleidstaken direct onder de Minister belast met Milieuzaken. De afdeling Inspectie Milieu functioneerde vanaf eind 2005 tot eind 2011 als onderdeel van Inspectie Volksgezondheid en Milieu. Op 1 januari 2012 werd de DNM ingesteld.²⁶⁵ Dit is primair een beleidsinstantie met als taak 'Het voorbereiden, vormgeven, ten uitvoer brengen en evalueren van beleid dat leidt tot een duurzame gezonde leefomgeving voor mens en natuur in Aruba waarbij centraal staat het behouden, beschermen en verbeteren van natuurlijke en

²⁶⁴ Green Aruba, <www.greenaruba.org> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

²⁶⁵ Krachtens Landsbesluit van 30 november 2012.

milieukwaliteiten.²⁶⁶ De uitvoerende taken voor natuur en milieu zoals vergunningsverlening, afvalinzameling en verwerking, natuurbeheer en calamiteitenbestrijding zijn taken van de desbetreffende diensten, zoals DOW, Serlimar, Brandweer en Kustwacht. Sinds 1995 zijn Directie Landbouw, Veeteelt en Visserij en de Veterinaire Dienst de wetenschappelijke en administratieve autoriteiten voor respectievelijk flora en fauna.²⁶⁷

Op het moment van dit schrijven is er een nog niet voltooid, maar reeds 90 pagina tellende concept beleidsnota voor de periode 2014 tot 2018 in de maak. Na de inleiding in het eerste hoofdstuk volgen er drie hoofdstukken met betrekking tot het institutionele kader (organisatie, wetgeving en communicatie), waarna twee hoofdstukken waarin het natuurbeleid wordt beschreven (biodiversiteit en habitat). In de hoofdstukken 7 t/m 16 wordt vervolgens het milieubeleid thematisch uiteengezet (klimaatverandering, bedrijven, afval, waterkwaliteit, luchtkwaliteit, bodemkwaliteit, gevaarlijke stoffen, externe veiligheid, geluid, trillingen en licht, milieu en gezondheid). Het geheel wordt gevolgd door vier bijlagen te weten 'Uitgangspunten', 'Overzicht milieu- en zeerechtverdragen met medegelding voor Aruba' (40 verdragen), 'Overzicht van milieuverdragen goedgekeurd voor Aruba maar voor bekrachtiging wachten op uitvoeringswetgeving' (20 verdragen) en 'Overzicht van milieuverdragen met nog openstaande medegeldingsvraag' (20 verdragen).²⁶⁸

Momenteel werken er 15 personen bij de DNM, waaronder een directeur, twee milieukundigen, een onderzoeksmarinebioloog, twee juristen, een PR-medewerker en een beleidskundige. De internationale en regionale milieu- en natuurbetrekkingen worden onderhouden door de directeur. Verder wordt er gewerkt aan drie kerntaken te weten beleidsvorming (1pp), onderzoek & monitoring (3pp) en inspectie (5pp). De overige personeelsleden zorgen voor de algemene (2pp), juridische (2pp) en communicatieve ondersteuning (1pp).²⁶⁹

2.2 *Gouvernementele en niet-gouvernementele instituties.*

Aruba kent diverse gouvernementele en niet-gouvernementele *stakeholders* waaronder exploitanten van duikbedrijven en een aantal niet-gouvernementele organisaties (NGO's) in de vorm van stichtingen en verenigingen.²⁷⁰ De NGO's spelen onder andere juridisch een rol in de milieubescherming, in die zin dat deze voor de milieubelangen van hun leden kunnen opkomen voor de civiele- of bestuursrechter, bijvoorbeeld middels een onrechtmatiggedaadsactie op grond van artikel 162 BWA of op grond van artikel 3 lid 2 van de Landsverordening administratieve rechtspraak (Lar).²⁷¹ Door de 'bundeling' van belangen van hun leden zijn zij hierin ontvankelijk.²⁷²

²⁶⁶ Concept Natuur- en Milieubeleidsnota 2014-2018, p. 5, <www.dnmaruba.org>, 'create an account' om gratis toegang te krijgen tot dit document onder de tab 'documenten' (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

²⁶⁷ Directie Natuur en Milieu, <www.dnmaruba.org>, tab 'over ons' (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

²⁶⁸ Concept Natuur- en Milieubeleidsnota 2014-2018, <www.dnmaruba.org>, 'create an account' om gratis toegang te krijgen tot dit document onder de tab 'documenten' (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

²⁶⁹ Naar informatie van dhr. Naviel Lue, wnd. dir. DNM.

²⁷⁰ Zie Appendix 8: 'Gouvernementele en niet-gouvernementele 'stakeholders' (een enuntiatieve opsomming).

²⁷¹ AB 1993, 45 zoals gewijzigd bij AB 2003, 32.

²⁷² HR 27 juni 1986, AB 1987/173 (Nieuwe Meer arrest); GEA-Curacao (KG) 5 april 1991, 76/91 (Mango hofje).

2.3 Aruba regionaal en internationaal

Aruba kan op grond van art. 28 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuut) desgewenst zelfstandig lid worden van internationale organisaties, voor zover het Koninkrijk (reeds) internationale overeenkomsten is aangegaan met deze volkenrechtelijke organisaties.²⁷³ Er moet echter rekening mee worden gehouden dat de meeste internationale organisaties alleen zelfstandige staten als lid toelaten. Uit de *federatio sui generis* van het Statuut volgt dat slechts het Koninkrijk volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid heeft.²⁷⁴ Aangezien Aruba dus een eigen volkenrechtelijke status ontbeert, heeft het geen zelfstandige status. Anderzijds zijn er internationale organisaties die dit niet als eis stellen. Bovendien zijn er ook organisaties die een geassocieerde status kennen, zoals de UNESCO en de Wereld Toerisme Organisatie waar Aruba een dergelijke status dan ook bezit (onder de vlag van het Koninkrijk der Nederlanden).

Aruba participeert zelfstandig of als deel van het Koninkrijk, voor zover de beperkingen van het statuut dat toelaten, in verschillende internationale samenwerkingsvormen waaronder die met betrekking tot het milieu.²⁷⁵ Naast relaties voortvloeiende uit sommige van de verdragen genoemd in de 'Overzichten van milieu- en zeerechtverdragen'²⁷⁶ kan gedacht worden aan relaties met NGO's in de regio en/of binnen het Koninkrijk en relaties die door Arubaanse NGO's onderhouden worden met overzeese organisaties die financiële of materiële bijstand verlenen. Ook op ministerieel niveau binnen het Koninkrijk en met organisaties van de landen onderling wordt samengewerkt, zoals de eerder genoemde organisatie TNO Nederland. Ondanks het belang van de verschillende regionale en internationale contacten en samenwerkingsverbanden op het gebied van milieu kunnen deze, gezien de noodzakelijke beperking van de omvang van dit onderzoek, in het bestek van deze epiloog niet verder aan de orde komen.

3. Aruba en zijn Staatsregeling

In de Staatsregeling van Aruba²⁷⁷ (Streg) komen geen (grond)rechten van de natuur voor. Evenmin is er een artikel dat de publiekrechtelijke basis voor het milieurecht legt. Dit in tegenstelling tot de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden die in artikel 21 stelt: 'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.'

Het aanbrengen van wijzigingen in de bepalingen van de Staatsregeling is op grond van de slotbepalingen in art. VII.1 mogelijk bij landsverordening. Hiertoe dient elk onderwerp of voordracht tot verandering uitdrukkelijk aangewezen te worden en kunnen de Staten de ontwerp-landsverordening slechts goedkeuren of besluiten tot voordracht met twee derden van de stemmen van het aantal zitting hebbende leden.

²⁷³ Stb. 1954, 596; PB 1954, 121.

²⁷⁴ Hoogers & de Vries 2002, p. 36, 192; zie ook Heldeweg e.a. 2002, p. 19.

²⁷⁵ Hoogers & de Vries 2002, p. 200-201.

²⁷⁶ Concept Natuur- en Milieubeleidsnota 2014-2018, <www.dnmaruba.org>, 'create an account' om gratis toegang te krijgen tot dit document onder de tab 'documenten' (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

²⁷⁷ AB 1985, 26; geldende tekst AB 1987, GT 1.

4. Aruba en zijn wettelijke regelingen ten aanzien van het milieu

4.1 Algemeen kader

Op grond van de Staatsregeling²⁷⁸ heeft Aruba zijn eigen bevoegdheid tot het stellen van (milieu)regels. Aruba kent speciale regelingen zoals de Natuurbeschermingsverordening²⁷⁹ en algemene regelingen zoals de Algemene Politieverordening Aruba²⁸⁰ waarin milieuvoorschriften zijn vervat. Daarnaast speelt het ongeschreven recht een belangrijke rol, met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het milieurecht kan ook een basis vinden in het privaatrecht, zoals bijvoorbeeld in het onrechtmatigedaadsartikel (artikel 6:162 BWA) en in het hinderverbod van artikel 5:37 BWA. Verder zijn er, gezien het grensoverschrijdende karakter van milieuvervuiling, veel milieuvoorschriften te vinden in internationale verdragen.²⁸¹ Een ieder verbindende bepalingen van (milieu)verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties hebben in het Koninkrijk rechtstreekse werking en hoeven niet te worden omgezet naar Rijks- of Landsrecht. Als zodanig hebben zij voorrang op de eigen rechtsnormen van de landen.²⁸² Nationaal recht dat hiermee in strijd komt blijft buiten toepassing.²⁸³

Het land Aruba kan dus op grond van een milieuverdrag internationale verplichtingen hebben ten aanzien van zijn milieu. Op grond van art. 3 lid 1 sub b van het Statuut is het sluiten van verdragen een Koninkrijksaangelegenheid. De verdragen kunnen door het Koninkrijk gesloten worden voor onder andere Aruba.²⁸⁴ Als Aruba verzoekt om toetreding tot een verdrag, dan wordt het Koninkrijk vervolgens alleen gebonden voor het Arubaanse territorium. Als gevolg van deze verdragsverplichtingen (of ander internationaal recht) kan Aruba gedwongen worden om (wettelijke) maatregelen te nemen om het milieu te beschermen. Deze verplichting leidt tot wetsvoorstellen van de Regering aan de Staten om tot de benodigde uitvoeringswetgeving te komen.²⁸⁵ Veel regelingen op het gebied van milieubescherming zijn dan ook uitvoeringsregelingen van Internationale verdragen, zoals bijvoorbeeld het Landsbesluit in- en uitvoerverbod bedreigde dieren en planten, dat uitvoering geeft aan de belangrijkste bepalingen van het CITES-verdrag.²⁸⁶ Daarnaast zijn er verschillende regelingen op dit gebied, zoals bijvoorbeeld de Landsverordening bescherming nuttige diersoorten,²⁸⁷ die bij de Status Aparte van Aruba vanuit de Nederlandse Antillen zijn overgenomen en aangepast.²⁸⁸

4.2 Natuurbeschermingsverordening

Aruba kent een aantal verordeningen en landsbesluiten op het gebied van milieu, waaronder de Natuurbeschermingsverordening, de Marien-milieuverordening en de Landsverordening verbod op dierproeven. Er wordt sinds jaren gewacht op en gewerkt aan een gewijzigde

²⁷⁸ Hoofdstuk V Wetgeving en Bestuur, Streg.

²⁷⁹ Natuurbeschermingsverordening, AB 1995, 2.

²⁸⁰ Algemene Politieverordening Aruba, AB 1952, 7 (sindsdien vaak gewijzigd).

²⁸¹ Koopmans, Sjak-Shie & Thodé 1994, p. 5.

²⁸² Art. 5 lid 1 Statuut jo. Art. 93, 94 GW.

²⁸³ Hoogers & de Vries 2002, p. 193.

²⁸⁴ Zie ook art. 6 jo. 11 jo. 24 t/m 27 Statuut.

²⁸⁵ Heldeweg & Sybesma 2002, p. 32, 33.

²⁸⁶ Landsbesluit in- en uitvoerverbod bedreigde dieren en planten, AB 1991, 102.

²⁸⁷ AB 1990, GT 46.

²⁸⁸ Koopmans, Sjak-Shie & Thodé 1994, p. 122.

Marien-milieuverordening. Wanneer het zover is, wordt de oudere versie op een nog bij landsbesluit te bepalen tijdstip bij (Natuurbeschermings)verordening ingetrokken.²⁸⁹

Onder de huidige Marien-milieuverordening uit 1980 geven vier landsbesluiten uitvoering aan de bescherming van de schildpad, de calco, koralen en bepaalde koraalvissen.

Aan de Natuurbeschermingsverordening is middels een aantal landsbesluiten uitvoering gegeven, te weten in de landsbesluiten inzake het verbod op onderwaterjachtmiddelen, het Natuurreservaat Parke Nacional Arikok, de ontheffingen beschermde niet-inheemse flora en fauna, de CITES-registers, de algemene bepalingen toezichtuitoefening en het interim-landsbesluit bijzondere opsporingsambtenaren.

Genoemde natuurbeschermingsverordening uit 1995 regelt in §2 de bescherming van inheemse flora en fauna.²⁹⁰ Artikel 4 dat de kern van de natuurbescherming vormt, luidt als volgt:

1. Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden aangewezen de soorten inheemse flora en fauna wier voortbestaan in Aruba bedreigd wordt.
2. Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen worden aangewezen:
 - a. de soorten inheemse flora en fauna wier aanwezigheid in Aruba zodanig waardevol is, dat zij, hoewel niet bedreigd zijnde, bescherming behoeven;
 - b. individuele planten of groepen van planten, op wier blijvende aanwezigheid op een bepaalde plaats in Aruba uit het oogpunt van natuurbescherming prijs wordt gesteld.
3. Alvorens een landsbesluit als bedoeld in het eerste of tweede lid, wordt vastgesteld, wordt de Commissie gehoord.
4. In een landsbesluit als bedoeld in het eerste en tweede lid, kunnen nadere regels worden gesteld in het belang van de bescherming van de daarin genoemde soorten en de individuele planten.

5. Aruba en de rechten van zijn natuur

In hoofdstuk 4 kwamen de rechten van de natuur aan bod, welke inhouden dat de natuur houder van rechten is, *locus standi* heeft, de schade aan de natuur zelf wordt bekeken en (mee)telt en vergoedingen aan de natuur zelf ten goede komen.

Uit de twee voorgaande paragrafen (§3 en §4) blijkt dat de natuur (zelf) op Aruba geen rechten heeft, zij komen als zodanig niet voor in de Staatsregeling, noch in Landsverordeningen. In artikel 4 van de Natuurbeschermingsverordening (§4.2) worden slechts soorten inheemse flora en fauna beschermd *wier voortbestaan bedreigd wordt* (lid 1), die *waardevol gevonden worden* (lid 2 sub a) en individuele planten en groepen van planten *op wiens aanwezigheid prijs wordt gesteld* (lid 2 sub b). Zulks na de Commissie te hebben gehoord. De bewoordingen geven aan dat het hier een antropocentrische landsverordening betreft.

Over de vraag of het noodzakelijk is om op Aruba rechten aan de natuur toe te kennen, of deze te erkennen, kan eindeloos gediscussieerd worden. Dit onderzoek poogt aan te tonen

²⁸⁹ Voor een overzicht zie: <www.gobierno.aw>, click 'documento pa tira bista', 'ley', 'Cuido bienestar y medioambiente', nr. 2 en 3 (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

²⁹⁰ AB 1995, 2, wijzigingen AB 1997, 34.

dat op internationaal niveau noch nationaal niveau de huidige milieuwetgeving voldoet. Aruba vormt hierop geen uitzondering.

Met de komst van de Spanjaarden op Aruba is ook hier de aantasting van het milieu begonnen. Loslopende geiten en het kappen van bomen droegen bij aan de ontbossing. De aloë-cultuur en de grondwinning met de komst van de Nederlanders droegen bij aan milieubederf. De komst van de Lago-raffinaderij in 1924 en de hiermee samenhangende bevolkingstoename brachten de grootste verandering. Onder meer vuilverbranding in de open lucht, het storten van afvalproducten van de olieraffinaderij, het dumpen van chemische stoffen en het ongezuiverd lozen van afvalwater in zee hebben het Arubaanse milieu en daarmee ook het wereldmilieu ernstig aangetast. De komst van de raffinaderij werd in de jaren zestig gevolgd door het toenemen van het toerisme, wederom gevolgd door een versnelde bevolkingsgroei eind jaren tachtig. Doordat de toeristische industrie zich zeer snel uitbreidde ontstond er een enorme groei in de Arubaanse economie die weer een zware wissel trekt op de natuur. De aandacht voor ontwikkelingen op andere gebieden werd naar de achtergrond geschoven.²⁹¹ Niettegenstaande de inspanningen van velen met als resultaat onder andere tientallen milieurapporten over Aruba en de regio,²⁹² landsverordeningen en -besluiten²⁹³ en de aandacht die duurzame ontwikkeling de laatste jaren van de overheid krijgt²⁹⁴ is heden ten dage nog steeds te zien hoe Arubaanse natuur wordt platgewalst voor de bouw en de ontwikkeling van infrastructuur of (soms letterlijk) wordt aangeboord voor andere doeleinden.

Met het bewerkstelligen van *locus standi* voor een ieder en/of voor wettelijke aangewezen voogden, het waarderen van (schade aan de) natuur en het instellen van beheerde fondsen waar vergoedingen per geval in gestort worden voor herstel kunnen ook op Aruba de belangen van de natuur beter behartigd worden. De mogelijkheid dient dan geschapen te worden dat de natuur (zelf) rechten toegewezen krijgt, middels een wijziging in de Staatsregeling en/of landsverordeningen. Aruba kan maar hoeft daarvoor niet zelf het wiel uit te vinden. Anderen zijn ons al voorgegaan (hoofdstuk 4, §2.4). Daarbij kan er ook een beroep gedaan worden op het *Community Environmental Legal Defense Fund* (CELDF) in de Verenigde Staten dat op verzoek van onder andere NGO's, overheden en gekozen volksvertegenwoordigers onder meer juridisch assisteert bij de ontwikkelingen rond de rechten van de natuur.²⁹⁵ Het CELDF is een groot non-profit advocatenkantoor dat met het oog op het algemeen belang wereldwijd vrijblijvend en betaalbaar juridische diensten verleent aan gemeenschappen die recht op zelfbestuur hebben en die willen verduurzamen door middel van rechten van de natuur. Het werkt samen met gemeenschappen in de Verenigde Staten en met landen over de hele wereld aan het ontwerpen van nieuwe wetgeving die de status van natuurlijke gemeenschappen en ecosystemen verandert van eigendom in die van 'rechten-dragende entiteit'. Het heeft hiermee reeds meer dan zesendertig gemeenschappen bijgestaan, honderdtien gemeenten en ook Ecuador geassisteerd bij het realiseren van zijn grondwetswijziging waarin de rechten van de natuur

²⁹¹ Koopmans, Sjak-Shie & Thodé 1994, p. 1, 21, 155.

²⁹² Idem, p. 249-253.

²⁹³ Voor een overzicht zie: <www.gobierno.aw>, click 'documento pa tira basta', 'ley', 'Cuido bienestar y medioambiente', nr. 2 en 3 (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

²⁹⁴ Green Aruba, <www.greenaruba.org> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

²⁹⁵ CELDF, <www.celdf.org> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

werden verankerd (hoofdstuk 4, §2.4.4). Pionier is daarbij milieuadvocaat Thomas Linzey, medeoprichter, uitvoerend directeur, milieuadvocaat en belangrijkste juridisch adviseur.

Aruba zal door het toekennen van rechten aan de natuur een voorbeeld voor de wereld zijn. Dit is complementair aan de pioniersrol die de huidige Arubaanse overheid wil vervullen op het gebied van innovatie en duurzame ontwikkeling met onder meer wind- en zonne-energie projecten. Naast de hulp van het TNO kan het ook die van het CELDF invoeren.

De wereld behoort ons allen toe. De scheidslijn tussen natuurbescherming en bescherming van de mens is daarbij slechts flinterdun.

Appendix 1

THE EARTH CHARTER²⁹⁶

Preamble

We stand at a critical moment in Earth's history, a time when humanity must choose its future. As the world becomes increasingly interdependent and fragile, the future at once holds great peril and great promise. To move forward we must recognize that in the midst of a magnificent diversity of cultures and life forms we are one human family and one Earth community with a common destiny. We must join together to bring forth a sustainable global society founded on respect for nature, universal human rights, economic justice, and a culture of peace. Towards this end, it is imperative that we, the peoples of Earth, declare our responsibility to one another, to the greater community of life, and to future generations.

Earth, Our Home

Humanity is part of a vast evolving universe. Earth, our home, is alive with a unique community of life. The forces of nature make existence a demanding and uncertain adventure, but Earth has provided the conditions essential to life's evolution. The resilience of the community of life and the well-being of humanity depend upon preserving a healthy biosphere with all its ecological systems, a rich variety of plants and animals, fertile soils, pure waters, and clean air. The global environment with its finite resources is a common concern of all peoples. The protection of Earth's vitality, diversity, and beauty is a sacred trust.

The Global Situation

The dominant patterns of production and consumption are causing environmental devastation, the depletion of resources, and a massive extinction of species. Communities are being undermined. The benefits of development are not shared equitably and the gap between rich and poor is widening. Injustice, poverty, ignorance, and violent conflict are widespread and the cause of great suffering. An unprecedented rise in human population has overburdened ecological and social systems. The foundations of global security are threatened. These trends are perilous—but not inevitable.

The Challenges Ahead

The choice is ours: form a global partnership to care for Earth and one another or risk the destruction of ourselves and the diversity of life. Fundamental changes are needed in our values, institutions, and ways of living. We must realize that when basic needs have been met, human development is primarily about being more, not having more. We have the knowledge and technology to provide for all and to reduce our impacts on the environment. The emergence of a global civil society is creating new opportunities to build a democratic and humane world. Our environmental, economic, political, social, and spiritual challenges are interconnected, and together we can forge inclusive solutions.

²⁹⁶ <www.earthcharter.org> tab 'read the charter' (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

Universal Responsibility

To realize these aspirations, we must decide to live with a sense of universal responsibility, identifying ourselves with the whole Earth community as well as our local communities. We are at once citizens of different nations and of one world in which the local and global are linked. Everyone shares responsibility for the present and future well-being of the human family and the larger living world. The spirit of human solidarity and kinship with all life is strengthened when we live with reverence for the mystery of being, gratitude for the gift of life, and humility regarding the human place in nature.

We urgently need a shared vision of basic values to provide an ethical foundation for the emerging world community. Therefore, together in hope we affirm the following interdependent principles for a sustainable way of life as a common standard by which the conduct of all individuals, organizations, businesses, governments, and transnational institutions is to be guided and assessed.

Principles

I. RESPECT AND CARE FOR THE COMMUNITY OF LIFE

1. Respect Earth and life in all its diversity.

- a.** Recognize that all beings are interdependent and every form of life has value regardless of its worth to human beings.
- b.** Affirm faith in the inherent dignity of all human beings and in the intellectual, artistic, ethical, and spiritual potential of humanity.

2. Care for the community of life with understanding, compassion, and love.

- a.** Accept that with the right to own, manage, and use natural resources comes the duty to prevent environmental harm and to protect the rights of people.
- b.** Affirm that with increased freedom, knowledge, and power comes increased responsibility to promote the common good.

3. Build democratic societies that are just, participatory, sustainable, and peaceful.

- a.** Ensure that communities at all levels guarantee human rights and fundamental freedoms and provide everyone an opportunity to realize his or her full potential.
- b.** Promote social and economic justice, enabling all to achieve a secure and meaningful livelihood that is ecologically responsible.

4. Secure Earth's bounty and beauty for present and future generations.

- a.** Recognize that the freedom of action of each generation is qualified by the needs of future generations.
- b.** Transmit to future generations values, traditions, and institutions that support the long-term flourishing of Earth's human and ecological communities.

In order to fulfill these four broad commitments, it is necessary to:

II. ECOLOGICAL INTEGRITY

5. Protect and restore the integrity of Earth's ecological systems, with special concern for biological diversity and the natural processes that sustain life.

- a. Adopt at all levels sustainable development plans and regulations that make environmental conservation and rehabilitation integral to all development initiatives.
- b. Establish and safeguard viable nature and biosphere reserves, including wild lands and marine areas, to protect Earth's life support systems, maintain biodiversity, and preserve our natural heritage.
- c. Promote the recovery of endangered species and ecosystems.
- d. Control and eradicate non-native or genetically modified organisms harmful to native species and the environment, and prevent introduction of such harmful organisms.
- e. Manage the use of renewable resources such as water, soil, forest products, and marine life in ways that do not exceed rates of regeneration and that protect the health of ecosystems.
- f. Manage the extraction and use of non-renewable resources such as minerals and fossil fuels in ways that minimize depletion and cause no serious environmental damage.

6. Prevent harm as the best method of environmental protection and, when knowledge is limited, apply a precautionary approach.

- a. Take action to avoid the possibility of serious or irreversible environmental harm even when scientific knowledge is incomplete or inconclusive.
- b. Place the burden of proof on those who argue that a proposed activity will not cause significant harm, and make the responsible parties liable for environmental harm.
- c. Ensure that decision making addresses the cumulative, long-term, indirect, long distance, and global consequences of human activities.
- d. Prevent pollution of any part of the environment and allow no build-up of radioactive, toxic, or other hazardous substances.
- e. Avoid military activities damaging to the environment.

7. Adopt patterns of production, consumption, and reproduction that safeguard Earth's regenerative capacities, human rights, and community well-being.

- a. Reduce, reuse, and recycle the materials used in production and consumption systems, and ensure that residual waste can be assimilated by ecological systems.
- b. Act with restraint and efficiency when using energy, and rely increasingly on renewable energy sources such as solar and wind.
- c. Promote the development, adoption, and equitable transfer of environmentally sound technologies.
- d. Internalize the full environmental and social costs of goods and services in the selling price, and enable consumers to identify products that meet the highest social and environmental standards.
- e. Ensure universal access to health care that fosters reproductive health and responsible reproduction.
- f. Adopt lifestyles that emphasize the quality of life and material sufficiency in a finite world.

8. Advance the study of ecological sustainability and promote the open exchange and wide application of the knowledge acquired.

- a. Support international scientific and technical cooperation on sustainability, with special attention to the needs of developing nations.
- b. Recognize and preserve the traditional knowledge and spiritual wisdom in all cultures that contribute to environmental protection and human well-being.
- c. Ensure that information of vital importance to human health and environmental protection, including genetic information, remains available in the public domain.

III. SOCIAL AND ECONOMIC JUSTICE

9. Eradicate poverty as an ethical, social, and environmental imperative.

- a. Guarantee the right to potable water, clean air, food security, uncontaminated soil, shelter, and safe sanitation, allocating the national and international resources required.
- b. Empower every human being with the education and resources to secure a sustainable livelihood, and provide social security and safety nets for those who are unable to support themselves.
- c. Recognize the ignored, protect the vulnerable, serve those who suffer, and enable them to develop their capacities and to pursue their aspirations.

10. Ensure that economic activities and institutions at all levels promote human development in an equitable and sustainable manner.

- a. Promote the equitable distribution of wealth within nations and among nations.
- b. Enhance the intellectual, financial, technical, and social resources of developing nations, and relieve them of onerous international debt.
- c. Ensure that all trade supports sustainable resource use, environmental protection, and progressive labor standards.
- d. Require multinational corporations and international financial organizations to act transparently in the public good, and hold them accountable for the consequences of their activities.

11. Affirm gender equality and equity as prerequisites to sustainable development and ensure universal access to education, health care, and economic opportunity.

- a. Secure the human rights of women and girls and end all violence against them.
- b. Promote the active participation of women in all aspects of economic, political, civil, social, and cultural life as full and equal partners, decision makers, leaders, and beneficiaries.
- c. Strengthen families and ensure the safety and loving nurture of all family members.

12. Uphold the right of all, without discrimination, to a natural and social environment supportive of human dignity, bodily health, and spiritual well-being, with special attention to the rights of indigenous peoples and minorities.

- a. Eliminate discrimination in all its forms, such as that based on race, color, sex, sexual orientation, religion, language, and national, ethnic or social origin.
- b. Affirm the right of indigenous peoples to their spirituality, knowledge, lands and resources and to their related practice of sustainable livelihoods.
- c. Honor and support the young people of our communities, enabling them to fulfill their essential role in creating sustainable societies.
- d. Protect and restore outstanding places of cultural and spiritual significance.

IV. DEMOCRACY, NONVIOLENCE, AND PEACE

13. Strengthen democratic institutions at all levels, and provide transparency and accountability in governance, inclusive participation in decision making, and access to justice.

- a. Uphold the right of everyone to receive clear and timely information on environmental matters and all development plans and activities which are likely to affect them or in which they have an interest.
- b. Support local, regional and global civil society, and promote the meaningful participation of all interested individuals and organizations in decision making.
- c. Protect the rights to freedom of opinion, expression, peaceful assembly, association, and dissent.
- d. Institute effective and efficient access to administrative and independent judicial procedures, including remedies and redress for environmental harm and the threat of such harm.
- e. Eliminate corruption in all public and private institutions.
- f. Strengthen local communities, enabling them to care for their environments, and assign environmental responsibilities to the levels of government where they can be carried out most effectively.

14. Integrate into formal education and life-long learning the knowledge, values, and skills needed for a sustainable way of life.

- a. Provide all, especially children and youth, with educational opportunities that empower them to contribute actively to sustainable development.
- b. Promote the contribution of the arts and humanities as well as the sciences in sustainability education.
- c. Enhance the role of the mass media in raising awareness of ecological and social challenges.
- d. Recognize the importance of moral and spiritual education for sustainable living.

15. Treat all living beings with respect and consideration.

- a. Prevent cruelty to animals kept in human societies and protect them from suffering.
- b. Protect wild animals from methods of hunting, trapping, and fishing that cause extreme, prolonged, or avoidable suffering.
- c. Avoid or eliminate to the full extent possible the taking or destruction of non-targeted species.

16. Promote a culture of tolerance, nonviolence, and peace.

- a. Encourage and support mutual understanding, solidarity, and cooperation among all peoples and within and among nations.
- b. Implement comprehensive strategies to prevent violent conflict and use collaborative problem solving to manage and resolve environmental conflicts and other disputes.
- c. Demilitarize national security systems to the level of a non-provocative defense posture, and convert military resources to peaceful purposes, including ecological restoration.
- d. Eliminate nuclear, biological, and toxic weapons and other weapons of mass destruction.
- e. Ensure that the use of orbital and outer space supports environmental protection and peace.

f. Recognize that peace is the wholeness created by right relationships with oneself, other persons, other cultures, other life, Earth, and the larger whole of which all are a part.

The Way Forward

As never before in history, common destiny beckons us to seek a new beginning. Such renewal is the promise of these Earth Charter principles. To fulfill this promise, we must commit ourselves to adopt and promote the values and objectives of the Charter.

This requires a change of mind and heart. It requires a new sense of global interdependence and universal responsibility. We must imaginatively develop and apply the vision of a sustainable way of life locally, nationally, regionally, and globally. Our cultural diversity is a precious heritage and different cultures will find their own distinctive ways to realize the vision. We must deepen and expand the global dialogue that generated the Earth Charter, for we have much to learn from the ongoing collaborative search for truth and wisdom.

Life often involves tensions between important values. This can mean difficult choices. However, we must find ways to harmonize diversity with unity, the exercise of freedom with the common good, short-term objectives with long-term goals. Every individual, family, organization, and community has a vital role to play. The arts, sciences, religions, educational institutions, media, businesses, nongovernmental organizations, and governments are all called to offer creative leadership. The partnership of government, civil society, and business is essential for effective governance.

In order to build a sustainable global community, the nations of the world must renew their commitment to the United Nations, fulfill their obligations under existing international agreements, and support the implementation of Earth Charter principles with an international legally binding instrument on environment and development.

Let ours be a time remembered for the awakening of a new reverence for life, the firm resolve to achieve sustainability, the quickening of the struggle for justice and peace, and the joyful celebration of life.

Appendix 2

TEN PRINCIPLES FOR (EARTH) JURISPRUDENCE²⁹⁷

1. Rights originate where existence originates. That which determines existence determines rights.
2. Since it has no further context of existence in the phenomenal order, the universe is self-referent in its being and self-normative in its activities. It is also the primary referent in the being and the activities of all derivative modes of being.
3. The universe is composed of subjects to be communed with, not primarily of objects to be used. As a subject, each component of the universe is capable of having rights.
4. The natural world on the planet Earth gets its rights from the same source that humans get their rights: from the universe that brought them into being.
5. Every component of the Earth community, both living and nonliving, has three rights: the right to be, the right to habitat or a place to be, and the right to fulfill its role in the everrenewing processes of the Earth community.
6. All rights in nonliving form are role-specific; rights in living form are species-specific and limited. Rivers have river rights. Birds have bird rights. Insects have insect rights. Humans have human rights. Difference in rights is qualitative, not quantitative. The rights of an insect would be of no value to a tree or a fish.
7. Human rights do not cancel out the rights of other modes of being to exist in their natural state. Human property rights are not absolute. Property rights are simply a special relationship between a particular human “owner” and a particular piece of “property”; so that both might fulfill their roles in the great community of existence.
8. Since species exist only in the form of individuals, rights refer to individuals, not simply in a general way to species.
9. These rights as presented here are based on the intrinsic relations that the various components of Earth have to each other. The planet Earth is a single community bound together with interdependent relationships. No living being nourishes itself. Each component of the Earth community is immediately or mediately dependent on every other member of the community for the nourishment and assistance it needs for its own survival. This mutual nourishment, which includes the predator-prey relationship, is integral with the role that each component of the Earth has within the comprehensive community of existence.

²⁹⁷ Berry 2006, Appendix 2, p. 149-150.

10. In a special manner, humans have not only a need for but also a right of access to the natural world to provide for the physical needs of humans and the wonder needed by human intelligence, the beauty needed by human imagination, and the intimacy needed by human emotions for personal fulfillment.

Appendix 3

RIGHTS OF MOTHER EARTH

Proposal Universal Declaration of the Rights of Mother Earth²⁹⁸

Preamble

We, the peoples and nations of Earth:

considering that we are all part of Mother Earth, an indivisible, living community of interrelated and interdependent beings with a common destiny;

gratefully acknowledging that Mother Earth is the source of life, nourishment and learning and provides everything we need to live well;

recognizing that the capitalist system and all forms of depredation, exploitation, abuse and contamination have caused great destruction, degradation and disruption of Mother Earth, putting life as we know it today at risk through phenomena such as climate change;

convinced that in an interdependent living community it is not possible to recognize the rights of only human beings without causing an imbalance within Mother Earth;

affirming that to guarantee human rights it is necessary to recognize and defend the rights of Mother Earth and all beings in her and that there are existing cultures, practices and laws that do so;

conscious of the urgency of taking decisive, collective action to transform structures and systems that cause climate change and other threats to Mother Earth;

proclaim this Universal Declaration of the Rights of Mother Earth, and call on the General Assembly of the United Nation to adopt it, as a common standard of achievement for all peoples and all nations of the world, and to the end that every individual and institution takes responsibility for promoting through teaching, education, and consciousness raising, respect for the rights recognized in this Declaration and ensure through prompt and progressive measures and mechanisms, national and international, their universal and effective recognition and observance among all peoples and States in the world.

Article 1. Mother Earth

1. Mother Earth is a living being.

2. Mother Earth is a unique, indivisible, self-regulating community of interrelated beings that sustains, contains and reproduces all beings.

3. Each being is defined by its relationships as an integral part of Mother Earth.

4. The inherent rights of Mother Earth are inalienable in that they arise from the same source as existence.

5. Mother Earth and all beings are entitled to all the inherent rights recognized in this Declaration without distinction of any kind, such as may be made between organic and inorganic beings, species, origin, use to human beings, or any other status.

6. Just as human beings have human rights, all other beings also have rights which are specific to their species or kind and appropriate for their role and function within the communities within which they exist.

7. The rights of each being are limited by the rights of other beings and any conflict between their rights must be resolved in a way that maintains the integrity, balance and health of Mother Earth.

²⁹⁸ Proposal Universal Declaration of the Rights of Mother Earth, <pwccc.wordpress.com/programa/> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

Article 2. Inherent Rights of Mother Earth

1. Mother Earth and all beings of which she is composed have the following inherent rights:
 - a. the right to life and to exist;
 - b. the right to be respected;
 - c. the right to regenerate its bio-capacity and to continue its vital cycles and processes free from human disruptions;
 - d. the right to maintain its identity and integrity as a distinct, self-regulating and interrelated being;
 - e. the right to water as a source of life;
 - f. the right to clean air;
 - g. the right to integral health;
 - h. the right to be free from contamination, pollution and toxic or radioactive waste;
 - i. the right to not have its genetic structure modified or disrupted in a manner that threatens its integrity or vital and healthy functioning;
 - j. the right to full and prompt restoration the violation of the rights recognized in this Declaration caused by human activities;
2. Each being has the right to a place and to play its role in Mother Earth for her harmonious functioning.
3. Every being has the right to wellbeing and to live free from torture or cruel treatment by human beings.

Article 3. Obligations of human beings to Mother Earth

1. Every human being is responsible for respecting and living in harmony with Mother Earth.
2. Human beings, all States, and all public and private institutions must:
 - a. act in accordance with the rights and obligations recognized in this Declaration;
 - b. recognize and promote the full implementation and enforcement of the rights and obligations recognized in this Declaration;
 - c. promote and participate in learning, analysis, interpretation and communication about how to live in harmony with Mother Earth in accordance with this Declaration;
 - d. ensure that the pursuit of human wellbeing contributes to the wellbeing of Mother Earth, now and in the future;
 - e. establish and apply effective norms and laws for the defence, protection and conservation of the rights of Mother Earth;
 - f. respect, protect, conserve and where necessary, restore the integrity, of the vital ecological cycles, processes and balances of Mother Earth;
 - g. guarantee that the damages caused by human violations of the inherent rights recognized in this Declaration are rectified and that those responsible are held accountable for restoring the integrity and health of Mother Earth;
 - h. empower human beings and institutions to defend the rights of Mother Earth and of all beings;
 - i. establish precautionary and restrictive measures to prevent human activities from causing species extinction, the destruction of ecosystems or the disruption of ecological cycles;
 - j. guarantee peace and eliminate nuclear, chemical and biological weapons;
 - k. promote and support practices of respect for Mother Earth and all beings, in accordance with their own cultures, traditions and customs;

- I. promote economic systems that are in harmony with Mother Earth and in accordance with the rights recognized in this Declaration.

Article 4. Definitions

1. The term “being” includes ecosystems, natural communities, species and all other natural entities which exist as part of Mother Earth.
2. Nothing in this Declaration restricts the recognition of other inherent rights of all beings or specified beings.

Appendix 4

FROM THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF ECUADOR²⁹⁹

Preamble

We women and men, the sovereign people of Ecuador “(...) Celebrating nature, the Pacha Mama (Mother Earth), of which we are a part and which is vital to our existence, (...)”

Hereby decide to build “(...) A new form of public coexistence, in diversity and in harmony with nature, to achieve the good way of living, the *sumak kawsay*; (...)”

TITLE II

CHAPTER 1

Principles for the enforcement of rights

Article 10. Persons, communities, peoples and nations are bearers of rights and shall enjoy the rights guaranteed to them in the Constitution and in international instruments.

Nature shall be the subject of those rights that the constitution recognizes for it.

TITLE II

CHAPTER 7

Rights of nature

Article 71. Nature, or Pacha Mama, where life is reproduced and occurs, has the right to integral respect for its existence and for the maintenance and regeneration of its life cycles, structure, functions and evolutionary processes.

All persons, communities, peoples and nations can call upon public authorities to enforce the rights of nature. To enforce and interpret these rights, the principles set forth in the Constitution shall be observed, as appropriate.

The State shall give incentives to natural persons and legal entities and to communities to protect nature and to promote respect for all the elements comprising an ecosystem.

Article 72. Nature has the right to be restored. This restoration shall be apart from the obligation of the State and natural persons or legal entities to compensate individuals and communities that depend on affected natural systems.

In those cases of severe or permanent environmental impact, including those caused by the exploitation of nonrenewable natural resources, the State shall establish the most effective mechanisms to achieve the restoration and shall adopt adequate measures to eliminate or mitigate harmful environmental consequences.

²⁹⁹ Constitution of Ecuador 2008, <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>> (laatst geraadpleegd 3 september 2014).

Article 73. The State shall apply preventive and restrictive measures on activities that might lead to the extinction of species, the destruction of ecosystems and the permanent alteration of natural cycles.

The introduction of organisms and organic and inorganic material that might definitively alter the nation's genetic assets is forbidden.

Article 74. Persons, communities, peoples, and nations shall have the right to benefit from the environment and the natural wealth enabling them to enjoy the good way of living.

Environmental services shall not be subject to appropriation; their production, delivery, use and development shall be regulated by the State.

Appendix 5

LAW OF THE RIGHTS OF MOTHER EARTH, BOLIVIA³⁰⁰

CHAPTER I OBJECT AND PRINCIPLES

Article 1. (SCOPE). This Act is intended to recognize the rights of Mother Earth, and the obligations and duties of the Multinational State and society to ensure respect for these rights.

Article 2. (PRINCIPLES). The binding principles that govern this law are:

- 1. Harmony.** Human activities, within the framework of plurality and diversity, should achieve a dynamic balance with the cycles and processes inherent in Mother Earth.
- 2. Collective good.** The interests of society, within the framework of the rights of Mother Earth, prevail in all human activities and any acquired right.
- 3. Guarantee of the regeneration of Mother Earth.** The state, at its various levels, and society, in harmony with the common interest, must ensure the necessary conditions in order that the diverse living systems of Mother Earth may absorb damage, adapt to shocks, and regenerate without significantly altering their structural and functional characteristics, recognizing that living systems are limited in their ability to regenerate, and that humans are limited in their ability to undo their actions.
- 4. Respect and defend the rights of Mother Earth.** The State and any individual or collective person must respect, protect and guarantee the rights of Mother Earth for the well-being of current and future generations.
- 5. No commercialism.** Neither living systems nor processes that sustain them may be commercialized, nor serve anyone's private property.
- 6. Multiculturalism.** The exercise of the rights of Mother Earth requires the recognition, recovery, respect, protection, and dialogue of the diversity of feelings, values, knowledge, skills, practices, skills, transcendence, transformation, science, technology and standards, of all the cultures of the world who seek to live in harmony with nature.

CHAPTER II MOTHER EARTH, DEFINITION AND CHARACTER

Article 3. (Mother Earth). Mother Earth is a dynamic living system comprising an indivisible community of all living systems and living organisms, interrelated, interdependent and complementary, which share a common destiny.

Mother Earth is considered sacred, from the worldviews of nations and peasant indigenous peoples.

Article 4. (LIVING SYSTEMS). Living systems are complex and dynamic communities of plants, animals, microorganisms and other beings and their environment, where human communities and the rest of nature interact as a functional unit under the influence of climatic, physiographic, and geological factors, as well as production practices, Bolivian

³⁰⁰ Ley de Derechos de la MadreTierra, Ley 071, 21 Diciembre, 2010.

cultural diversity, and the worldviews of nations, original indigenous peoples, and intercultural and Afro-Bolivian communities.

Article 5. (LEGAL STATUS OF MOTHER EARTH). For the purpose of protecting and enforcing its rights, Mother Earth takes on the character of collective public interest. Mother Earth and all its components, including human communities, are entitled to all the inherent rights recognized in this Law. The exercise of the rights of Mother Earth will take into account the specificities and particularities of its various components. The rights under this Act shall not limit the existence of other rights of Mother Earth.

Article 6. (EXERCISE OF THE RIGHTS OF THE MOTHER EARTH). All Bolivians, to join the community of beings comprising Mother Earth, exercise rights under this Act, in a way that is consistent with their individual and collective rights. The exercise of individual rights is limited by the exercise of collective rights in the living systems of Mother Earth. Any conflict of rights must be resolved in ways that do not irreversibly affect the functionality of living systems.

CHAPTER III RIGHTS OF MOTHER EARTH

Article 7. (RIGHTS OF MOTHER EARTH)

I. Mother Earth has the following rights:

- 1. To life:** The right to maintain the integrity of living systems and natural processes that sustain them, and capacities and conditions for regeneration.
- 2. To the diversity of life:** It is the right to preservation of differentiation and variety of beings that make up Mother Earth, without being genetically altered or structurally modified in an artificial way, so that their existence, functioning or future potential would be threatened.
- 3. To water:** The right to preserve the functionality of the water cycle, its existence in the quantity and quality needed to sustain living systems, and its protection from pollution for the reproduction of the life of Mother Earth and all its components.
- 4. To clean air:** The right to preserve the quality and composition of air for sustaining living systems and its protection from pollution, for the reproduction of the life of Mother Earth and all its components.
- 5. To equilibrium:** The right to maintenance or restoration of the interrelationship, interdependence, complementarity and functionality of the components of Mother Earth in a balanced way for the continuation of their cycles and reproduction of their vital processes.
- 6. To restoration:** The right to timely and effective restoration of living systems affected by human activities directly or indirectly.
- 7. To pollution-free living:** The right to the preservation of any of Mother Earth's components from contamination, as well as toxic and radioactive waste generated by human activities.

CHAPTER IV

STATE OBLIGATIONS AND SOCIETAL DUTIES

Article 8. (OBLIGATIONS OF THE PLURINATIONAL STATE).

The Plurinational State, at all levels and geographical areas and across all authorities and institutions, has the following duties:

- 1.** Develop public policies and systematic actions of prevention, early warning, protection, and precaution in order to prevent human activities causing the extinction of living populations, the alteration of the cycles and processes that ensure life, or the destruction of livelihoods, including cultural systems that are part of Mother Earth.
- 2.** Develop balanced forms of production and patterns of consumption to satisfy the needs of the Bolivian people to live well, while safeguarding the regenerative capacity and integrity of the cycles, processes and vital balance of Mother Earth.
- 3.** Develop policies to protect Mother Earth from the multinational and international scope of the exploitation of its components, from the commodification of living systems or the processes that support them, and from the structural causes and effects of global climate change.
- 4.** Develop policies to ensure long-term energy sovereignty, increased efficiency and the gradual incorporation of clean and renewable alternative sources into the energy matrix.
- 5.** Demand international recognition of environmental debt through the financing and transfer of clean technologies that are effective and compatible with the rights of Mother Earth, among other mechanisms.
- 6.** Promote peace and the elimination of all nuclear, chemical, and biological arms and weapons of mass destruction.
- 7.** Promote the growth and recognition of rights of Mother Earth in multilateral, regional and bilateral international relations.

Article 9. (DUTIES OF THE PEOPLE)

The duties of natural persons and public or private legal entities:

- 1.** Uphold and respect the rights of Mother Earth.
- 2.** Promote harmony with Mother Earth in all areas of its relationship with other human communities and the rest of nature in living systems.
- 3.** Participate actively, individually or collectively, in generating proposals designed to respect and defend the rights of Mother Earth.
- 4.** Assume production practices and consumer behavior in harmony with the rights of Mother Earth.
- 5.** Ensure the sustainable use of Mother Earth's components.
- 6.** Report any act that violates the rights of Mother Earth, living systems, and/or their components.
- 7.** Attend the convention of competent authorities or organized civil society to implement measures aimed at preserving and/or protecting Mother Earth.

Article 10. (DEFENSE OF MOTHER EARTH).

Establishing the Office of Mother Earth, whose mission is to ensure the validity, promotion, distribution and compliance of the rights of Mother Earth established in this Act. A special law will establish its structure, function, and attributes.

Refer to the Executive Branch for constitutional ends.

It is given in the Assembly Hall of the Plurinational Legislative Assembly, on the seventh day of the month of December two thousand and ten.

Appendix 6

EXAMPLE FORM: Statutory Authority for Party Representation of the Natural World Guardian Ad Litem ('Guardian Statute')³⁰¹

Government Body [or Tribal Council or Private Party] Consultation with and Representation Duties of Guardian for Nonhuman Interests

When a government body [or tribal council or private party] requests the assistance of a Guardian for the Natural World in evaluating a proposed action that may affect the environment or when a court appoints a Guardian to represent the natural world in litigation or negotiations, the responsibilities and obligations of the government body [or tribal council or private party] and the Guardian shall be as follows.

I. DEFINITIONS

A "Guardian for the Natural World" ("Guardian") is a person representing the best interests of natural objects who has the duty to ensure that a proposed action will provide ecologically healthy land, water, and air for the benefit of all ecosystem inhabitants.

The "Natural World" is the network of human species, non human species, ecosystems, natural resources and elements found naturally in the water, land, and air. Every member of the Community has mutual interdependence on each and every other member.

II. CONDUCT OF THE CONSULTATION

A. The Duties of the Government [or Tribal Council or Private Party] in Initiating Consultation

1. The government body [or tribal council or private party] shall engage the assistance of the Guardian at the outset of the process of evaluating a proposed action, which may include negotiations between or among parties.
2. The government body [or tribal council or private party] shall identify and fully describe the proposed action and provide the Guardian with access to information that is necessary or helpful to the Guardian's evaluation.
3. The government body [or tribal council or private party] shall provide the Guardian access to relevant meetings, hearings, or other forums so that the Guardian can acquire information and advocate for the best interests of holistic Earth Community orally as well in writing.

³⁰¹ Uit: Science and Environmental Health Network and The International Human Rights Clinic at Harvard Law School, *Models for Protecting the Environment for Future Generations 30-33*, <www.shen.org/pdf/Models_for_Protecting_the_Environment_for_Future_Generations.pdf> (laatst geraadpleegd 3 september 2014). Het oorspronkelijke model is aangepast van een model voor een voogd voor toekomstige generaties tot een model voor een voogd voor de natuur.

4. The duties of this section are waived if litigation is involved.

B. The Guardian's Duties in Advocating for the Best Interests of natural objects

1. The Guardian shall seek all relevant information to determine the best interests of the ward, who in this case is the natural world.

2. The Guardian shall evaluate all alternatives and determine which one best provides for the interests of the ward.

3. The Guardian shall actively advocate for the best interests of the ward in whatever way the Guardian sees fit, including providing written and oral arguments or litigating.

C. The Duties of All Parties in Response to the Guardian's Advocacy

1. The government body [or tribal council or private party] shall consider the Guardian's arguments when it evaluates the proposed action.

2. The government body [or tribal council or private party] may not take or approve any action that violates the established legal interests of the natural world.

3. If the government body [or tribal council or private party] decides to approve the action, either as proposed or as modified, it shall prepare a written Response. The Response:

(a) shall establish that any approved action meets all legal obligations to the natural world; and

(b) if the approved action may cause any adverse effects on the interests of the natural world, shall establish that those effects are permitted by law and set forth the government body's reasons [or the reasons of the tribal council or private party] for allowing such adverse effects to occur.

4. The Guardian shall have a reasonable opportunity to prepare a reply to the government [or tribal council or private party].

D. The Guardian's Role in Litigation

1. The Guardian shall have standing to sue on behalf of the natural world if:

(a) the government body [or tribal council or private party] did not follow the proper process for reviewing and ruling on proposed actions; or

(b) the government body [or tribal council or private party] violated its legal obligations to the natural world.

2. In ongoing litigation relevant to the natural world, the Guardian may seek authorization to join or the court may appoint a Guardian to represent the natural objects.

3. Regardless of who appointed the Guardian, the Guardian shall represent the best interests of the natural world in litigation.

Appendix 7

CORRESPONDENCE WITH PROFESSOR STONE

van: **Micheline Bury** <micheline.hesbury@gmail.com>

aan: cstone@law.usc.edu

datum: 17 augustus 2014 15:40

onderwerp: One question (only).

Dear mr. Stone,

Let me introduce myself briefly. I am a Dutch masterstudent of law. This year I have been studying the theory of rights/legal personhood voor nature, of which I am writing my final thesis.

In your book *Should Trees Have Standing* from 2010 you introduce the idea of a Global Commons Trust Fund. In this respect you propose a financial mechanism that sought levies in legal obligations (page 134, 135).

My question is, how is this to be accomplished? The world community would have to reach consensus about this, which to me will not happen.

Could you please inform me as to how you visualize(d) this? For me this is a weak point or a point that I don't understand.

With kind regards,

Michele Bury
Aruba
Dutch Caribbean

van: **Christopher D. Stone**
<cstone@law.usc.edu>

aan: Micheline Bury
<micheline.hesbury@gmail.com>

datum: 19 augustus 2014 14:11

onderwerp: RE: One question (only)..

Hi Micheline,

Your question is a good one. There are of course many domestic illustrations of user fees: in the U.S. a federal tax is imposed on auto fuel sales to endow a trust fund that goes to repair highways and bridges. But (as you see) the transfer of such a mechanism to global commons areas runs into traditions of international law. Enforcement of payment would require the promotion and acceptance of obligations presently beyond the range of contemporary international law. And many problems of monitoring and enforcement. And how to deal with the politics of dispensing from the funds? All I can say is, there are examples of user fees (such as pollution charges) domestically, and transferring like mechanisms to the commons areas requires more political will, not so much design of innovative models for user fees.

I fear I have left much idealistic and under-sketched practically, and welcome efforts, such as yours, to critique and perhaps add some sense to the whole idea of rights of Nature..(or Personhood).

Good luck on your thesis!

Sincerely,
Chris Stone

Appendix 8

GOVERNMENTAL AND NON-GOVERNMENTAL 'STAKEHOLDERS', ARUBA³⁰²

I Governmental stakeholders

- 1 Ministerie Ec. Zaken, Comm., Energie en Milieu: L.R.Henriquez@minez.nl.
- 2 Directie Landbouw, Veeteelt en Visserij: nathalie.maduro@santarosa.aw; byron.boekhoudt@gmail.com; castroperez@gmail.com.
- 3 Dienst Technische Inspecties: Dominico.Werleman@aruba.gov.aw.
- 4 Directie Natuur en Milieu: gisbert.boekhoudt@dnmaruba.org.
- 5 Aruba Tourism Authority: r.tjinasjoe@aruba.aw
- 6 Directie Scheepvaart: d.coteau@dsa.aw
- 7 Havenmeester: r.beaujon@dsa.aw
- 8 Aruba Ports Authority: jossy.figaroa@arubaports.com
- 9 Kustwacht: CA.Devere@mindef.nl; ra.paskel@mindef.nl
- 10 Strandpolitie: ashoo@kparuba.com
- 11 Maritieme politie: rfanthony@kparuba.com; ifabenschop@kparuba.com
- 12 Bureau rampenbestrijding: crisis.mgmt.off@setarnet.aw

II Non-governmental stakeholders

- 1 Fundacion Centro di Pesca Hadicurari: n.kock@aruba.aw
- 2 Aruba Hotel and Tourism Association: vanessa@ahata.com
- 3 Turtugaruba: turtugaruba@hotmail.com
- 4 Aruba Mammal Foundation: angiolinah@gmail.com
- 5 Fundacion Parke Nacional Arikok: dmarquez.work@gmail.com
- 6 Aruba Marine Park Foundation: arubamarinepark@gmail.com
- 7 Aruba Birdlife conservation: aruba.birdlife.conservation@gmail.com
- 8 Rainbow Warriors: core_rainbowwarriors@yahoo.com
- 9 Diveshop operators: peter@redsailaruba.com; bettysolognier@depalmtours.com
- 10 Aruba Reef Care Foundation: castroperez@gmail.com

³⁰² Volgens informatie van dhr. Castro Perez, Aruba Reef Care Foundation, naar wie doorverwezen werd door het Departemen van Natuur en Milieu.

AANGEHAALDE LITERATUUR

Asser 2011

T.M.C. Asser Instituut, *Collegemateriaal Elementair Internationaal Recht*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2011.

Baehr 1998

P.R. Baehr, *Rechten van de mens: universaliteit in de praktijk*, Amsterdam: Boom 1998.

Bartee 2010

S. Bartee, *Guardian ad litem brief for the nonhuman interests* (J.D. Candidate Florida, St. Thomas University School of Law), 2010, <<http://earthjuris.org/wp-content/uploads/2011/05/spring2009-bartee.pdf>> (laatst geraadpleegd 2 september 2014)

Berry 2006

T. Berry (ed.), *Ten principles for jurisprudence revision. Evening thoughts reflecting on Earth as sacred community*, San Francisco: Sierra Club Books 2006.

Black's law dictionary, 2nd. edition, <<http://thelawdictionary.org/property/>> (laatst geraadpleegd 2 september 2014)

Blackstone 1766

W. Blackstone, *Commentaries on the Law of England*, <http://avalon.law.yale.edu/18th_century/blackstone_bk2ch1.asp> (laatst geraadpleegd 2 september 2014).

Bosselman 1999

K. Bosselman, *Human rights and the environment: redefining fundamental principles?* Paper presented at the Environmental Issues and Legal Process Conference 1999, <www.ais.up.ac.za/health/blocks/HET870/Fundamentalprinciples.pdf> (laatst geraadpleegd 2 september 2014)

CSGLOBE 2014

'Bolivia gives legal rights to the Earth,' in: *CSGLOBE* 3 maart 2014, <<http://csglobe.com/bolivia-gives-legal-rights-earth/>> (laatst geraadpleegd 8 september 2014).

Cullican 2008

C. Cullican, 'If nature had rights. What would people need to give up?', *Orion magazine* 2008, januari/februari nummer, <www.orionmagazine.org/index.php/articles/article/500> (laatst geraadpleegd 6 september 2014).

Delbroek 2009

B. Delbroek, 'De milieubeweging', in: *Bronnen voor de studie van het hedendaagse België*, Brussel: Koninklijke commissie voor geschiedenis 2013, p. 987-994.

Evans 2007

D.G. Evans, 'Human rights: Four generations of practice and development', in: A. Abdi & L. Schultz (red.), *Educating for human rights and global citizenship*, Albany: New York Press 2007, 25-35.

Grear 2012

A. Grear (red.), *Should trees have standing? 40 years on*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2012.

Halpern 2008

B.S. Halpern et al., 'A global map of human impact on marine ecosystems', *Science* 2008, volume 319, p. 948-952.

Heldeweg & Sybesma 2002

M.A. Heldeweg & J. Sybesma, *Handboek Nederlands-Antilliaans omgevingsrecht. Inleiding tot het recht inzake milieu, natuur en ruimtelijke ontwikkeling op de Nederlandse Antillen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002.

Henrard 2008

K. Henrard, *Mensenrechten vanuit internationaal en nationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

Hoogers & de Vries 2002

G. Hoogers & F. de Vries, *Hoofdlijnen Arubaans staatsrecht*, Zutphen: Walburg Pers 2002.

Japan Times 1996

'Japanese court rules geese can't sue', *Japan Times*, 2 februari 1996, <www.apnewsarchive.com/1996/Japanese-Court-Rules-Geese-Can-t-Sue/id-0a713d0000d8e381206d2a089d716329> (laatst geraadpleegd 4 september 2014).

Japan Times 2001

'Golf courses get go-ahead despite suit by Amami hare', *Japan Times*, 23 januari 2001, <www.japantimes.co.jp/news/2001/01/23/national/golf-courses-get-go-ahead-despite-suit-by-amami-hare/#.VAhkf_I5Oww> (laatst geraadpleegd 4 september 2014).

Koopmans, Sjak-Shie & Thodé 1994

J.W.T. Koopmans, E.L. Sjak-Shie & G.A.E. Thodé, *Milieu en ruimtelijke ordening in Aruba*, Oranjestad: VAD 1994.

Lovelock 2000

J.E. Lovelock, *A new look at life on Earth*, Oxford: Oxford University Press 2000.

Maes en Goeteyn 2009

F. Maes & N. Goeteyn, 'De ontwikkeling van de nalevingsmechanismen in multilaterale milieuverdragen: een bedreiging voor de klassieke geschillenregeling?' in: I. Boone, I. Claeys & L. Lavrysen (eds.), *Librum Amicorum Hubert Bocken*, Brugge: Die Keure 2009, p. 1-18.

R.B. Mitchell 1996

R.B. Mitchell, 'Compliance theory: an overview', in: J. Cameron, J. Werksman, & P. Roderick, (eds.), *Improving compliance with international environmental law*, London: Earthscan 1996, p. 3-28.

Nas, Dekker & Hemmers 1997

M. Nas, P. Dekker en C. Hemmers, *Maatschappelijke organisaties, publieke opinie en milieu*, Den Haag: VUGA Uitgeverij bv 1997.

NOAA Atomic waste report 1990

National Oceanic and Atmospheric Administration, 'Atomic waste reported leaking in ocean sanctuary off California', *New York Times*, 7 mei 1990, B12, <<http://www.nytimes.com/1990/05/07/us/atomic-waste-reported-leaking-in-ocean-sanctuary-off-california.html>> (laatst geraadpleegd 4 september 2014).

Nollkaemper 2011

André Nollkaemper, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

PLPR 2014

International Academic Association on Planning, Law and Property Rights 2014, *Book of Abstracts*, Haifa: Technion Duplication Service 2014. <plpr2014.net.technion.ac.il/files/2014/02/ABSTRACTS-book-web.pdf> (laatst geraadpleegd 7 september 2014).

Postel 2012

S. Postel, 'A river in New Zealand gets a legal voice', *National Geographic* 2012, sept. 4, <newswatch.nationalgeographic.com/2012/09/04/a-river-in-new-zealand-gets-a-legal-voice/> (laatst geraadpleegd 2 september 2014).

Radkau lezing 2011

<www.duitslandweb.nl/actueel/uitgelicht/2011/12/radkau-over-de-geschiedenis-van-de-milieubeweging.html> (laatst geraadpleegd 2 september 2014).

Sandler 2012

R. Sandler, 'Intrinsic value, ecology and conservation', *Nature Education Knowledge* 2012, 3(10):4, <<http://www.nature.com/scitable/knowledge/library/intrinsic-value-ecology-and-conservation-25815400>> (laatst geraadpleegd 2 september 2014).

Sands 1995

P. Sands, *Principles of international environmental law, frameworks, standards and implementation*, Manchester: Manchester University Press 1995.

Shaw 2008

M. N. Shaw, *International law. Sixth edition*, New York: Cambridge University Press 2008.

Simon 1992

S. Simon, 'Fears over Nazi weapons leaking at bottom of Baltic', *Los Angeles Times* 1992, July 19, A3.

Stone 1972

Ch. Stone, 'Should trees have standing? Towards legal rights for natural objects', *Southern California Law Review* 1972, p. 450-501.

Stone 1993

Ch. Stone, *The gnat is older than man. Global environment and human agenda*, Princeton: Princeton University Press 1993.

Stone 2010

Ch. Stone, *Should trees have standing? Law, morality, and the environment*, New York: Oxford University Press 2010.

Schwemin 2008

S. Schwemin, *What if we could sue the hurricanes? The necessity of recognizing the rights of natural entities* (J.D. Candidate Orlando, Barry University, School of Law), 2008, <<http://earthjuris.org/wp-content/uploads/2011/05/spring2008-Schwemin.pdf>> (laatst geraadpleegd 2 september 2014).

Tellegen interview 2009

<www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1151831/2009/09/29/De-stilte-van-de-milieubeweging.dhtml> (laatst geraadpleegd 2 september 2014).

TEEB 2013, studie Bonaire

The Economics of Ecosystems and Biodiversity, <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/11/21/onderzoeksrapporten-naar-economische-waarde-van-natuur-teeb.html>> click TEEB Bonaire, download "Aanbieding TEEB Bonaire" (evt. de bijlagen) (laatst geraadpleegd 2 september 2014).

UNEP Compliance mechanisms 2006

United Nations Environmental Programme, *Compliance mechanisms under selected multilateral environmental agreements*, UNEP 2006.

UNEP Training manual 2006

United Nations Environmental Programme, *Training manual on international environmental law*, UNEP 2006.

Van der Heijden 2004

H-A. van der Heijden, 'De milieubeweging in de twintigste eeuw', in: *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis* 2004, 3, p. 445-483.

Van Haverbeke 2011

F. Van Haverbeke, *Internationale controlemechanismen voor de naleving van multilaterale verdragen in verband met milieubescherming* (masterproef Universiteit Gent), 2011, <lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/787/228/RUG01-001787228_2012_0001_AC.pdf> (laatst geraadpleegd 2 september 2014).

Werner & Wessel 2011

W.G. Werner & R.A. Wessel, *Internationaal en Europees recht. Een verkenning van grondslagen en kenmerken*, Groningen: Europe Law Publishing 2011.

AANGEHAALDE JURISPRUDENTIE

International Court of Justice

Case Concerning the Factory at Chorzów (Germany v. Poland), PCIJ Series A, no. 17, 13 september 1928, p. 29.

Case Concerning Corfu Channel (U.K. v. Albania), ICJ Rep. 9 april 1949, p. 4.

Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), ICJ Rep. 27 juni 1986, p. 14.

Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), ICJ Rep. 25 september 1997, p. 7.

Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), ICJ Rep. 20 april 2010, p. 14.

Arbitrage

Bering Fur Seals Case (U.K. v. U.S.), 15 augustus 1893.

Trail Smelter Case (U.S. v. Canada), 11 maart 1941.

Lac Lanoux Case (Spain v. France), 16 november 1957, 24 ILR 101 at 140.

Hof van Justitie van de EU

HvJ 30 november 1976, C-21/76, NJ 1977, 494.

Ecuador

Vilcabamba v. Loja, Provincial Court of Justice Loja, sentence No. 11121-2011-0010, 30 maart 2011.

Duitsland

Seehunde v. Bundesrepublik Deutschland, Verwaltungsgericht Hamburg, 15 augustus 1998.

Verenigde Staten

Dred Scott v. Sanford, 60 U.S. (19 How.) 396, 404-05 (1856).

In re Goodell, 39 Wis. 232, 245 (1875).

Pennsylvania Coal Co. V. Sanderson, 113 Pa. 126, 149, 6 A. 453, 459 (1886).

Hand, J. in *Smith v. Staso Milling Co.* 18 F.2d 736, 738 (2nd Cir. 1927).

United States v. Allied Chemical Corp., 420 F. Supp. 122 (1976).

Puerto Rico v. S.S. Zoe Colocotroni, 456 F. Supp. 1327 (D.P.R. 1978) en 628 F.2d 652 (1st Cir. 1978).

Snail Darter Case, *Tennessee Valley Authority v. Hill*, 437 U.S. 153 (1978).

Hawaiian Crow ('Alala') v. Lujan, 906 F. Supp. 549 (D. Haw. 1991).

Legality of Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Rep. 8 juli 1996, p. 226.

Loggerhead Turtle v. County Council of Volusia County, Fla., 148 F.3d 1231, 1249-50 (11th Cir.1998).

Defenders of Wildlife v. Gutierrez, 484 F. Supp. 2d 44 (D.C. Cur, 2007).