

Van: [redacted] | Longfonds [redacted]@longfonds.nl>

Verzonden: maandag 7 september 2026 06:11

Aan: Griffie Gemeente Vught <griffie@vught.nl>

Onderwerp: Betreft: Een nieuw perspectief voor een gezonde leefomgeving

Let op: Deze mail komt van buiten onze organisatie. Help mee om onze organisatie veilig te houden en denk na voordat je op een link klikt of een bijgevoegd bestand opent.

Gezonde lucht is een mensenrecht, maar luchtkwaliteit in Nederland voldoet nog niet

Geachte griffie,

Hierbij ontvangt u de nieuwe handreiking *‘Mensenrechten als kompas in luchtkwaliteitsbeleid’* van Lab Toekomstige Generaties, Stichting Gezondheid op 1 en Longfonds. Deze handreiking is een hulpmiddel voor lokaal en regionaal luchtkwaliteitsbeleid, waarbij gezondheid en mensenrechten centraal staan.

Wij verzoeken u onderstaande mail en de handreiking door te sturen naar de leden van uw gemeenteraad. De handreiking kan raadsleden ondersteunen bij hun kaderstellende en controlerende rol op onderwerpen als luchtkwaliteit, gezonde leefomgeving, mobiliteit, ruimtelijke ordening, industrie, landbouw en klimaatbeleid.

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking.

Met vriendelijke groet,

Namens Lab Toekomstige Generaties, Stichting Gezondheid op 1 en Longfonds,

[redacted]
Public Affairs Longfonds

gezondheidop1

 **LAB TOEKOMSTIGE
GENERATIES**



Geachte heer/mevrouw,

U doet veel voor gezondere lucht in uw regio, maar loopt tegen grenzen aan. De handreiking *'Mensenrechten als kompas in luchtkwaliteitsbeleid'* van Lab Toekomstige Generaties, Stichting Gezondheid op 1 en Longfonds biedt u een nieuw perspectief.

[Download de handreiking
'Mensenrechten als kompas in
luchtkwaliteitsbeleid'](#)

[Download juridische onderbouwing
'Gezonde lucht is een mensenrecht'](#)

Deze handreiking is een hulpmiddel voor provincies en gemeenten bij het verder verbeteren van de luchtkwaliteit en het versterken van een gezonde leefomgeving. Het biedt een juridisch en beleidsmatig perspectief om besluiten over luchtkwaliteit scherper te onderbouwen, beter te prioriteren en waar mogelijk extra handelingsruimte te benutten. Met aanbevelingen voor de toepassing van mensenrechten in alle fasen van luchtkwaliteitsbeleid. Het is een extra laag, een extra kans voor gemeenten en provincies die nog actiever willen werken aan gezonde lucht.

De handreiking laat zien hoe gezondheid en mensenrechten stevig kunnen worden verankerd in lokaal en regionaal luchtkwaliteitsbeleid, met oog voor huidige én toekomstige generaties. Gezonde lucht is een voorwaarde voor een gezonde leefomgeving, maar raakt ook aan bredere bestuurlijke keuzes rond wonen, mobiliteit, industrie, landbouw, ruimtelijke ordening en klimaatbeleid.

Wij hopen dat u de inzichten uit de handreiking meeneemt in uw beleid en bestuurlijke afwegingen. Mocht u naar aanleiding van de handreiking vragen hebben of hierover verder van gedachten willen wisselen, dan gaan wij daar uiteraard graag over in gesprek.

Met vriendelijke groet,

Namens Lab Toekomstige Generaties, Stichting Gezondheid op 1 en Longfonds,

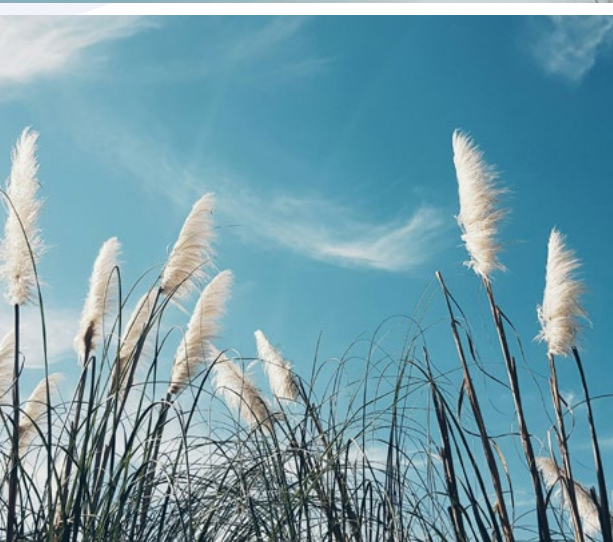
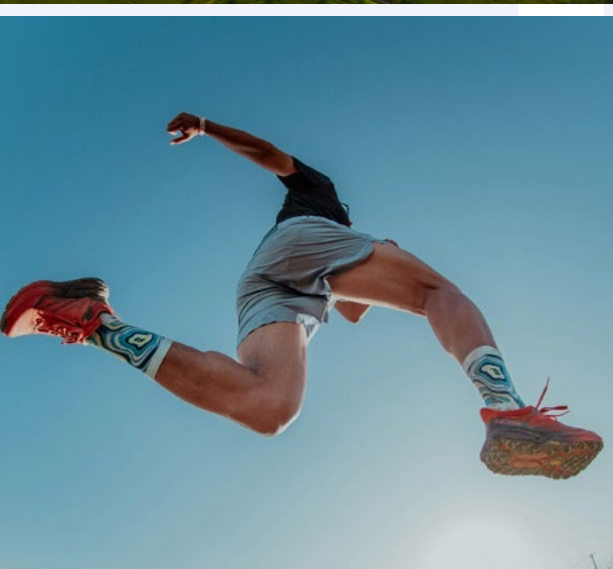


Public Affairs Longfonds

Geen berichten meer ontvangen van ons? Klik [hier](#)

Mensenrechten als kompas in luchtkwaliteitsbeleid

Handreiking voor provincies en gemeenten



Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	5
Inleiding	7
De vijf beleidsfasen	7
1. Agendering	7
2. Beleidsvoorbereiding	7
3. Beleidsbepaling / besluitvorming	8
4. Implementatie	8
5. Evaluatie	8
EVRM, IVBPR, IVESCR EN IVRK	9
De internationale verdragen in het kort	9
1. Agendering	10
2. Beleidsvoorbereiding	11
3. Beleidsbepaling / besluitvorming	12
4. Implementatie	13
5. Evaluatie	14
Afkortingen gebruikt in handreiking	16

Voorwoord

Voor u ligt de handreiking *Mensenrechten als kompas in luchtkwaliteitsbeleid*. Deze is ontwikkeld door het Lab Toekomstige Generaties, de Stichting Gezondheid op 1 en Longfonds met als doel gemeenten en provincies te ondersteunen bij het verder verbeteren van de luchtkwaliteit in hun regio.

Bestuurlijke complexiteit en uitvoeringsdruk

Gemeenten en provincies werken al volop aan luchtkwaliteit. Dit gebeurt onder meer via de omgevingsvisie en het omgevingsplan, vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), beleid rond verkeer en mobiliteit, houtstookbeleid en regionale samenwerking met omgevingsdiensten en provincies. Zeker de deelnemende partijen van het [Schone Lucht Akkoord](#) nemen al extra stappen bovenop hun wettelijke taken en zetten zich actief in voor de verbetering van luchtkwaliteit.

Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat deze inspanningen niet overal leiden tot luchtkwaliteit die in de buurt komt van de op gezondheid gebaseerde advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Niet verwonderlijk: gemeenten en provincies opereren in een complexe context, waarin meerdere belangen samenkomen, zoals gezondheid, mobiliteit, woningbouw en economische ontwikkeling, en waarin sprake is van beperkte capaciteit en gedeelde bevoegdheden.

Dat werkt soms demotiverend. Uit de interviews die wij deden met wethouders en ambtenaren van gemeenten bleek dat dit gegeven – ‘je doet je best maar het is al snel niet goed genoeg’ – leidt tot frustratie en soms ook tot inactiviteit.

Aanpak: mensenrechten in alle fasen van luchtkwaliteitsbeleid

Met deze handreiking kunnen gemeenten en provincies frustratie omzetten in actie, vanuit een perspectief dat wellicht nog niet eerder door u of uw collega's onderzocht is. De handreiking vraagt niet om het loslaten van bestaande inspanningen, maar biedt een nieuwe, creatieve route om goede luchtkwaliteit te borgen in beleid.

Wat namelijk vaak nog onderbelicht blijft in beleid maar wel een kans biedt om luchtkwaliteit voorop te zetten, is **de rol van mensenrechten**. Het recht op leven, op gezondheid, op privé- en gezinsleven en op bescherming van de woning vormen stevige juridische fundamenteën om te kunnen zeggen: ‘Gezonde lucht is een mensenrecht’.

Vanuit dat fundament biedt deze handreiking een juridisch en beleidsmatig perspectief om besluiten over luchtkwaliteit scherper te onderbouwen, beter te prioriteren en waar mogelijk extra handelingsruimte te benutten, met aanbevelingen voor de toepassing van mensenrechten in alle fasen van luchtkwaliteitsbeleid. Het is een extra laag, een extra kans voor gemeenten en provincies die nog actiever willen werken aan gezonde lucht.

En zo hopen we dat u de handreiking leest: niet als een verwijt, maar als een kans. Een kans voor gemeenten en provincies om hun bestaande werk voor betere luchtkwaliteit te versterken. Een kans om te werken aan goede gezondheid, voor iedereen die nu in Nederland woont en voor toekomstige generaties.

Lab Toekomstige Generaties
Stichting Gezondheid op 1
Longfonds

© September 2026

De inhoud van deze handreiking mag vrij worden gebruikt en verspreid, mits met bronvermelding.

Samenvatting

Deze handreiking biedt concrete en juridisch onderbouwde aanbevelingen voor de toepassing van mensenrechten in alle fasen van luchtkwaliteitsbeleid. Aanleiding is de ongezonde lucht in Nederland, de impact daarvan op de volksgezondheid en de noodzaak om het recht op leven, gezondheid en een schone leefomgeving daadwerkelijk te waarborgen.

Kernboodschap

Internationale mensenrechtenverdragen vormen het kader voor overheden om actief beleid te voeren dat luchtvervuiling voorkómt, gezondheid beschermt en burgers betreft. Dit kader geldt niet pas bij de uitvoering, maar vanaf de eerste beleidsfase.

Checklist per beleidsfase

Per beleidsfase staan hieronder de volgende specifieke vragen om te toetsen of het mensenrecht op een gezonde leefomgeving met gezonde lucht is geborgd.

1. Agendering

- Staan gezondheid en luchtvervuiling op de agenda als mensenrechtenvraagstuk?
- Is de bescherming van gezondheid expliciet centraal gesteld in wet- en regelgeving¹, ook voor toekomstige generaties?
- Zijn signalen van bewoners, artsen en maatschappelijke organisaties gehoord?

2. Beleidsvoorbereiding

- Welke vergunningen geeft de gemeente af en welke geeft de provincie af?
- Is het mensenrecht op een gezonde leefomgeving met gezonde lucht als toetssteen verankerd in vergunningverlening, toezicht en handhaving?
- Zijn de WHO-advieswaarden en mensenrechtenverdragen, zoals het EVRM en IVBPR, als toetsingskader gebruikt?
- Is het voorzorgsbeginsel toegepast, ook bij onzekerheid over risico's?
- Zijn burgers actief en transparant geïnformeerd over mogelijke gezondheidseffecten?

3. Beleidsbepaling / besluitvorming

- Is onderbouwd hoe het beleid het recht op leven, gezondheid en woongenot beschermt?
- Zijn mensenrechten minstens even zwaar meegewogen als economische of politieke belangen?

4. Implementatie

- Is er sprake van effectieve handhaving, toezicht en afdwinging van normen?
- Merken burgers de bescherming in de praktijk (geen papieren werkelijkheid)?
- Worden bij normoverschrijding tijdig herstelmaatregelen ingezet?

5. Evaluatie

- Is er sprake van beleidsverantwoording over hoe het mensenrecht op een gezonde leefomgeving met gezonde lucht is meegewogen?
- Wordt periodiek getoetst of het beleid gezondheid en de leefomgeving daadwerkelijk beschermt?
- Wordt bij aanhoudende hinder of schade het beleid bijgestuurd of verscherpt?

Juridische onderbouwing

Voor de juridische onderbouwing van bovenstaande checklist verwijzen we naar het rapport 'Gezonde lucht is een mensenrecht'. De onderbouwing is gebaseerd op de volgende verdragen:

- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM): artikel 2 en artikel 8
- Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)
- Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR)
- Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK, het Kinderrechtenverdrag)

¹ Op basis van de Omgevingswet en de doorvertaling in omgevingsvisie en omgevingsplannen.

Zie: [Lucht | Informatiepunt Leefomgeving](#)

Inleiding

Beleid is het instrument waarmee overheden gericht maatschappelijke problemen oplossen en voorkomen. Een effectieve overheid werkt doelgericht aan rechtvaardige oplossingen. In Nederland is de situatie duidelijk: de luchtkwaliteit is de afgelopen decennia verbeterd, maar de lucht is nog niet gezond. Deze voldoet namelijk niet aan de WHO-advieswaarden uit 2021. Ondanks brede erkenning van dit probleem blijft voldoende verbetering uit. Wat ontbreekt, zijn concrete handelingsopties die juridisch stevig zijn onderbouwd.

Deze handreiking biedt die concrete opties. We structureren beleidsvorming in vijf fasen. Per fase analyseren we hoe mensenrechten juridisch richting kunnen geven aan beleidskeuzes. Dit doen we aan de hand van relevante artikelen uit de vier hiervoor genoemde verdragen: het EVRM, IVBPR, IVESCR en IVRK. We illustreren dit met praktijkvoorbeelden die laten zien wat er mogelijk (en noodzakelijk) is om burgers te beschermen tegen luchtvervuiling en andere vervuiling van de leefomgeving.

De vijf beleidsfasen

1. Agendering

De eerste stap is het benoemen van het probleem. Bij het gezondheidsrisico van luchtvervuiling is het belangrijk dat overheden dit niet alleen als ecologisch of economisch vraagstuk benaderen. Het recht op gezondheid en een gezonde leefomgeving leidt tot een mensenrechtelijke agendering.

Maatschappelijke organisaties, burgercollectieven en deskundigen spelen hierin een sleutelrol. Hun signalen behoren niet als 'druk van buitenaf' te worden gezien, maar als noodzakelijke input voor een rechtvaardige en grondwettelijk verankerde beleidsvorming.

2. Beleidsvoorbereiding

Vervolgens krijgt beleid inhoud. Beleidsmedewerkers, juristen en experts ontwikkelen verschillende scenario's, getoetst aan wetgeving, maatschappelijke draagkracht en uitvoerbaarheid. Cruciaal daarbij is de normatieve toets: doet het beleid recht aan de mensenrechtenverplichtingen van de Staat?

Voor overheden betekent dit dat zij beleid dienen te ontwerpen dat gezondheidsschade actief voorkomt. Niet de technische haalbaarheid staat centraal, maar de verplichting om risico's op schade te minimaliseren. Dit vraagt om een scherpe analyse van juridische normen zoals het EVRM en het IVBPR.

3. Beleidsbepaling / besluitvorming

In deze fase komt het aan op democratische legitimatie én juridische consistentie. Besluiten dienen zo te worden onderbouwd dat zij geen schending opleveren van mensenrechten zoals het recht op leven of het recht op privéleven. Bij politieke keuzes moet expliciet worden onderbouwd hoe mensenrechten zijn meegewogen – en waarom deze rechten in bepaalde gevallen prevaleren boven economische of andere belangen.

4. Implementatie

De implementatie van mensenrechten vraagt om meer dan naleving op papier. De beleidsmaatregelen moeten in de praktijk aantoonbaar bijdragen aan bescherming van gezondheid, leven en leefomgeving. Dit betekent: vergunningen die bescherming afdwingen, scherp en onafhankelijk toezicht en tijdige handhaving bij overtredingen.

5. Evaluatie

De kernvraag bij de evaluatie van het beleid is: draagt het beleid daadwerkelijk bij aan het beschermen van fundamentele rechten? Zijn de negatieve gezondheidseffecten verminderd? Is het beleid rechtmatig uitgevoerd? Evaluatie is geen sluitstuk, maar de springplank voor verbetering – en zo nodig een nieuwe agendering.

EVRM, IVBPR, IVESCR en IVRK

In dit hoofdstuk bekijken we per beleidsfase hoe de verschillende internationale verdragen richting geven aan luchtkwaliteitsbeleid. We ondersteunen dit met praktijkvoorbeelden. Het rapport [‘Gezonde lucht is een mensenrecht’](#) licht de verdragen uitgebreider toe en biedt een overzicht van relevante jurisprudentie.

De internationale verdragen in het kort

- Het **EVRM** bevat fundamentele normen die overheden verplichten burgers actief te beschermen tegen luchtvervuiling. Artikel 2 (recht op leven) en artikel 8 (recht op privé- en gezinsleven) zijn hierbij cruciaal.
- Artikel 6 van het **IVBPR** legt de basis voor het recht op leven: “Every human being has the inherent right to life. This right shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life.” Voor overheden betekent dit de verplichting om willekeurige aantasting van het leven te voorkomen én actief beleid te voeren om dit mensenrecht te beschermen.
- In lid 1 en 2 van artikel 17 **IVBPR** staat: “Niemand mag onderworpen worden aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis [...]” En “Eenieder heeft recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting.” Dit betekent dat de staat geen schade mag veroorzaken én ervoor moet zorgen dat anderen, waaronder overheidsorganen, natuurlijke personen en bedrijven, geen schade veroorzaken.
- In artikel 11 lid 1 van het **IVESCR** is het recht op een adequate levensstandaard vastgelegd. De Staat moet streven naar normen die zo veilig mogelijk zijn. Dat betekent dat de Staat moet aansluiten bij de WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit. Het eerste lid van artikel 12 IVESCR bepaalt verder dat iedereen recht heeft op de hoogste standaard van fysieke en mentale gezondheid.
- Het tweede lid van artikel 12 **IVESCR** benoemt ook een specifieke plicht jegens kinderen: de verplichting al het nodige te doen om het aantal doodgeboren kinderen en kindersterfte te verminderen en de gezonde ontwikkeling van het kind te bewerkstelligen.
- Artikel 6 van het **Kinderrechtenverdrag** benoemt het recht op leven van ieder kind. In lid 2 staat dat Staten zo veel mogelijk het overleven en ontwikkelen van het kind zullen garanderen. Het recht op gezondheid wordt voor kinderen expliciet herhaald in artikel 24. En lid 2 van dit artikel verplicht de Staat om voldoende maatregelen te nemen om ziekte te bestrijden en daarbij het gevaar van milieuvervuiling in overweging te nemen. Luchtvervuiling dient proactief te worden meegenomen bij de bescherming van kinderen.
- Het **voorzorgsbeginsel**² is in elk van deze verdragen een essentieel element voor de bescherming van mensenrechten. Het verplicht overheden om risico's op gezondheidschade en milieuschade tijdig te signaleren en daar proactief op te reageren. Niet het bewijs van schade is leidend, maar de plausibiliteit ervan.

Deze internationale verplichtingen werken door in alle fasen van de beleidscyclus. Van agendering tot evaluatie staan bestuurders en beleidsmedewerkers voor de taak om keuzes, maatregelen en instrumenten af te stemmen op de plicht om het leven en de gezondheid van inwoners te beschermen.

1. Agendering

Het recht op leven verplicht de overheid om tijdig op te treden tegen gevaren voor de volksgezondheid. Preventie staat centraal: risico's moeten worden geagendeerd voordat schade ontstaat. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft bevestigd dat staten moeten ingrijpen zodra een bedreiging voor de volksgezondheid voorzienbaar is. Artikel 8 EVRM verplicht staten om burgers te beschermen tegen ernstige verstoringen van hun leefomgeving. Zelfs als er geen direct levensgevaar dreigt, kan vervuiling of overlast leiden tot een aantasting van gezinsleven en privéleven.

Beleidsmakers moeten vroegtijdig signalen van bewoners over inmenging in hun privéleven en woning serieus nemen. Zo wordt het recht op een ongestoord privé- en gezinsleven vanaf het begin in de beleidsagenda vastgelegd. Het voorzorgsbeginsel bepaalt dat ook onzekere of nog niet volledig bewezen risico's beleidsmatig serieus moeten worden genomen. Bij milieu-problemen zoals luchtvervuiling moet de overheid risico's vroeg signaleren. Dit vereist actieve betrokkenheid van belanghebbenden en open maatschappelijke agendering – ook als wetenschappelijke consensus nog ontbreekt.

Voorbeeld



Intensieve veeteelt in de Peelregio

In de Peelregio, een gebied met extreem hoge veedichtheid, signaleren bewoners (o.a. Stichting Mens, Dier & Peel) ernstige gezondheidsrisico's door het fijnstof en de stikstof die worden uitgestoten door veehouderijen. De overheid is vanwege het recht op leven verplicht deze risico's te agenderen.

Voorbeeld



Kunstmestfabriek ICL en soja-overslag

Structurele hinder en luchtvervuiling door ICL-kunstmestfabriek in Amsterdam-Noord en de soja-overslag in Amsterdam-Westpoort tasten het dagelijkse woon- en leefgenot van omwonenden aan. Bewonersinitiatief Adem Vrij aan het IJ vraagt hier al jarenlang aandacht voor. Artikel 8 EVRM vraagt de gemeente dit als mensenrechtelijke kwestie te agenderen.

Voorbeeld



Schiphol

De uitstoot van ultrafijnstof en stikstof door vliegtuigen brengt voor tienduizenden mensen ernstige gezondheidsrisico's met zich mee. Het RIVM heeft bevestigd dat ultrafijnstof een risico vormt voor hart- en bloedvaten en longen. Bovendien is Schiphol een PFAS-hotspot. Op basis van het EVRM ligt hier voor de overheid de opgave dit als mensenrechtelijk vraagstuk te agenderen.

2. Beleidsvoorbereiding

Bij het ontwikkelen van beleid moet de overheid garanderen dat de maatregelen het sterfterisico daadwerkelijk verminderen. Beleidsopties die burgers bewust blootstellen aan gevaarlijke luchtvervuiling zijn onrechtmatig. In deze fase moeten beleidsopties worden getoetst aan het recht op een gezonde leefomgeving. Beleidsplannen moeten sterfterisico's minimaliseren en het recht op leven waarborgen, en daarom gebaseerd zijn op wetenschappelijke kennis en voldoen aan internationale gezondheidsnormen (zoals de WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit).

Bescherming van woongenot dient structureel te worden meegenomen in beleidsanalyses. Dat houdt onder meer het meewegen van economische of praktische belangen in bij analyses, maar ook de bescherming van het privéleven. In de voorbereidingsfase vereist het voorzorgsbeginsel dat beleidsmakers risico's serieus nemen, ook bij gebrek aan volledig bewijs. Beleidsvoorstellen moeten maatregelen bevatten die schade voorkomen, beperken of herstellen. Daarbij hoort ook het betrekken van burgers en belanghebbenden via informatievoorziening en andere vormen van transparante communicatie.

Voorbeeld



Woningbouwplannen nabij snelwegen

In Nederland worden bijna 40.000 nieuwe woningen – tegen GGD-richtlijnen in – gepland op locaties waar blootstelling aan vervuilde lucht aantoonbaar de levensverwachting verlaagt. Deze plannen vragen in de beleidsvoorbereiding om toetsing aan artikel 2 en 8 EVRM en aan de WHO-advieswaarden. Het recht op leven kan het aanpassen of stopzetten van woningbouwplannen betekenen.

Voorbeeld



Toestaan bedrijven in hoge milieucategorie nabij woonwijken

De gemeente Lansingerland heeft in de Omgevingsvisie 2.0 opgenomen dat op drie locaties ruimte nabij bestaande woonwijken wordt vrijgemaakt voor bedrijven met een hoge milieubelasting. Dit betekent dat zich hier bijvoorbeeld metaalproducenten of intensieve veehouderijen mogen vestigen. Dit vormt een risico voor de leefomgeving in de naastgelegen woonwijken. Bescherming van woongenot moet structureel worden meegenomen in de beleidsvoorbereiding om te voorkomen dat de gezondheid van inwoners wordt geschaad.

Voorbeeld



Toestemming bouw distributiecentra nabij woonkernen

Verscheidene provincies en gemeenten willen toestemming geven voor de bouw van distributiecentra vlakbij woningen. De mogelijke overlast door verkeer, licht, geluid en luchtvervuiling maakt omwonenden bang voor aantasting van hun nachtrust, leefomgeving en woningwaarde. Dit soort potentiële schendingen van het recht op ongestoord privé- en gezinsleven vraagt om aanpassingen in de beleidsvoorbereiding.

3. Beleidsbepaling / besluitvorming

Politieke besluiten dienen het recht op leven als zwaarwegend beginsel te hanteren. Hierbij hoort dat beleidsbesluiten risico's preventief beperken en gezondheid structureel beschermen, en dat overheden aantonen dat hun besluiten het recht op leven beschermen. Politieke besluitvorming en bestuurlijke besluiten mogen geen langdurige overlast legitimeren die het woongenot aantast en kortetermijnbelangen (winst, economie, politieke druk) mogen fundamentele mensenrechten niet overschaduwen.

Besluiten over ingrepen in de leefomgeving dienen transparant en proportioneel te zijn, zodat omwonenden niet plotseling en zonder voorkennis geconfronteerd raken met inmenging in hun privéleven. Dit houdt ook in dat volksvertegenwoordigers en bestuurders hun besluiten onderbouwen met verwijzing naar dit fundamentele recht. Het voorzorgsbeginsel fungeert als toetssteen bij de formele vaststelling van beleid. Beleidskeuzes moeten duidelijk maken hoe risico's zijn gewogen, welke maatregelen zijn genomen en hoe dit zich verhoudt tot internationale verdragen. Ook de impact op toekomstige generaties moet worden meegewogen.

Voorbeeld



Gifgebruik in Boterveen

Na een rechtszaak die door bewoners is aangespannen tegen een lelieteler wegens het gebruik van schadelijke pesticiden, erkende de rechter het recht op bescherming tegen gifblootstelling. Beleidsmakers mogen geen besluiten nemen die gifgebruik toestaan zonder bescherming van omwonenden en dus in strijd zijn met artikel 2 of 8 EVRM.

Voorbeeld



Asfaltcentrale Hengelo

Omwonenden van de asfaltcentrale in Hengelo-Zuid voelen zich al jaren gedwongen ramen te sluiten en binnen te blijven vanwege de stank- en stofoverlast. Dit tast direct en structureel hun woongenot en privéleven aan. Structurele hinder verplicht de overheid tot actieve bescherming bij vergunningverlening.

Voorbeeld



Tata Steel (IJmond)

De levensduur van bewoners wordt aantoonbaar (o.a. RIVM-rapporten) verkort en verschillende aandoeningen aan hart- en bloedvaten en longen komen voor, evenals kanker, als gevolg van allerlei vormen van industriële uitstoot van staalfabrikant Tata Steel. Het recht op leven vraagt van vergunningverleners uitleg over hoe zij dit recht beschermen. Het zwaarder laten wegen van werkgelegenheidsbelangen of economische winst is in strijd met artikel 6 IVBPR.

4. Implementatie

Bescherming is pas effectief als beleid ook wordt uitgevoerd en gemonitord. Een papieren norm zonder handhaving levert een schending op van artikel 2 EVRM. Zonder naleving van de afgesproken normen en maatregelen verliest ook artikel 8 EVRM zijn werking. Toezicht en handhaving zijn geen formaliteit, maar een essentieel onderdeel van verantwoordelijk overheidshandelen, en burgers moeten de resultaten ervan kunnen merken. Dat vraagt van overheden een actieve houding bij toezicht en handhaving. Uitvoeringsorganisaties moeten beschikken over de juiste kennis, capaciteit én alertheid op risico's. Als bescherming tekortschiet, kunnen burgers rechtsmiddelen inzetten – ook internationaal.

Voorbeeld



Heros Sluiskil (Zeeland)

Ondanks de strenge vergunningen blijft de overlast van overwaaiend stof van de bergen verbrandingsassen bij Heros Sluiskil bestaan. Artikel 8 EVRM vereist effectieve uitvoering en actieve bescherming zodat burgers ongestoord in hun woningen kunnen leven. Geldende vergunningen moeten in de praktijk worden nageleefd.

Voorbeeld



Asfaltcentrale Eindhoven

Steeds weer zijn normoverschrijdingen bij de uitstoot van gevaarlijke stoffen (benzeen, PAK's) door de asfaltcentrale in Eindhoven in het nieuws. Langdurige normoverschrijding wijst op tekortschietend toezicht en handhaving. Omwonenden van de asfaltcentrale geven aan dat de stank 'chemisch en zwaar' is. De overheid moet ingrijpen. Anders blijft het recht op (privé)leven slechts een papieren recht.

Voorbeeld



Houtrook in stadswijken

Bewoners moeten – ondanks gemeentelijke regels en verordeningen over houtstook, zoals een stookverbod bij windstil weer – toch vaak de ramen sluiten en de ventilatie uitzetten. De burens blijven hun houtkachels en open haarden bij windstil weer gebruiken. Ze worden er niet op aangesproken en als bewoners bij de overheid verhaal halen, volgt alleen een algemene waarschuwing in huis-aan-huisbladen. Gebrek aan handhaving kan leiden tot structurele schending van het woongenot.

5. Evaluatie

Naast het actief vaststellen van regels hebben overheden ook de plicht om te toetsen of de regels effectief zijn. Evaluatie moet toetsen of het beleid levens daadwerkelijk beschermt. Blijven gezondheidsschade en een verhoogd sterfterisico bestaan? Houdt de hinder aan? Blijven burgers structureel overlast en aantasting van hun privéleven ervaren? Dan is bijsturing nodig. Dit kan ook herziening van juridische kaders en aanscherping van normen betekenen. Evaluatie is meer dan alleen terugkijken; het is een proces van kritische reflectie, ook binnen juridische kaders.

Voorbeeld



Houtstook door particulieren

Burgers ondervinden ernstige luchtwegklachten en andere gezondheidsproblemen door houtrook. Als klachten blijven bestaan, voldoet het beleid niet aan artikel 2 en 8 EVRM. Evaluatie moet leiden tot strengere regels die gezondheidsklachten verminderen.

Voorbeeld



Chemiebedrijf Seqora B.V. en andere uitstootbronnen (Zaltbommel)

In Zaltbommel leven bewoners in vervuilde lucht door chemiebedrijf Seqora B.V. (voorheen Sachem), grote kippen- en varkenshouderijen, pesticidengebruik in land- en tuinbouw en fijnstof afkomstig van de snelweg A2. Hun woongenot staat blijvend onder druk. Evaluatie moet hier uitwijzen of de combinatie van al die bronnen van overlast voldoende is aangepakt. Blijvende hinder toont in Zaltbommel aan dat het omgevingsbeleid moet worden aangepast om aan artikel 8 EVRM te voldoen.

Voorbeeld



Biomassacentrale Icebear (Steenwijk)

Structurele klachten van omwonenden over de biomassacentrale Icebear tonen aan dat beleid tekortschiet en moet worden bijgesteld. De stofwolken, brandende ogen en hoestaanvalen zijn ondanks maatregelen niet verdwenen. Dit vormt aanleiding om de vergunning voor Icebear opnieuw te beoordelen.

² Het voorzorgsbeginsel staat in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) en de Nederlandse Omgevingswet.

Afkortingen gebruikt in deze handreiking

- **EVRM** – Europees Verdrag tot bescherming voor de Rechten van de Mens
- **EHRM** – Europees Hof voor de Rechten van de Mens
- **IVBPR** – Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
- **IVESCR** – Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
- **IVRK** – Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
- **PAK** – Polycyclische aromatische koolwaterstoffen
- **PFAS** – Per- en polyfluoralkylstoffen
- **RIVM** – Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- **WHO** – World Health Organization (Wereldgezondheidsorganisatie)

Gezonde lucht is een mensenrecht

Juridische onderbouwing voor het toepassen
van mensenrechten in luchtkwaliteitsbeleid



Inhoud

1. Inleiding & samenvatting – Mensenrechten en gezonde lucht	3
2. Conclusies	5
3. Uitwerking mensenrechten	6
3.1 Algemeen inleidend	6
3.2 Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten	8
3.3 Het Europees Verdrag voor de rechten van de Mens	15
3.4 Relevante mensenrechten uit het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten	28
3.5 Het Kinderrechtenverdrag	34
3.6 Overig	37

1. Inleiding & samenvatting

Mensenrechten en gezonde lucht

Een gezonde leefomgeving, waaronder gezonde lucht, is geen gunst, maar een mensenrecht.¹ De overheid – en daarmee ambtenaren, bewindslieden en politici – draagt directe verantwoordelijkheid om dat recht te waarborgen, nu én voor toekomstige generaties.

Toch is de lucht in Nederland zó vervuild dat dit recht structureel wordt geschonden – vaak onbedoeld, maar met ernstige gevolgen voor mens en milieu.

Mensenrechtenschendingen op het gebied van luchtkwaliteit zijn doorgaans onbedoeld. Beleidsmakers en ambtenaren beogen immers niet bewust mensenrechten te schenden of rechten van toekomstige generaties aan te tasten. Toch kan dit het effect zijn van beleidskeuzes. Hoe zorg je ervoor dat beleid mensenrechten juist beschermt in plaats van schendt? Dat is de kern van dit rapport.

Wij laten zien dat het verbeteren van de luchtkwaliteit in ons land geen vrijblijvende beleidskeuze is, maar een juridische en morele plicht die voortvloeit uit internationale mensenrechtenverdragen zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale, en culturele rechten (IVESCR) en het Kinderrechtenverdrag. Overheden – landelijk en lokaal – hebben volgens deze verdragen een actieve zorgplicht: zij moeten niet alleen gezondheidsschade voorkomen, maar ook de gezondheid van burgers beschermen door luchtvervuiling terug te dringen.

Rechtszaken in ons land en uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens laten een ontwikkeling zien waarbij deze zorgplicht van overheden steeds concreter en meer afdwingbaar wordt. Het recht op leven, recht op gezondheid en recht op familie- en privéleven omvat ook bescherming tegen milieuvervuiling, waaronder luchtvervuiling. Het voorzorgsbeginsel speelt hierin een centrale rol: als risico's voor gezondheid en milieu voorzienbaar zijn, moet de overheid ingrijpen – ook als wetenschappelijke zekerheid nog ontbreekt. Tot nu toe komt de overheid in actie als een zaak voor de rechter komt omdat het fout is gegaan.

Nu handelt Nederland te vaak in strijd met mensenrechten en de zorgplicht naar haar burgers. Op te veel luchtvervuilingsdossiers. Tegelijkertijd ontbreken een structurele aanpak, adequate monitoring en handhaving vanuit mensenrechten als het gaat om luchtvervuiling.

Gemeenten kunnen meer doen, maar missen vaak het handelingsperspectief en duidelijke opdracht en normen vanuit de centrale overheid. De WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit moeten daarbij als ondergrens gelden. Dat adviseert niet alleen het RIVM; de overheid is er ook toe gehouden op grond van onze mensenrechten, kinderrechten en de rechten van ongeborenen en toekomstige generaties.

¹ De Verenigde Naties hebben in 2022 [het recht op een schone, gezonde en duurzame leefomgeving als mensenrecht erkend](#).

We roepen ambtenaren, bewindslieden en politici op vanaf nu luchtvervuiling grondig aan te pakken mét respect voor mensenrechten om schendingen te voorkomen.

Mensenrechten kun je inzetten als instrument. Als hulpmiddel om het goed(e) te doen. Actie is vereist en niet moeilijk. Mensenrechten bieden niet alleen een juridische basis, maar ook een krachtige oproep tot actie.

Actie om luchtvervuiling tegen te gaan vanuit mensenrechtenperspectief is vereist: uit rechtvaardigheid, gezondheidsoverwegingen én als juridische verplichting. Die verplichtingen bestaan al, maar worden nog niet nageleefd in Nederland.

De boodschap aan beleidsmakers en handhavers is hiermee duidelijk:

Jij maakt vanuit de overheid het verschil. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om mensenrechten mee te wegen en gezondheidsschade door luchtvervuiling te voorkomen. Wegkijken is geen optie.

Auteur: Mr. Jan van de Venis, Lab Toekomstige Generaties, Expert Mensenrechten en Leefomgeving, Verenigde Naties Harmony with Nature Expert en wnd. Ombudsman Toekomstige Generaties.

Dit rapport is tot stand gekomen in samenwerking met:

- Stichting Gezondheid op 1
- Longfonds

Augustus 2026



De inhoud van dit rapport mag vrij worden gebruikt en verspreid, onder de voorwaarden dat de auteur wordt vermeld en dat de tekst niet gebruikt wordt voor commerciële doeleinden. Zie: CC BY-NC 4.0

2. Conclusies

Conclusies op grond van mensenrechten:

1. Gezondheidsschade door vervuilde lucht schendt mensenrechten.
2. Gezonde(re) lucht is een afdwingbaar mensenrecht, erkend door internationale verdragen en resoluties.
3. De Nederlandse overheid schendt dit recht regelmatig door nalatigheid of beleidsfouten.
4. Luchtvervuiling tast onder meer het recht op leven, gezondheid en privéleven aan.
5. Het voorzorgsbeginsel is juridisch verplicht – zeker bij bekende of voorzienbare milieurisico's.
6. Gezondheidsnormen – en dus niet politieke compromissen – dienen als minimaal beschermingsniveau te worden gehanteerd.
7. Gemeenten en decentrale overheden hebben een zelfstandige zorgplicht.
8. De overheid moet burgers beschermen tegen zowel publieke als private vervuilers.
9. Internationale jurisprudentie beperkt de beleidsvrijheid van staten aanzienlijk bij milieugevaar.
10. Toekomstige generaties moeten expliciet worden meegenomen in besluitvorming.
11. Zonder effectieve uitvoering en handhaving blijven mensenrechten illusoir in plaats van daadwerkelijke bescherming te bieden.

3. Uitwerking mensenrechten

3.1 Algemeen inleidend

In dit hoofdstuk staan de voor schone lucht meest relevante mensenrechten en kinderrechten uitgewerkt.

Mensenrechten spelen een cruciale rol bij luchtkwaliteit en zijn doorslaggevend bij hoe Nederland om zou moeten gaan met luchtvervuiling. Er vloeien veel verplichtingen voor Nederland voort uit mensenrechten op grond van allerlei internationale afspraken en verdragen.

Voorbeelden daarvan zijn: het Klimaatverdrag, de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de VN, ofwel Sustainable Development Goals ('SDGs')², de in september 2024 aangenomen UN Declaration on Future Generations en Pact for the Future en het in 2022 door de Algemene Vergadering van de VN erkende mensenrecht (Nederland stemde vóór): 'the human right to a safe, clean, healthy and sustainable environment', ofwel het recht op een veilig, schoon, gezond en duurzaam leefmilieu.

Onze overheid is op internationaal niveau tal van vergaande verplichtingen aangegaan op grond van mensenrechten en moet dus al veel doen voor schone(re) lucht in Nederland, zoals hierna zal blijken. Er gebeurt nu te weinig om luchtvervuiling te verminderen in ons land.

De eerdergenoemde, meer algemene, internationale teksten op milieu- en klimaatgebied zijn naar hun aard in Nederland moeilijk afdwingbaar bij de rechter. Naar de rechter stappen zou ook helemaal niet nodig moeten zijn. De overheid moet namelijk op grond van de verdragen zelf en (pro) actief mensenrechten beschermen, respecteren en realiseren.

Dat betekent bijvoorbeeld dat mensenrechten leidend moeten zijn bij vergunningen verlenen, monitoren en handhaven, dat het voorzorgsbeginsel moet worden toegepast en dat schade aan gezondheid moet worden voorkomen. Hierop gaat dit rapport veel dieper in.

Maar hoe zit het dan precies met onze mensenrechten in relatie tot schone lucht? Dat zetten wij hieronder uiteen. We behandelen niet alle bestaande mensenrechten maar focussen ons op de meest gangbare, duidelijk geaccepteerde en vaak ingeroepen mensenrechten in relatie tot milieu, gezondheid en vervuiling.

Het gaat dan om met name de artikelen 6 en 17 uit het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR); artikelen 2 en 8 uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM); de in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) verankerde mensenrechten en de kinderrechten uit het Kinderrechtenverdrag (IVRK) (hierna allen tezamen ook: 'de mensenrechten').

De afgelopen jaren wordt wereldwijd en ook in Nederland steeds vaker een beroep op mensenrechten gedaan in relatie tot milieuthema's – ook inzake luchtvervuiling. Bekende milieu- en mensenrechtenzaken zijn natuurlijk de 'Urgenda-klimaatzaak' en de zaak van Milieudefensie (en zes andere NGO's en meer dan 10.000 mede-eisers) tegen Shell die respectievelijk dienden in 2015 en 2019.

Rechters gaven de overheid lang een ruime vrijheid en beoordelingsmarge bij de invulling van de verplichtingen uit mensenrechten en keuzes als economische ontwikkeling. Maar de meest recente ontwikkelingen en uitspraken van onder andere het VN-Mensenrechtencomité en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – ook specifiek op het gebied van luchtvervuiling – laten zien, dat die beoordelingsruimte sterk verminderd is en dat de overheid in Nederland op het gebied van luchtkwaliteit daar regelmatig buiten treedt.

Bij mensenrechten horen zowel 'negatieve' (zorg)plichten ('wat moet de overheid nalaten') als positieve verplichtingen ('wat moet gedaan worden'). Samen bepalen zij de grenzen van de beleidsvrijheid die de overheid heeft in het kader van (gezonde) luchtkwaliteit.

In de paragrafen hierna bespreken we per verdrag de mensenrechten die voor luchtvervuiling relevant zijn.

² Mensenrechten en de VN Sustainable Development Goals (SDGs)

In de preambule van de SDGs staat: "As we embark on this collective journey, we pledge that no one will be left behind." en "They seek to realize the human rights of all." Mensenrechten spelen een belangrijke rol in de SDGs, de woorden 'human rights' komen maar liefst 15 keer voor in de tekst en verschillende mensenrechten worden expliciet genoemd of vormen de basis van het specifieke doel (bijvoorbeeld het recht op water en sanitatie en SDG 6.1 en 6.2). SDG Indicator 3.9.1 gaat over een substantiële reductie van zieken en doden ten gevolge van luchtvervuiling. SDG 11.6.2 gaat over het verbeteren van de luchtkwaliteit in steden.

De introductie van de SDGs stelt: "We will implement the Agenda for the full benefit of all, for today's generation and for future generations. In doing so, we reaffirm our commitment to international law and emphasize that the Agenda is to be implemented in a manner that is consistent with the rights and obligations of states under international law." Mensenrechten, van mensen nu en toekomstige generaties, zijn leidend voor de SDGs en de implementatie ervan.

3.2 Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, artikelen 6 en 17 IVBPR

In dit mensenrechtenverdrag uit 1966 staan geen expliciete bepalingen of artikelen in relatie tot bescherming van de leefomgeving. Maar onder 'het recht op leven' (artikel 6) en 'privé- en familielevens' (artikel 17) zijn wel specifieke verplichtingen opgenomen in relatie tot natuur en milieu, en daarmee ook tot schone lucht.

Artikel 6 IVBPR

Het recht op leven is verwoord in artikel 6 lid 1 IVBPR:

"Every human being has the inherent right to life. This right shall be protected by law.

No one shall be arbitrarily deprived of his life."

General Comment No. 6

Een General Comment is een uitleg van het verantwoordelijke VN-orgaan (met daarin 's werelds meest gerenommeerde experts), van wat een bepaald mensenrecht inhoudt.

Al in 1982 lichtte het VN-Mensenrechtencomité, het (hoogste) rechtsprekende en interpreterende orgaan van de VN voor dit verdrag, in General Comment No. 6 toe dat Staten dit recht vaak te nauw interpreteren: "5. Moreover, the Committee has noted that the right to life has been too often narrowly interpreted. The expression 'inherent right to life' cannot properly be understood in a restrictive manner, and the protection of this right requires that States adopt positive measures. In this connection, the Committee considers that it would be desirable for States parties to take all possible measures to reduce infant mortality and to increase life expectancy...". Staten zijn dus verplicht om positieve stappen te nemen om het recht op leven te beschermen, waarbij het wenselijk zou zijn dat ze alle mogelijke maatregelen nemen om negatieve impact te verminderen en levensverwachting toe te laten nemen.

Artikel 17 IVBPR luidt:

Lid 1. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling, noch aan onwettige aantasting van zijn eer en goede naam.

Lid 2. Eenieder heeft recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting.

In General Comment No. 31 uit 2004 stelt het VN-Mensenrechtencomité over positieve verplichtingen ten aanzien van artikel 17 IVBPR:

"There may be circumstances in which a failure to ensure Covenant rights as required by article 2 would give rise to violations by States Parties of those rights, as a result of States Parties' permitting or failing to take appropriate measures or to exercise due diligence to prevent, punish, investigate or redress the harm caused by such acts by private persons or entities." En: "For example, the privacy-related guarantees of article 17 must be protected by law."

Het toestaan (van vervuiling) of nalaten in te grijpen van Staten om passende maatregelen te nemen of de nodige zorgvuldigheid te betrachten ten aanzien van het voorkomen, bestraffen, onderzoeken of herstellen van de schade veroorzaakt door (rechts)personen of bedrijven, kan dus leiden tot schending van deze mensenrechten.

Toepassing in de praktijk

In de uitspraak Milieudefensie et al. tegen Shell van 26 mei 2021 (Rechtbank Den Haag 26-05-2021 ECLI:NL:RBDHA:2021:5337) noemt de rechtbank over mensenrechten in relatie tot het milieu (in rechtsoverweging (r.o.) 4.4.10):

“Het VN-Mensenrechtencomité³ heeft in een zaak over het in artikel 6 IVBPR verankerde recht op leven overwogen: “Furthermore, the Committee recalls that environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life.”

Het Comité heeft zich in meerdere zaken uitgesproken over vervuiling en het recht op leven:

In de zaak Portillo Cáceres et al. v. Paraguay (2020) klaagden bewoners van Colonia Yerutí over ernstige gezondheidsschade door pesticidengebruik op nabijgelegen sojaplantages. Rubén Portillo Cáceres overleed na blootstelling aan pesticiden; andere bewoners, waaronder kinderen, werden ernstig ziek. De Paraguayaanse autoriteiten reageerden niet adequaat, ondanks bewijs van milieuvervuiling en illegaal gebruik van chemicaliën. De bewoners wendden zich tot het VN-Mensenrechtencomité wegens het gebrek aan bescherming en rechtsmiddelen. Het Comité oordeelde dat Paraguay het recht op leven, privéleven en een effectieve remedie had geschonden.

In deze zaak heeft het Comité bevestigd dat:

“The duty to protect life also implies that States parties should take appropriate measures to address the general conditions in society that may give rise to direct threats to life or prevent individuals from enjoying their right to life with dignity. These general conditions may include degradation of the environment and the deprivation of the land, territories and resources of indigenous peoples.”

In de zaak⁴ Ioane Teitiota tegen Nieuw-Zeeland (CCPR/C/127/D/2728/2016) claimde Teitiota, een inwoner van Kiribati, dat zijn deportatie door Nieuw-Zeeland zijn recht op leven schond vanwege de ernstige milieuproblemen in zijn thuisland, zoals zeespiegelstijging, verzilting van drinkwater en overbevolking. Hoewel het VN-Mensenrechtencomité erkende dat klimaatverandering een bedreiging kan vormen voor mensenrechten, oordeelde het dat Teitiota geen persoonlijk en onmiddellijk risico liep dat zijn deportatie zou rechtvaardigen als een schending van het recht op leven.

In deze zaak bevestigde hetzelfde VN-Mensenrechtencomité in 2020:

“The right to life includes the entitlement of individuals to enjoy a life with dignity, and to be free from acts or omissions that are intended or may be expected to cause their unnatural or premature death. It is also the Committee’s position that environmental degradation and climate change constitute extremely serious threats to the ability of both present and future generations to enjoy the right to life. In recognition of that reality, States have been obligated to preserve the environment and protect it against harm, pollution and climate change.”

In 2022 deed het Comité opnieuw een relevante uitspraak⁵ over vervuiling:

In de zaak Oliveira Pereira et al. tegen Paraguay (CCPR/C/132/D/2552/2015) klaagden leden van de inheemse gemeenschap over de ernstige milieuvervuiling veroorzaakt door nabijgelegen landbouwactiviteiten, waaronder het gebruik van pesticiden en ontbossing. Deze vervuiling leidde tot gezondheidsproblemen, verlies van traditionele levenswijzen en aantasting van hun leefomgeving. De klagers stelden dat de Paraguayaanse autoriteiten onvoldoende maatregelen namen om hun rechten te beschermen en geen effectieve rechtsmiddelen boden.

Uit deze uitspraak:

"The Committee notes that the State party did not adequately monitor the illegal activities at the source of the contamination. By inadequately monitoring the activities, the State party failed to prevent the contamination. This failure in its duty to provide protection made it possible for the large-scale, illegal fumigation, including with banned agrochemicals, to continue for many years, not only causing health problems among community members – including children, as the fumigation was carried out mere meters from the school during school hours – but also contaminating the community's waterways, destroying its subsistence crops, killing its livestock and triggering the mass extinction of fish and bees, all basic components of the members' private life, family life and home.

When contamination has direct repercussions on the right to one's privacy, family life and home, and its consequences are serious, then the degradation of the environment adversely affects the well-being of individuals and constitutes a violation of privacy, family life and the home. Consequently, in the light of the information that it has before it, the Committee concludes that the events at issue in the present case disclose a violation of article 17 of the Covenant."

Wat moet er vervolgens gebeuren na een schending?

Het Comité vervolgt:

"Pursuant to article 2 (3) (a) of the Covenant, the State party is under an obligation to provide an effective remedy. In that connection, the State party should:

- a) conduct an effective and exhaustive investigation of the facts, keeping the authors appropriately informed;
- b) initiate criminal and administrative proceedings against the alleged perpetrators and, if they are found guilty, impose appropriate penalties;
- c) make full reparation to the authors and other members of the community for the harm caused, including appropriate compensation and reimbursement of legal costs; and
- d) take all necessary measures, in close consultation with the community, to repair the environmental damage."

"7.5 In the present case, the Committee is of the view that heavily spraying the area in question with toxic agrochemicals – an action which has been amply documented – poses a reasonably foreseeable threat to the authors' lives given that such large-scale fumigation has contaminated the rivers in which the authors fish, the well water they drink and the fruit trees, crops and farm animals that are their source of food. [...]"

En: "The State party is also under an obligation to take steps to prevent similar violations from occurring in the future. As highlighted by the Committee in its general comment No. 36 (2018), the right to life should not be interpreted narrowly; moreover, it encompasses the right to enjoy a life with dignity."

Daarnaast een relevante uitspraak uit 2023⁶:

In de zaak Daniel Billy en anderen tegen Australië (CCPR/C/135/D/3624/2019) klaagden acht inheemse bewoners van de Torres Strait-eilanden dat Australië onvoldoende maatregelen nam tegen de gevolgen van klimaatverandering, zoals zeespiegelstijging en kusterosie, die hun leefomgeving en cultuur bedreigden. Ze stelden dat deze nalatigheid hun rechten onder het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) schond, met name het recht op privé- en gezinsleven (artikel 17) en het recht van minderheden om hun eigen cultuur te genieten (artikel 27). Het VN-Mensenrechtencomité oordeelde op 23 september 2022 dat Australië deze rechten had geschonden door onvoldoende adaptatiemaatregelen te nemen om de gemeenschappen te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering.

Het Comité stelde:

"The right to life cannot be properly understood if it is interpreted in a restrictive manner and that the protection of that right requires States parties to adopt positive measures to protect the right to life. The right to life also includes the right of individuals to enjoy a life with dignity and to be free from acts or omissions that would cause their unnatural or premature death.

The obligation of States parties to respect and ensure the right to life extends to reasonably

foreseeable threats and life-threatening situations that can result in loss of life. States parties may be in violation of article 6 of the Covenant **even if such threats and situations do not result in the loss of life.**

The Committee considers that such threats may include adverse climate change impacts and recalls that environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life.

The Committee recalls that States parties should take all appropriate measures to address the general conditions in society that may give rise to direct threats to the right to life or prevent individuals from enjoying their right to life with dignity.

States parties must **prevent interference** with a person's privacy, family or home **that arises from conduct not attributable to the State**, at least where such interference is foreseeable and serious.

Thus, when environmental damage threatens disruption to privacy, family and the home, States parties must **prevent serious interference** with the privacy, family and home of individuals under their jurisdiction.

In addition, the Committee considers that the application of article 17 should be understood not as being limited to the act of refraining from arbitrary interference; but rather as also obligating States parties **to adopt positive measures** that are needed to ensure the effective exercise of the rights under article 17 in the presence of interference by the State authorities and physical or legal persons.

Failing to discharge its positive obligation to implement adequate adaptation measures to protect the authors' home, private life and family, creates a violation of this right by a State party."

In de Portillo Cáceres v. Paraguay zaak stelde het Comité al:

"7.5 In the present case, the Committee is of the view that heavily spraying the area in question with toxic agrochemicals – an action which has been amply documented – poses a reasonably foreseeable threat to the authors' lives given that such large-scale fumigation has contaminated the rivers in which the authors fish, the well water they drink and the fruit trees, crops and farm animals that are their source of food. [...]

7.8 [...] When pollution has direct repercussions on the right to one's private and family life and home, and the **adverse consequences of that pollution are serious because of its intensity or duration and the physical or mental harm that it does, then the degradation of the environment may adversely affect the well-being of individuals and constitute violations of private and family life and the home.** Consequently, in the light of the information that it has before it, the Committee concludes that the events at issue in the present case disclose a violation of article 17 of the Covenant."

* In de citaten in dit rapport is de nadruk (vetdruk en onderstreping) redactioneel toegevoegd.

En in *Teitiota v. New Zealand* overwoog het Comité in een zaak over klimaatverandering:

"9.4 [...] the right to life cannot be properly understood if it is interpreted in a restrictive manner, and that the protection of that right requires States parties to adopt positive measures.

The Committee also recalls its general comment No. 36 (2018) on the right to life, in which it established that **the right to life also includes the right of individuals to enjoy a life with dignity and to be free from acts or omissions that would cause their unnatural or premature death (para. 3). The Committee further recalls that the obligation of States parties to respect and ensure the right to life extends to reasonably foreseeable threats and life-threatening situations that can result in loss of life. States parties may be in violation of article 6 of the Covenant even if such threats and situations do not result in the loss of life.**

Furthermore, the Committee recalls that **environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life.**

9.5 Moreover, the Committee observes that both it and regional human rights tribunals have established that environmental degradation can compromise effective enjoyment of the right to life, and that severe environmental degradation can adversely affect an individual's well-being and lead to a violation of the right to life."

Het VN-Mensenrechtencomité deed voornoemde uitspraken dus in (klacht)zaken, maar baseerde dit op zijn eigen General Comment 36 van 30 oktober 2018⁹, waarin het (o.a. par. 62) verder ging:

"De achteruitgang van het milieu, klimaatverandering en de niet-duurzame ontwikkeling vormen enkele van de meest urgente en ernstige bedreigingen op het recht op leven voor huidige en toekomstige generaties".

"[...] Staten die partij zijn bij dit verdrag moeten, om het recht op leven te respecteren en te waarborgen, dit ook meenemen bij hun verplichtingen onder het internationale milieurecht."

"De implementatie van de verplichting om het recht op leven, en in het bijzonder een leven met waardigheid, te respecteren en te garanderen, hangt onder meer af van maatregelen die door de Staten die partij zijn, worden genomen om het milieu te behouden en te beschermen tegen schade, vervuiling en klimaatverandering veroorzaakt door publieke en particuliere actoren.

Staten die partij zijn moeten daarom zorgen voor een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, substantiële milieunormen ontwikkelen en implementeren, milieueffectbeoordelingen uitvoeren en met relevante staten overleggen over activiteiten die waarschijnlijk een aanzienlijke impact op het milieu zullen hebben, en andere staten die zich zorgen maken over natuurrampen en noodsituaties informeren en met hen samenwerken, adequate toegang bieden tot informatie over gevaren voor het milieu en terdege rekening houden met het voorzorgsbeginsel¹¹."

Op grond hiervan en op wat is gezegd in voornoemde uitspraken heeft de overheid (centraal en decentraal) de (positieve) verplichting om:

- maatregelen te nemen om het milieu te beschermen tegen schade en vervuiling veroorzaakt door publieke en private partijen (waarbij allerlei soorten vervuiling – van luchtvervuiling tot geluidsoverlast – algemeen aanvaard vallen onder (environmental) pollution¹¹);
- verplichtingen van de overheid vanuit mensenrechten af te stemmen met de verplichtingen onder het internationaal milieurecht;
- terdege rekening te houden met het voorzorgsbeginsel en dus actief te zijn om schade aan gezondheid van mens en milieu te voorkomen;
- adequaat te monitoren;
- zelf geen schade te veroorzaken én te zorgen dat anderen, waaronder overheidsorganen, natuurlijke personen en bedrijven, geen schade veroorzaken.¹³

Oftewel, juist vanuit mensenrechten geldt: bescherming van het leefmilieu en actief werken aan minder vervuiling en meer gezondheid zijn cruciaal.

De overheid moet volgens het VN-Mensenrechtencomité het internationale milieurecht dus koppelen aan dat wat vanuit mensenrechten geldt. Milieurapporten (als milieueffectrapportage of MER) en mensenrechtenrapporten moeten met het voorzorgsbeginsel voorop worden vastgesteld én op elkaar worden afgestemd. Dit gebeurt nu niet.

En wat moet de overheid dan wel doen? Zij dient:

- effectief en uitputtend onderzoek naar de feiten uit te voeren, waarbij zij die schade hebben geleden op passende wijze worden betrokken en geïnformeerd;
- strafrechtelijke en administratieve procedures te initiëren tegen de vermeende daders en, als zij schuldig worden bevonden, passende straffen op te leggen;
- volledige schadeloosstelling te verlenen aan de klagers en andere leden van de gemeenschap voor de veroorzaakte schade, inclusief gepaste schadevergoeding en vergoeding van proceskosten;
- nauwgezet alle noodzakelijke maatregelen te nemen in overleg met de gemeenschap om de milieuschade te herstellen; en
- stappen te ondernemen om soortgelijke schendingen in de toekomst te voorkomen.

Tot slot over artikelen 6 en 17 uit het IVBPR en welke norm de overheid zou moeten hanteren: deze artikelen roepen op tot het inzetten op en realiseren van de norm die het minst schaadt. De overheid moet daarom binnen de meest recente WHO-normen blijven.

Ook het RIVM adviseert om de WHO-normen te hanteren, om zo tot een zo groot mogelijke gezondheidswinst te komen¹⁴. Dat is ook precies wat vanuit mensenrechten vereist is. Dit blijkt eveneens uit de volgende paragrafen over het EVRM, IVESCR en IVRK.

Het RIVM deed daarbij nog een bijzondere aanbeveling: "Veranker gezondheidsverbetering als opzichzelfstaand doel in wet- en regelgeving. Dit vereist beleid dat in beginsel is gericht op het verminderen van negatieve gezondheidseffecten door luchtvervuiling."

En dit is ook wat vanuit mensenrechten hier de basis zou moeten zijn: beleid gericht op vermindering van negatieve gezondheidseffecten. Hierover staat meer onder het recht op gezondheid en het IVESCR.

De artikelen 6 en 17 IVBPR brengen met zich mee dat overheidsbeleid er niet op gericht mag zijn, niet tot gevolg mag hebben of de kans mag laten toenemen dat er meer vervuiling of overlast ontstaat. Dit is in strijd met de tekst, kern, strekking en de genoemde 'positive measures' onder artikelen 6 en 17 IVBPR.

De Staat moet op basis van de mensenrechten in het IVBPR-verdrag:

- vooraf maatregelen nemen om het milieu te beschermen tegen schade en vervuiling veroorzaakt door publieke en private partijen;
- het recht op leven niet eng interpreteren;
- verplichtingen van de overheid vanuit mensenrechten afstemmen met de verplichtingen onder het internationaal milieurecht;
- terdege rekening houden met het voorzorgsbeginsel en dus actief zijn om schade aan gezondheid van mens en milieu te voorkomen;
- adequaat monitoren;
- zelf geen schade veroorzaken én zorgen dat anderen, waaronder overheidsorganen, natuurlijke personen en bedrijven, geen schade veroorzaken.

Met andere woorden, juist vanuit mensenrechten geldt: bescherming van het leefmilieu en actief werken aan minder vervuiling en meer gezondheid zijn cruciaal.

En, als het dan toch mis gaat, moet de Staat:

1. een doeltreffend en uitputtend onderzoek naar de feiten uitvoeren, waarbij slachtoffers op passende wijze worden geïnformeerd;
2. strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures tegen de vermeende daders starten en, als zij schuldig worden bevonden, passende straffen opleggen;
3. slachtoffers volledig schadeloosstellen voor de veroorzaakte schade, met inbegrip van passende compensatie en vergoeding van juridische kosten;
4. alle nodige maatregelen nemen, in nauw overleg met de gemeenschap, om de milieuschade te herstellen;
5. maatregelen nemen om te voorkomen dat soortgelijke schendingen in de toekomst plaatsvinden.

³ Met betrekking tot artikel 6 IVBPR: zie de in noot 43 genoemde zaak. Zie ook: HRC, General Comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, 30 oktober 2018, CCPR/C/GC/36, p. 14-15. Met betrekking tot artikel 17 IVBPR: zie HRC 20 september 2019, CCPR/C/126/D/2751/2016 (Norma Portillo Cáceres – Paraguay), par. 7.7.

⁴ CCPR/C/127/D/2728/2016 23 September 2020, Ioane Teitiota

⁵ CCPR/C/132/D/2552/2015 21 september 2022

⁶ CCPR/C/135/D/3624/2019 18 September 2023

⁷ HRC 20 september 2019, CCPR/C/126/D/2751/2016 (Norma Portillo Cáceres – Paraguay)

⁸ CCPR/C/127/D/2728/2016, 23 September 2020

⁹ CCPR/C/GC/36 par 62

¹⁰ "Furthermore, the Committee recalls that environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life." "... the obligation of States parties to respect and ensure the right to life should also inform their relevant obligations under international environmental law." en "Implementation of the obligation to respect and ensure the right to life, and in particular life with dignity, depends, inter alia, on measures taken by States parties to preserve the environment and protect it against harm, pollution and climate change caused by public and private actors. States parties should therefore ... develop and implement substantive environmental standards, conduct environmental impact assessments and consult with relevant States about activities likely to have a significant impact on the environment, ..., provide appropriate access to information on environmental hazards and pay due regard to the precautionary approach."

¹¹ Zie hierna in de uitspraken van het EHRM – waaronder Cuenca Zarzoso tegen Spanje en bijvoorbeeld [ijrcenter.org/2019/08/22/un-human-rights-committee-recognizes-environmental-harm-as-rights-violation/](https://www.ejct.org/2019/08/22/un-human-rights-committee-recognizes-environmental-harm-as-rights-violation/)

¹² "In addition, the Committee considers that the application of article 17 should be understood not as being limited to the act of refraining from arbitrary interference; but rather as also obligating States parties to adopt positive measures that are needed to ensure the effective exercise of the rights under article 17 in the presence of interference by the State authorities and physical or legal persons."

¹³ Zie www.rivm.nl/sites/default/files/2020-12/WHO-richtlijnen%20voor%20geluid.pdf

3.3 Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens 'EVRM': artikel 2 en 8 EVRM

In Nederland kunnen in milieu(vervuilings)zaken de rechten uit het EVRM worden ingeroepen. Deze mogelijkheid wordt steeds bekender, vaker benut, en doorgaans met succes. Net als in het IVBPR staat in het EVRM geen expliciet recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu. Ook hier gaat het vooral om het recht op leven en dat op privéleven of 'privacy en gezinsleven'.

In de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is al meer dan dertig jaar aanvaard dat het recht op eerbiediging van privéleven, familie en gezinsleven (art. 8 EVRM) en het recht op leven (art. 2 EVRM) bescherming bieden en dat er positieve verplichtingen ten aanzien van de leefomgeving op de bij het Verdrag aangesloten Staten rusten. Verplichtingen die voortvloeien uit de erkende rechten omvatten onder meer dat Staten het recht van mensen om verschoond te blijven van milieuoverlast en/of -schade effectief moeten garanderen. Het voorkomen van gevaarstelling is daarbij een belangrijk onderdeel van het effectueren van de beoogde bescherming.

De ontwikkeling van mensenrechten en milieuzaken tekende zich af via 'mijlpaalarresten' van het Europees Hof zoals *López Ostra v. Spain*, no. 16798/90, 9 december 1994, *Guerra and Others v. Italy*, no. 14967/89, 19 februari 1998 en *Öneryıldız v. Turkey* [GC], no. 48939/99, 30 november 2004.

Uit uitspraken uit 2004 (*Öneryıldız v. Turkije*) en 2005 (*Storck v. Duitsland*) volgde, in aanvulling op de bestaande lijn, dat reeds in geval van een verhoogd risico op inbreuk op het recht op leven of privéleven de verplichting tot het nemen van maatregelen ontstaat.

Er is dus een plicht voor de Staat om een effectief wettelijk en administratief raamwerk aan te leggen om ervoor te zorgen dat het risico op meer vervuiling en overlast wordt verminderd. Daar gaat het vaak al mis: de Nederlandse overheid neemt mensenrechten vaak niet mee bij nieuwe besluiten, zoals bij het verhogen van de maximumsnelheid naar 130 km/uur, waardoor de luchtvervuiling toeneemt.

Aanvankelijk gold een aanzienlijke bandbreedte voor Staten om naar eigen invulling (economische) belangen van de grote groep af te wegen tegenover het lijden van een kleine groep vanwege een verminderde kwaliteit van de leefomgeving, de zogenaamde 'margin of appreciation'.

De Hoge Raad bevestigde in het Urgenda-arrest (r.o. 2.39) dat de 'margin of appreciation-doctrine' niet – of hoogstens naar analogie – kan dienen als grondslag voor een terughoudende opstelling van de nationale rechter in mensenrechtenkwesties. Dat klopt ook omdat de verouderde leer (met een ruime marge), waarop de Nederlandse regering en de landsadvocaat zich in adviezen en rechtszaken nog te vaak op beroepen, inmiddels veel strenger is geworden.

In de uitspraak in de Urgenda-klimaatzaak staat een uitgebreide analyse van de Hoge Raad, waarin deze vanaf r.o. 2.34 tot 2.84 zeer helder uiteenzet wat de mensenrechtenbescherming in relatie tot het milieu inhoudt en hoe dit zich verhoudt tot het internationaal milieurecht.

Wat in de Urgenda-zaak is gesteld op algemene rechtsontwikkeling en vervolgens is gekoppeld aan klimaat, geldt ook hier voor luchtvervuiling, andere milieuvervuiling en -overlast. We analyseren dezelfde jurisprudentie, de door de Hoge Raad¹⁵ uitgezette lijn en we gaan in op bijzondere aspecten en nieuwe ontwikkelingen.

Het EHRM heeft via de volgende zaken een vernieuwende en bestendige lijn ontwikkeld, die zowel duidelijker als strikter is geworden ten aanzien van de 'margin of appreciation', de 'fair balance', de bewijslast daarin en de positieve verplichtingen van de overheid:

1. Tatar tegen Roemenië, nr. 67021/01, 27 januari 2009
2. Di Sarno tegen Italië, nr. 30765/08, 10 januari 2012
3. Jugheli et al. tegen Georgië, nr. 38342/05, 13 juli 2017
4. Cuenca Zarzoso tegen Spanje, nr. 23383/12, 16 januari 2018
(over geluidsoverlast; deze lijn is bevestigd in Yevgeniy Dmitriyev tegen Rusland, nr. 17840/06, 1 maart 2021)
5. Cordella et al. tegen Italië, nrs. 54414/13 en 54264/15, 24 januari 2019
6. Locascia et al. tegen Italië, nr. 35648/10, 19 januari 2024
7. KlimaSeniorinnen et al. tegen Zwitserland, nr. 53600/20, 9 april 2024
8. Cannavacciuolo et al. tegen Italië, nr. 51567/14, 30 januari 2025

Zaak 1: Tatar – (water en lucht) vervuilende industrie

De familie Tătar woonde nabij een goudmijn in Baia Mare, Roemenië, waar cyanide werd gebruikt bij de goudwinning. Ze klaagden over ernstige lucht- en watervervuiling die hun gezondheid bedreigde. De Roemeense autoriteiten hadden volgens hen onvoldoende maatregelen genomen om deze risico's te beperken en ze claimden een schending van artikel 8 van het EVRM doordat de gezondheid van de bewoners niet adequaat werd beschermd. EHRM stelde hen in het gelijk. De uitspraak onderstreept het belang van milieubescherming als onderdeel van het recht op privé- en gezinsleven.

In de zaak Tatar tegen Roemenië concludeerde het EHRM dat waar officiële rapporten bevestigden dat als er een "deterioration in the local population's quality of life and, in particular, affected the applicants' welfare and deprived them of the enjoyment of their home, so affecting their private and family life." is, dat dan "The existence of a substantial, serious risk to the applicants' health and welfare imposed on the State an obligation to adopt reasonable and adequate measures to protect their right to respect for their private life and home and, more generally, their right to the enjoyment of a healthy and safe environment."

Kernpunten zijn: verslechtering van de kwaliteit van leven en welzijn van de lokale bevolking, waardoor hun privé- en gezinsleven worden aangetast. Dat betekent dat bij "Het bestaan van een substantieel, ernstig risico voor de gezondheid en het welzijn van inwoners, de Staat de verplichting heeft om redelijke en adequate maatregelen te nemen om hun recht op respect voor hun privéleven en woning te beschermen en, meer in het algemeen, hun recht op het genot van een gezonde en veilige leefomgeving."

Gezien de bekende en genoemde risico's van luchtvervuiling, pleit ook deze mensenrechtenformulering voor ingrijpen voordat gevaar zich verwezenlijkt en om te handhaven op gezondheidsnormen. WHO-normen zouden dan de ondergrens moeten zijn. Onvoldoende ingrijpen en beschermen, betekent in ieder geval een schending van artikel 8 EVRM.

Zaak 2: Di Sarno – verzameling en verwerking van (huis)vuil

In de regio Campanië, Italië, leidde wanbeheer van afvalverwerking tot een langdurige afvalcrisis. Bewoners klaagden over gezondheidsproblemen door de ophoping van afval op straat en de daarmee gepaard gaande vervuiling. Het EHRM oordeelde dat Italië het EVRM had geschonden. De zaak benadrukte het belang van effectief afvalbeheer en toegang tot rechtsbescherming bij milieuproblemen.

De voor de Staat steeds strengere lijn die het EHRM uitzette, wordt doorgezet in Di Sarno tegen Italy (109 e.v.). De klagers stellen ook hier dat de Staat er niet in is geslaagd om adequate stappen te zetten om hun rechten onder het EVRM te beschermen.

Uit deze zaak:

"The Court considers that the present case [...] concern(s) the alleged failure of the authorities to take adequate steps to ensure the proper functioning of the waste collection, treatment and disposal service in the municipality. It accordingly considers it appropriate to examine the case from the standpoint of the State's positive obligations under Article 8 of the Convention (see *Guerra and Others*, cited above, § 58)."

Vervolgens weegt het EHRM de positieve verplichting van de Staat: "The collection, treatment and disposal of waste are without a doubt dangerous activities (see, *mutatis mutandis*, *Öneryıldız*, cited above, § 71). That being so, the State was under a positive obligation to take reasonable and adequate steps to protect the right of the people concerned to respect for their homes and their private life and, more generally, to live in a safe and healthy environment."

Opnieuw: duidelijke positieve verplichtingen voor de Staat om bij gevaarlijke activiteiten (waar luchtvervuiling onder valt) redelijke en adequate stappen te zetten om de rechten van haar burgers te beschermen. Ook hier noemt het EHRM expliciet een door de Staat te beschermen 'recht om te leven in een veilig en gezond milieu'¹⁶.

Ten aanzien van de 'margin of appreciation' in deze uitspraak:

"States enjoy in the choice of the concrete means they use to fulfil their positive obligations under Article 8 of the Convention: In the Court's opinion [...] in spite of the margin of appreciation left to the respondent State, there is no denying that the protracted inability of the Italian authorities to ensure the proper functioning of the waste collection, treatment and disposal service adversely affected the applicants' right to respect for their homes and their private life, in violation of Article 8 of the Convention in its substantive aspect."

Met andere woorden: het niet halen van 'normaal functioneren' of door de Staat zelf aanvaarde normen op luchtvervuiling en andere vervuiling en overlast, vormt een schending van artikel 8 EVRM. Ook bij de voor luchtvervuiling genoemde (lokale) gevallen, is er een 'protracted inability'; een langdurend onvermogen van de Staat om haar eigen norm en normaal functionerende beschermingsniveau te halen.

Zaak 3: Jugheli – luchtvervuiling

Bewoners nabij een thermische energiecentrale in Tbilisi, Georgië, klaagden over luchtvervuiling en geluidsoverlast die hun gezondheid schaadde. Ze stelden dat de overheid onvoldoende toezicht hield op de vervuillende activiteiten van de centrale. Het EHRM oordeelde dat Georgië artikel 8 van het EVRM had geschonden door de bewoners niet te beschermen tegen de schadelijke effecten van de vervuiling.

Vanaf punt 62 geeft het EHRM in de uitspraak een herhaling van de eerdere uitspraken over hoe vervuiling kan leiden tot een schending van artikel 8 EVRM en dat positieve verplichtingen bestaan.

Het EHRM laat geen onduidelijkheid bestaan over de impact van vervuiling op de gezondheid en maakt in punt 71 duidelijk dat vervuiling niet per se directe schade aan de gezondheid hoeft te veroorzaken: “...the Court concludes that **even assuming that the air pollution did not cause any quantifiable harm to the applicants’ health, it may have made them more vulnerable to various illnesses.**” **“Moreover, there can be no doubt that it adversely affected their quality of life at home.”**

In alle genoemde Nederlandse luchtvervuiling voorbeelden zal dit ook gelden: de vervuiling ‘adversely affects the quality of life at home’ voor volwassenen, kinderen en toekomstige generaties in die gebieden.

Het Hof bevestigt vervolgens opnieuw: “However, the Court reiterates in this connection that whether the present case is analysed in terms of a **positive duty on the State to take reasonable and appropriate measures to secure the applicants’ rights** under Article 8 § 1 **or in terms of an** interference by a public authority to be justified in accordance with Article 8 § 2, the applicable principles are broadly similar (see paragraph 64 above). In both contexts **regard** must be had **to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and the community as a whole** and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation in determining the steps to be taken to ensure compliance with the Convention.”

De overheid moet maatregelen treffen om bewoners in het gebied te beschermen tegen luchtvervuiling en niet meer overlast creëren.

Voor de belangenafweging en ‘margin of appreciation’ geldt normaal dat de enkeling soms een competing interest heeft tegenover ‘the community as a whole’. Binnen die *fair balance* kan het gemeenschapsbelang in sommige gevallen zwaarder wegen dan het individuele belang.

Maar in Nederland is dat over het algemeen juist omgekeerd: de enkeling (vervuilende partijen en bedrijven) profiteert op korte termijn en de ‘community as a whole’ lijdt eronder: grote groepen mensen en kinderen die dichtbij vervuilers wonen, worden geraakt en lopen ziekten en permanente beschadiging op.

Ook medewerkers van Tata Steel en boeren zelf kunnen gezondheidsschade oplopen en een lagere levensverwachting hebben. De samenleving als geheel gaat er bij minder luchtvervuiling enorm op vooruit. Niet alleen vanwege minder ziekten en overlijden, minder verloren werkdagen en meer gezondheid en gelukkige levens, maar ook vanwege de geringere kosten voor gezondheidszorg. Een zeer kleine groep profiteert van de vervuiling op korte termijn, een grote groep lijdt. Dat is geen ‘fair balance’ op grond van dit mensenrechtencriterium. Dat valt niet binnen de ‘margin of appreciation’.

Het EHRM stelt verder in de Jugheli zaak vast:

"In the context of **dangerous activities** in particular, **States have an obligation to set in place regulations geared to the specific features of the activity in question, particularly with regard to the level of risk potentially involved.** They must **govern the licensing, setting-up, operation, security and supervision of the activity** and must make it **compulsory for all those concerned to take practical measures to ensure the effective protection of the citizens.**"

Het Hof bevestigt hiermee, in lijn met wat al onder het IVBPR is aangevoerd, dat er een actieve en betrokken overheid moet zijn: regelgevend, uitvoerend en toezichhoudend, die alle betrokkenen verplicht de effectieve bescherming te waarborgen van burgers die (mogelijk) gevaar lopen.

Vervolgens stelt het EHRM nog: "it is within the Court's jurisdiction to assess whether the Government approached the problem with **due diligence and gave consideration to all the competing interests.** In this respect the Court reiterates that **the onus is on the State to justify, using detailed and rigorous data, a situation in which certain individuals bear a heavy burden on behalf of the rest of the community.**"

Dat laatste is cruciaal: de Nederlandse overheid moet het probleem met gepaste zorgvuldigheid aanpakken, wat op veel luchtvervuilingsdossiers gewoonweg niet gebeurt. De 'onus', de verplichting en verantwoordelijkheid, ligt bij de overheid om te verantwoorden waarom sommige individuen een zwaardere last hebben te dragen dan de rest van de samenleving.

Het is dus aan de overheid om in gevallen van luchtvervuiling voldoende te stellen, te onderbouwen en te rechtvaardigen waarom mensen, kinderen en toekomstige generaties een zware last hebben te dragen, tegenover hen die (soms) economisch profiteren. Dat doet de overheid nu onvoldoende. Alleen al daarom zou moeten worden ingegrepen en zou vervuiling moeten worden gestopt.

Het EHRM bevestigt hierna in deze uitspraak de verplichting van de nationale rechter "to consider the complaint in view of the State's positive obligations under Article 8 of the Convention and to remedy the situation accordingly." In paragraaf 78 overweegt het Hof expliciet ten aanzien van de 'margin of appreciation': "Having regard to the foregoing and **notwithstanding the margin of appreciation available** to the national authorities in cases involving environmental issues, the Court considers that **the respondent State did not succeed in striking a fair balance between the interests of the community ... and the applicants' effective enjoyment of their right to respect for their home and private life.** There has accordingly been a violation of Article 8 of the Convention."

Zaak 4: Cuenca – geluidsoverlast

De heer Cuenca Zarzoso klaagde over nachtelijke geluidsoverlast in zijn woonwijk in Spanje, veroorzaakt door nabijgelegen uitgaansgelegenheden. Hij stelde dat de autoriteiten onvoldoende maatregelen namen om de overlast te beperken, wat zijn gezondheid en welzijn aantastte. Het EHRM oordeelde dat Spanje artikel 8 van het EVRM had geschonden door niet adequaat op te treden tegen de geluidsoverlast. Deze uitspraak bevestigde de lijn die eerder was vastgesteld in de zaak Yevgeniy Dmitriyev tegen Rusland en maakt duidelijk dat ook geluidsoverlast een schending van het recht op privéleven kan opleveren.

In deze zaak ging het vooral om een gebrek in de handhaving: 'a failure to take action to put a stop to [...] breaches of the right relied on'.

In deze zaak constateert het EHRM (1.) dat de overlast uitkwam boven de toegestane norm en (2.) dat deze overschrijding jarenlang voortduurde: "Indeed, that fact has been confirmed by the Government, who acknowledged that several years after the applicant's claim the volume of the noise was 35 dBA in the applicant's neighbour's flat, **above the 30 dBA considered the maximum permissible level by the City Council itself.**"

De overheid haalde haar eigen geluidsnorm dus niet. En zelfs overschrijding van een norm van 30 dB kan dan al leiden tot schending van mensenrechten.

De Spaanse overheid deed trouwens wel iets: er waren 'various measures' om het probleem te verminderen, zoals: "general measures such as the Ordinance, the declaration of the neighbourhood as an acoustically saturated zone and, particularly concerning the applicant, the order given to the pub located in the basement of the applicant's building to install a noise limiter, which should in principle have been adequate to secure respect for the guaranteed rights."

Maar, zo concludeert het EHRM in paragraaf 51: "However, the Court observes that those **measures were insufficient in this particular case. Regulations to protect guaranteed rights serve little purpose if they are not duly enforced and the Court must reiterate that the Convention is intended to protect effective rights, not illusory ones.**" De conclusie, in punt 54, is helder: "In these circumstances, the Court finds that the respondent **State has failed to discharge its positive obligation to guarantee the applicant's right to respect for his home and his private life,** in breach of Article 8 of the Convention."

Ook deze uitspraak bevestigt dat de positieve verplichtingen cruciaal zijn en het niet blijven binnen de door de Staat zelf aanvaarde (geluids)normen of de toegestane overschrijdingen daarvan, een schending vormt van artikel 8 EVRM.

Zaak 5: Cordella – luchtvervuiling door een staalfabriek

Inwoners van Taranto, Italië, klaagden over de ernstige luchtvervuiling veroorzaakt door de Ilva-staalfabriek, die leidde tot gezondheidsproblemen en verhoogde kankerrisico's. Ze stelden dat de overheid onvoldoende maatregelen nam om de vervuiling te beperken en hen te beschermen. Het EHRM oordeelde dat Italië zowel artikel 8 als artikel 13 van het EVRM had geschonden door de gezondheid van de bewoners niet te beschermen en geen effectieve rechtsmiddelen te bieden. De zaak benadrukte de verantwoordelijkheid van staten om burgers te beschermen tegen industriële vervuiling.

Ook in de Cordella-zaak tegen Italië uit 2019 komt het EHRM tot het oordeel dat sprake is van een schending van mensenrechten. De Italiaanse overheid voerde voor haar verdediging in deze zaak aan dat er geen bewijs was van een causaal verband tussen de door de klager (slachtoffer) opgelopen aandoening en de schadelijke emissies van de Ilva-fabriek en dat daarmee deze klacht kennelijk ongegrond was.

Ook stelde de Italiaanse overheid dat ook het bedrijf Ilva altijd had voldaan aan de vergunningen die zijn verleend door de gemeente, de regio en de provincie. Daarbij zouden plannen zijn opgesteld om vervuiling te voorkomen en maatregelen te nemen om de luchtkwaliteit in de wijk te waarborgen. Er zouden verschillende maatregelen zijn genomen, waardoor de luchtkwaliteit aanzienlijk zou kunnen worden verbeterd. (r.o. 145 en 146). Het EHRM gaat hier niet in mee.

En ook hier zijn de (positieve) verplichtingen weer cruciaal: in paragraaf 157 en 158¹⁷: er vindt een schending van artikel 8 EVRM plaats als de overlast "is such as **to significantly reduce the capacity of the individual to enjoy her home or her own private or family life.**"

Artikel 8 beperkt zich niet tot het onthouden van willekeurige inmenging, maar daar worden positieve verplichtingen aan toegevoegd die inherent zijn aan een effectieve eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het EHRM benadrukt zijn vaste lijn: "It is the State's role to adopt **adequate measures to actively protect its citizens and prevent future infringements** of their right to respect for private and family life".

Het EHRM merkt op dat het niet precies bepaalt welke maatregelen in dit geval hadden moeten worden genomen om het niveau van de vervuiling doeltreffender te verminderen, maar wel oordeelt of de nationale autoriteiten de kwestie met de nodige zorgvuldigheid hebben aangepakt en of zij rekening hebben gehouden met alle concurrerende belangen.

Het EHRM stelt vast dat wetenschappelijke studies sinds de jaren zeventig melding maken van de vervuilende effecten van de uitstoot van de Ilva-fabriek op het milieu en op de gezondheid van mensen. Daarbovenop waren er meerdere rapporten (par. 164 t/m 166), die het bestaan van een causaal verband bevestigden tussen de blootstelling aan inhaleerbare kankerverwekkende stoffen in het milieu die door het bedrijf Ilva werden geproduceerd en de ontwikkeling van tumoren en pathologieën van het hart- en vaatstelsel bij personen die in de getroffen gebieden wonen.

Net als voor veel gevallen in Nederland geldt, constateerde het EHRM (par. 171) dat het beheer van de nationale autoriteiten van de milieukwesties met betrekking tot de productieactiviteiten van het bedrijf Ilva in Tarento op dat moment in een impasse zat.

En het EHRM (par. 172) kan niet anders dan vaststellen dat er een situatie van milieuvervuiling is die de gezondheid van de klagers in gevaar brengt en, meer in het algemeen, die van de gehele bevolking die in de risicogebieden woont, die in de huidige stand van zaken verstoken blijft van informatie over het verloop van de sanering van het betrokken gebied, met name wat betreft de termijnen voor de uitvoering van de bijbehorende werkzaamheden.

Daarmee hebben de nationale autoriteiten, aldus het EHRM, **nagelaten alle nodige maatregelen te nemen** om de daadwerkelijke bescherming van het recht van de betrokkenen op eerbiediging van hun privacy te **waarborgen**.

De overheid was **"not able to put in place adequate measures to ensure the protection of citizens' health and of the environment"** en het EHRM concludeerde dat **"the State had failed to strike a fair balance between the competing industrial and individual interests and to adopt the necessary measures to ensure the effective protection of applicants' right to private life, thus violating Art. 8 ECHR."**

Uit de officiële samenvatting van het EHRM¹⁸:

"In short, the national authorities had failed to take **all the necessary measures to provide effective protection** of the applicants' right to respect for their private life; the necessary fair balance had not been struck."

De conclusie was unaniem: een schending van artikel 8 EVRM. Als we deze criteria op de Nederlandse luchtvervuilingscasussen leggen, zien we dat dit geldt voor de meeste, zo niet alle dossiers. Op basis van de Cordella-criteria is in deze casussen zeer waarschijnlijk stuk voor stuk sprake van schendingen van mensenrechten.

Zaak 6: Locascia – huisvuil

Bewoners van Caserta en San Nicola La Strada in de regio Campanië, Italië, klaagden over de aanhoudende afvalcrisis en de vervuiling van een nabijgelegen stortplaats. Ze stelden dat de overheid onvoldoende maatregelen nam om de milieu- en gezondheidsrisico's te beperken. Het EHRM oordeelde dat Italië artikel 8 van het EVRM had geschonden door de bewoners niet te beschermen tegen de schadelijke effecten van de afvalvervuiling.

Na Cordella uit 2019 volgde in 2023 een nieuwe Italiaanse zaak over huisvuil en de daarbij horende vervuiling. De afvalbeheercrisis en de chronische accumulatie van legaal en illegaal afval gedurende bijna twintig jaar in de provincies Napels en Caserta hebben een gebied vervuild dat door bijna drie miljoen mensen wordt bewoond. De zware vervuiling van bodem, grondwater en atmosfeer veroorzaakte enorme schade aan de lokale economie en vooral een enorme volksgezondheids crisis. Een toenemend aantal onderzoeken toonde het verband aan tussen blootstelling aan afval en de hoge incidentie van kanker, aandoeningen van de luchtwegen en genetische misvormingen in de regio. Dat de crisis groot was en nog lang zou voortduren, was ook Italië duidelijk:

Het EHRM (par. 129): "In its report of 5 February 2013 the parliamentary commission considered that, although it was **impossible to estimate the exact extent** to which the pollution from the waste management crisis had affected human health, **such incalculable damage did exist and would affect future generations**, reaching its peak in fifty years from then."

Er is dus sprake van schade aan de gezondheid van mensen nu en van toekomstige generaties. Het EHRM gaat dan verder op de bestaande lijn (par. 130): **"Even though it cannot be said, owing to the lack of medical evidence, that the pollution necessarily caused damage to the applicants' health, it is possible to establish, taking into account the official reports and available evidence, that living in the area marked by extensive exposure to waste in breach of the applicable safety standards made the applicants more vulnerable to various illnesses** (see, for similar reasoning, Kotov and Others, cited above, § 107)."

Het EHRM herhaalt (par 131): **"severe environmental pollution may affect individuals' well-being in such a way as to adversely affect their private life, without, however, seriously endangering their health** (see *López Ostra*, cited above, § 51). In the present case, the applicants were forced to live for several months in an environment polluted by waste left in the streets and by waste disposed of in temporary storage sites urgently created to cope with the prolonged unavailability of sufficient waste treatment and disposal facilities."

De bewoners van deze gebieden leefden vaak naast huisvuil, in een daardoor vervuild gebied. Geen acute en directe vervuiling zoals bij luchtvervuiling, maar het EHRM komt wel tot een schending van mensenrechten (par. 148–151):

"While the Court cannot conclude to what extent the applicants' lives or health were specifically threatened by the pollution from the 'Lo Uttaro' landfill site, the Court considers that the **documents** filed by the parties **demonstrate** that **a situation of environmental pollution** in the municipalities of Caserta and San Nicola La Strada was **continuing and endangering their health**.

[...] the Court finds that the national authorities **failed to take all the measures necessary to ensure the effective protection** of the right of the people concerned to respect for their private life.

Thus, the fair balance to be struck between, on the one hand, the applicants' interest in not suffering serious environmental harm which might affect their well-being and private life and, on the other, the interest of society as a whole, was upset in the present case. Therefore, there has been a violation of Article 8."

Zaak 7: KlimaSeniorinnen – klimaatverandering

Een groep oudere Zwitserse vrouwen, de KlimaSeniorinnen, klaagde de Zwitserse overheid aan wegens onvoldoende klimaatmaatregelen, wat hun gezondheid bedreigde, vooral tijdens hittegolven. Ze stelden dat de overheid haar verplichtingen onder het EVRM niet nakwam. Het EHRM oordeelde in 2024 dat Zwitserland artikel 8 van het EVRM had geschonden door onvoldoende maatregelen te nemen tegen klimaatverandering. Deze uitspraak was baanbrekend, aangezien het de eerste keer was dat het EHRM klimaatverandering erkende als een mensenrechtenkwestie.

Hoewel deze zaak niet specifiek draaide om (lucht)vervuiling, is deze zeer relevant voor ons onderzoek.

Bij de juridische analyse van deze zaak voert het EHRM een lange lijst aan van wetten en verdragen, zoals de Zwitserse Grondwet en het VN-Klimaatverdrag. In deze verwijzingen en in de uitspraak wordt de term 'future generations' 37 keer genoemd. Niet alleen in relatie tot klimaatverandering, maar ook tot milieuvervuiling. "In de specifieke context van klimaatverandering", zo merkte het EHRM op (par. 420), "is intergenerationele lastenverdeling van bijzonder belang, zowel met betrekking tot de verschillende generaties van degenen die momenteel leven als met betrekking tot toekomstige generaties". Hoewel de wettelijke verplichtingen die voor staten voortvloeien uit het Verdrag zich uitstrekken tot de individuen die momenteel leven en op een bepaald moment onder de jurisdictie van een bepaalde Verdragsluitende Partij vallen, is het duidelijk dat toekomstige

generaties waarschijnlijk een steeds zwaardere last zullen dragen van de gevolgen van huidige tekortkomingen en omissies bij het bestrijden van klimaatverandering en dat zij tegelijkertijd geen mogelijkheid hebben om deel te nemen aan de relevante huidige besluitvormingsprocessen.

Verderop herhaalt het EHRM dezelfde (en andere) uitspraken, zoals eerder genoemd, en bevestigt de bestaande lijn (vanaf par. 435): "Zoals het Hof al heeft erkend, kan artikel 8 worden toegepast vanwege nadelige effecten, niet alleen op de gezondheid van individuen, maar ook op hun welzijn en kwaliteit van leven en niet alleen vanwege feitelijke nadelige effecten, maar ook vanwege voldoende ernstige risico's van dergelijke effecten op individuen."

Het Hof heeft al vastgesteld dat artikel 8 van toepassing kan zijn in milieuzaken, ongeacht of de vervuiling rechtstreeks door de staat wordt veroorzaakt of dat de aansprakelijkheid van de staat voortvloeit uit het falen om de particuliere industrie op de juiste manier te reguleren (zie bijvoorbeeld *Hatton en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk* [GC], nr. 36022/97, § 98, EHRM 2003 VIII). Het heeft ook geoordeeld dat de plicht om te reguleren niet alleen betrekking heeft op feitelijke schade die voortvloeit uit specifieke activiteiten, maar zich uitstrekt tot de inherente risico's die ermee gepaard gaan (zie bijvoorbeeld *Di Sarno en anderen tegen Italië*, nr. 30765/08, § 106, 10 januari 2012). Daarna volgt een duidelijke opsomming (par. 538 e.v.):

- Staten hebben een positieve verplichting om een passend wetgevend en administratief kader in te voeren dat is ontworpen om effectieve bescherming te bieden voor gezondheid en leven.
- Staten hebben de plicht om regelgeving in te voeren die is afgestemd op de specifieke kenmerken van de activiteit in kwestie, met name met betrekking tot het risiconiveau dat daarmee gepaard gaat.
- Staten moeten de vergunningverlening, het opzetten, de exploitatie, de beveiliging en het toezicht op de activiteit regelen en moeten het voor alle betrokkenen verplichten om praktische maatregelen te nemen om de effectieve bescherming te garanderen van de burgers wier leven in gevaar zou kunnen komen door de inherente risico's.
- Staten hebben ook de plicht om dat kader in de praktijk effectief toe te passen. Regelgeving ter bescherming van gegarandeerde rechten heeft weinig zin als ze niet naar behoren wordt gehandhaafd en het EVRM is bedoeld om effectieve rechten te beschermen, niet illusoire rechten. De relevante maatregelen moeten tijdig en effectief worden toegepast.
- Bij de beoordeling of de Staat aan zijn positieve verplichtingen heeft voldaan, moet het Hof nagaan of de Staat bij het bedenken en/of uitvoeren van de relevante maatregelen binnen zijn beoordelingsmarge is gebleven. Hoewel het niet tot de taak van het Hof behoort om te bepalen wat er precies had moeten gebeuren, kan het wel beoordelen of de autoriteiten de zaak met de nodige zorgvuldigheid hebben benaderd en rekening hebben gehouden met alle tegenstrijdige belangen.
- De Staat heeft een positieve verplichting om toegang te verlenen tot essentiële informatie die individuen in staat stelt de risico's voor hun gezondheid en leven in te schatten.

Zaak 8: Cannavacciuolo – illegale vuilstort

Inwoners van de regio Campanië, Italië, klaagden over de ernstige milieuvervuiling veroorzaakt door illegale afvaldumping en -verbranding, wat leidde tot verhoogde kankerrisico's en sterfgevallen. Ze stelden dat de overheid onvoldoende maatregelen nam om deze praktijken te stoppen en hen te beschermen. Het EHRM oordeelde dat Italië artikel 2 van het EVRM had geschonden door de levens van de bewoners niet adequaat te beschermen tegen de gevaren van de milieuvervuiling.

Bij deze recente uitspraak van eind januari 2025 over het dumpen, begraven of verbranden van vuil(nis), herhaalt het EHRM de bestaande lijn en legt vier zaken duidelijk uit:

1. Het voorzorgsbeginsel is zeer belangrijk.
2. De overheid mag niet traag handelen als snel handelen nodig is bij vervuiling.
3. Het komt tot een schending van artikel 2 (Right to Life), waar het bij milieuzaken vaker het iets zwakkere Right to privacy en family life noemt.
4. Het EHRM lijkt het te weinig en te traag handelen van Italië beu. Het wil niet volstaan met een veroordeling en schadevergoeding voor de klagers, maar zet Italië aan het werk via een 'pilot judgement'.

Ad 1. Voorzorgsbeginsel:

Het EHRM zegt dat het voorzorgsbeginsel heel belangrijk is in het kader van het recht op leven. Iets wat in Nederland (bijvoorbeeld bij Tata Steel) nog onvoldoende wordt erkend:

"The Court further takes the view that, in line with a **precautionary approach** (see Tătar, cited above, § 120), given that the general risk had been known for a long time (see paragraphs 387 and 388 above), **the fact that there was no scientific certainty** about the precise effects the pollution may have had on the health of a particular applicant **cannot negate** the existence of a **protective duty**, where one of the most important aspects of that duty is the need to investigate, identify and assess the nature and level of the risk (see, mutatis mutandis, Kurt v. Austria [GC], no. 62903/15, § 159, 15 June 2021; also see paragraph 395 below). To find otherwise in the specific circumstances of the present case, would entail that State authorities could rely on a failure to comply or delays in complying with a duty in order to deny its very existence, thereby rendering the protection of Article 2 ineffective."

Ad 2. Te traag handelen:

Hoe moeilijk het ook politiek is, dat is niet aan het EHRM. Het EHRM geeft geen plan voor wat er wel moet gebeuren, maar toetst aan wat er nu gebeurt:

"Court's sphere of competence to assess whether the authorities approached the problem with the required diligence given the nature and seriousness of the threat at issue."

Wat doet het land wél tegen vervuiling. Daar gaat het om:

"In this respect, the Court stresses that the **timeliness** of the authorities' response acquires primordial importance (see Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, cited above, § 538).

It further considers that the **nature and seriousness of the threat required a systematic, coordinated, and comprehensive response on the part of the authorities.**"

De schoonmaakacties waren traag en onvoldoende (par. 422) en verliepen veel te langzaam. Ook pakte de overheid vervuilers nauwelijks strafrechtelijk aan. Vergelijk de situatie in Nederland, waar burgers zelf aangifte moeten doen en de Staat niet actief genoeg optreedt.

Actieve strafrechtelijke vervolging van milieudelicten is waar het naartoe zou moeten. Conclusie van het EHRM: de schoonmaak verloopt te traag en de vervuiling neemt onvoldoende af.

Ad 3. Schending recht op leven:

"In the light of the foregoing general considerations, coupled with those made in connection with certain specific sets of measures, the Court finds that the Government have not established that the Italian authorities approached the Terra dei Fuochi problem with the diligence warranted by the seriousness of the situation and considers that they **failed to demonstrate that the Italian State did all that could have been required of it to protect the applicants' lives.**" Het EHRM concludeert een schending van artikel 2. Er gelden dus zwaarwegende verplichtingen voor de overheid om de gezondheid actief te beschermen.

Ad 4. Pilot judgement:

Het EHRM komt, ondanks de bezwaren van Italië, met een pilot-judgement.

Zo'n pilot judgement mag als de feiten laten zien dat er een 'structural or systemic problem or other similar dysfunction' is bij de Staat 'which has given rise or may give rise to similar applications'.

Het EHRM eist (par. 487 en volgende) dat Italië binnen twee jaar zorgt voor een:

1. alomvattende strategie waarin bestaande of geplande maatregelen worden samengebracht (par. 494 e.v.);
2. onafhankelijk monitoringsmechanisme (par. 499);
3. informatieplatform (par. 500): onder meer: burgers moeten weten welke risico's er zijn voor hun gezondheid en leven, gezien de plek waar ze wonen en de vervuiling aldaar. De overheid moet daarbij aangeven wat zij doet om de situatie te verbeteren.

Samenvatting van deze uitspraken op grond van het EVRM

Op basis van genoemde uitspraken geldt onder meer:

- Bij een serieus gevaar voor gezondheid moet de overheid maatregelen nemen om de gezondheid effectief te beschermen; ook als er nog geen (zichtbare) gezondheidsschade is.
- De gezondheid van mensen mag niet in gevaar worden gebracht. Ook niet omdat ze daardoor vatbaarder voor (andere/ allerlei) ziekten kunnen worden.
- Mensenrechten en gezondheid moet de overheid actief (positieve verplichting) en adequaat realiseren via vergunningen, monitoren, beveiligen en handhaven.
- Ten aanzien van de 'fair balance' en 'margin of appreciation': de bewijslast ligt bij de overheid om te rechtvaardigen dat een kleine groep individuen iets meer zou moeten lijden ten gunste van de hele samenleving.
- Overheid moet zelf gestelde doelen en normen halen (lees: op luchtkwaliteit, geluidsoverlast, etc.).
- Als de overheid te traag handelt – veel overleg maar weinig concrete actie op het gebied van schoonmaak en vermindering van vervuiling – draagt dit bij aan schending van mensenrechten.
- Het voorzorgsbeginsel is (in tegenstelling tot wat Nederland en landsadvocaat vaak zeggen) cruciaal: Is sprake van een algemeen risico dat al lange tijd bekend is én bestaat er geen wetenschappelijke zekerheid over de precieze effecten die de vervuiling kan hebben of heeft gehad, dan bestaat een beschermende plicht, waarbij een van de belangrijkste aspecten de noodzaak is om de aard en het niveau van het risico te onderzoeken, identificeren en beoordelen. Als Staten zich zouden kunnen beroepen op een niet-nakoming of vertraging bij de nakoming van die plicht, zou de bescherming van artikel 2 ineffectief worden.
- De overheid moet effectief beschermen tegen toekomstig gevaar en schendingen.

Conclusie EVRM:

De Staat heeft zwaarwegende verplichtingen op grond van mensenrechten, juist ook op grond van het voorzorgsbeginsel. Op basis van de besproken criteria – en gezien de vergelijkbare situatie met de erkende schendingen in de Cordella-luchtvervuilingszaak en de Locascia- en Cannavacciuolo-milieuvervuilingszaken, waar schade op langere termijn te verwachten is – is het zeer waarschijnlijk dat het EHRM in een groot aantal Nederlandse gevallen zal concluderen dat onder het EVRM beschermde mensenrechten worden geschonden.

Het omgekeerde is ook denkbaar: gezien de ernst en hoeveelheid van de (bronnen van) luchtvervuiling zou Nederland zich kunnen committeren aan hetzelfde pilot judgement en de verplichtingen daaruit die Italië eind januari 2025 opgelegd kreeg. Zodat gezondheid wel op één komt, onze lucht snel schoner wordt, mensenrechten niet (langer) geschonden worden en rechtszaken niet nodig zijn.

Op grond van de civiele en politieke rechten uit het EVRM komen we er dus ook. Het roer moet echt om in Nederland. Maar er is nog veel meer: bijvoorbeeld de Economisch Sociaal en Culturele Rechten en Kinderrechten.

¹⁵ Hoge Raad 13-09-2019, ECLI:NL:PHR:2019:887

¹⁶ In Tatar in 2009 noemde het EHRM het 'the right to the enjoyment of', maar nu in Di Sarno een 'right to live in' a safe and healthy environment.

¹⁷ Deze zaak is alleen in het Frans gepubliceerd, voor de Engelstalige vertaling van deze stukken verwijs ik naar deze analyse van de uitspraak: www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/cordella-v-italy-industrial-emissions-and-italian-omissions-under-scrutiny

¹⁸ Information Note on the Court's case-law 225, January 2019, Cordella and Others v. Italy – 54414/13 and 54264/15, Judgment 24.1.2019 [Section I]

3.4 Relevante mensenrechten uit het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR)

Allereerst de vraag hoe deze economische, sociale en culturele rechten bij de rechter kunnen worden ingeroepen. De in het IVESCR erkende rechten gelden uiteraard ook in Nederland. De Staat moet zich eraan houden en heeft ook op dit vlak positieve verplichtingen. Toch doet zich in Nederland een opmerkelijke situatie voor: er is een praktijk ontstaan waarbij Nederlanders geen directe rechtsbescherming onttelen aan economische, sociale en culturele rechten, waaronder het recht op een gezond leven, zoals verwoord in artikel 12 IVESCR.

Nederland is hier meermaals door gezaghebbende organen¹⁹ op aangesproken en opgeroepen dit te veranderen. Voor een uitgebreidere verhandeling hierover verwijzen wij naar het Joint NGO CESCR Parallel Report, met als penvoerder het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten uit 2016²⁰.

Op 23 juni 2017 heeft de Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) in zijn *concluding observations on the sixth periodic report of The Netherlands* (E/C.12/NLD/CO/6) onder punt C "Justiciability of the Covenant" opnieuw het volgende uitgesproken:

- The Committee is concerned that although international treaties that are binding on all persons prevail over domestic legislation in the Constitution of the Netherlands (arts 93 and 94), the State party has taken the view that in general the provisions of the Covenant are not binding on all persons and that they are of a programmatic nature and therefore not justiciable. The Committee remains concerned that the Covenant does not play a meaningful role in the legislative or policy formulation process of the State party and that major reforms in the field of social services have been adopted without taking the Covenant into account (art. 2).
- Recalling its previous recommendation (E/C.12/NLD/CO/4-5 para. 6) the Committee urges the State party to fully incorporate the Covenant rights into its domestic legal order and to ensure their application in the legislative and policy formulation process. In this context, the Committee draws the State party's attention to its general comment No. 9 (1998) on the domestic application of the Covenant.

Nederland heeft in oktober 2010 (E/C.12/NLD/Q/4-5/Add.1) aangegeven dat het zich gebonden acht aan de in het IVESCR genoemde rechten en dat in principe iedereen deze rechten kan inroepen. Vervolgens legt Nederland de verantwoordelijkheid bij de rechterlijke macht: "the question of whether a provision has direct effect is ultimately determined in individual cases by the Dutch courts.". Nederlandse rechters houden echter vast aan oudere 'government positions' en rechtspraak voor uitsluitel over de inroepbaarheid en rechtstreekse werking van rechten uit het IVESCR. Een vicieuze cirkel die niet doorbroken wordt, hoewel het Comité hiertoe oproept en Nederland zelf aangeeft dat rechters hierin vrij zijn.

De conclusie is helder: de General Comments schrijven het voor, het Comité heeft Nederland er expliciet toe opgeroepen en Nederland erkent dat de rechter hierin vrij is. Rechters kunnen deze rechten dus toepassen, en het is zaak om hier vaker een beroep op te doen.

Maar, heel belangrijk, ook al zijn deze rechten niet rechtstreeks 'in te roepen' of direct afdwingbaar door bepaalde eisers of bij bepaalde vorderingen, ze dragen wel bij aan het invullen van het procedurele en normatieve kader van de zorgplicht van de Staat. Met andere woorden: deze rechten spelen wel degelijk een belangrijke rol in wat geldt en in rechtszaken op grond van onrechtmatige daad, zoals in de Urgenda-Klimaatzaak, waar het erom ging of de Staat voldoende heeft gedaan of handelingen had moeten nalaten.

Over de inhoud en de relevante artikelen van het IVESCR:

In artikel 11 lid 1 van het IVESCR is het **recht op een adequate levensstandaard** gecodificeerd. Het artikel geeft daarbij een aantal voorbeelden: "...the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions." Oftewel: het recht op een adequate levensstandaard voor ieder individu en diens familie en op een continue verbetering van de levensomstandigheden.

Hetzelfde lid 1 bevestigt: "The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right...". Op basis van dit recht kan men aanspraak maken op verbetering van de levensomstandigheden. Het is daarom aan de overheid om vervuiling en overlast te beperken, zeker niet te laten groeien.

Bovendien betekent een mensenrechtelijke benadering, een 'rights based approach', dat de Staat moet streven naar normen die zo veilig mogelijk zijn. Dat betekent eerder aansluiten bij de meer wetenschappelijk gefundeerde WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit dan bij meer politiek gevormde en uitonderhandelde normen als de huidige Nederlandse normen, die gebaseerd zijn op Europese normen.

Het eerste lid van artikel 12 IVESCR bepaalt dat 'States Parties to the present Covenant recognize the **right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health**'. 'Gezondheid' geldt binnen het internationaal recht als een fundamenteel mensenrecht met een daarbij behorende verplichting om dat mensenrecht te respecteren, te beschermen en te implementeren, welke verplichting in eerste instantie op Staten rust, dus ook op de Nederlandse Staat.

Het tweede lid van artikel 12 IVESCR benoemt een specifieke plicht jegens kinderen:

"The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for: (a) The provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the healthy development of the child."

Dit is zeer relevant met het oog op luchtvervuiling en de bescherming van ongeboren kinderen.

Het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR)²¹ heeft tot taak analyses en commentaren op de bepalingen van laatstbedoeld verdrag te leveren. Dat zijn de *General Comments* die gelden als de meest gezaghebbende uitleg van de bepalingen van het verdrag.

Het Comité wijdde zijn General Comment 14 volledig aan artikel 12.²² Het CESCR overweegt daarin (par. 1): "Health is a fundamental human right indispensable for the exercise of other human rights. **Every human being is entitled to the enjoyment of the highest attainable standard of health conducive to living a life in dignity.**"

Het Comité zet de specifieke 'State obligations to respect, protect and fulfil' uiteen. Daarbij wordt luchtvervuiling expliciet genoemd onder punt 35 (obligation to fulfil): "States are also required to adopt measures against environmental and occupational health hazards and against any other threat as demonstrated by epidemiological data. For this purpose they should formulate and implement national policies aimed at reducing and eliminating pollution of air, water and soil [...]".

Veel duidelijker kan het niet: het is aan de Staat om beleid te formuleren en te implementeren dat gericht is op het verminderen en zelfs op het volledig wegnemen van vervuiling, waaronder luchtvervuiling.

Iets later, in punt 51, verduidelijkt het Comité ook wanneer de Staat de 'obligation to protect' schendt:

"Violations of the obligation to protect follow from the failure of a State to take all necessary measures to safeguard persons within their jurisdiction from infringements of the right to health by third parties."

Het is dus aan Staten om ervoor te zorgen dat lichamen van de Staat en derden, waaronder bedrijven, het recht op gezondheid van individuen niet schaden. Het nalaten om wetten uit te vaardigen of af te dwingen die zaken als geluidsoverlast en luchtvervuiling verminderen en voorkomen, is tevens een schending van de 'obligation to protect'.

Al in punt 4 wijst het Comité op de 'wetsgeschiedenis' en omstandigheden waaronder dit verdrag tot stand kwam: "However, the reference in article 12.1 of the Covenant to "the highest attainable standard of physical and mental health" is not confined to the right to health care. On the contrary, the drafting history and the express wording of article 12.2 acknowledge that the right to health embraces a wide range of socio-economic factors that promote conditions in which people can lead a healthy life, and extends to the underlying determinants of health, such as food and nutrition, housing, access to safe and potable water and adequate sanitation, safe and healthy working conditions, and a healthy environment."

Het recht op gezondheid is bedoeld om condities te creëren waardoor mensen een gezond leven kunnen leiden, inclusief een schone leefomgeving. Het is dus aan de Staat om de omstandigheden te bevorderen om een gezond leven te leiden, wat zich uitbreidt naar een gezond leefmilieu.

Verderop in deze General Comment staat: "The **improvement** of all aspects of environmental and industrial hygiene' (art. 12.2 (b)) comprises, inter alia, **preventive measures** in respect of occupational accidents and diseases; the **requirement** to ensure an adequate supply of **safe** and potable water and basic sanitation; the **prevention and reduction of the population's exposure to harmful substances such as radiation and harmful chemicals or other detrimental environmental conditions that directly or indirectly impact upon human health.**"

In punt 36 staat: "The obligation to fulfil requires States parties, inter alia, to give sufficient recognition to the right to health in the national political and legal systems, preferably by way of legislative implementation [...] States are also required to adopt measures against environmental and occupational health hazards and against any other threat as demonstrated by epidemiological data. **For this purpose they should formulate and implement national policies aimed at reducing and eliminating pollution of air, water and soil, including pollution by heavy metals such as lead from gasoline.** [...]"

Nederland is nog ver verwijderd van het voorkomen en verminderen van schadelijke stoffen en omstandigheden die de gezondheid verslechteren, én van het maken en implementeren van beleid gericht op het terugdringen en elimineren van vervuiling van lucht, water en bodem.

Tot slot heeft het Comité in punt 30 en volgende de algemene juridische verplichtingen uiteengezet. Daaronder valt de progressieve realisatie van het recht op gezondheid.

Punt 31 is zeer duidelijk: "Rather, progressive realization means that States parties have a specific and continuing obligation to move as expeditiously and effectively as possible towards the full realization of article 12."

Het Comité is zeer duidelijk over luchtvervuiling en het recht op gezondheid: Nederland mag luchtvervuiling zeker niet laten groeien, moet werken aan een schone leefomgeving en luchtvervuiling moet juist omlaag. De huidige, vastgestelde normen mogen sowieso niet overschreden worden.

Daarbij zijn, zeker voor kinderen en ongeborenen, de huidige normen voor de gezondheid feitelijk niet adequaat. Deze zouden moeten worden losgelaten en vanuit mensenrechten moet aansluiting worden gezocht bij de meest veilige normen: dat zijn op dit moment (minimaal) de WHO-advieswaarden. Precies wat ook het RIVM bepleit (zie onder IVBPR).

Het Comité heeft in General Comment 25 ook heel duidelijk uiteengezet hoe het Comité het **voorzorgsbeginsel** ziet: het precautionary principle (par.56):

"In this context, **the precautionary principle** plays an important role. This principle **demands that, in the absence of full scientific certainty, when an action or policy may lead to unacceptable harm to the public or the environment, actions will be taken to avoid or diminish that harm.** Unacceptable harm includes harm to humans or to the environment that is: (a) **threatening to human life or health;** (b) **serious and effectively irreversible;** (c) **inequitable to present or future generations;** or (d) **imposed without adequate consideration of the human rights of those affected.** Technological and human rights impact assessments are tools that help to identify potential risks early in the process and the use of scientific applications."

Het is duidelijk: ook toekomstige generaties worden expliciet benoemd. Toch worden deze criteria voor voorzorg tot nu toe stelselmatig genegeerd in adviezen en procedures van de landsadvocaat en de Nederlandse overheid.

Is er geen wetenschappelijke zekerheid en zou schade kunnen ontstaan, dan dient de overheid vanuit mensenrechten in te grijpen om dit (mogelijke) gevaar te vermijden of kleiner te maken. De opsomming van 'unacceptable harm' (a t/m d) is niet limitatief: de criteria zijn verbonden met 'or', wat betekent dat elk criterium op zichzelf al volstaat. Bovendien kunnen ook andere situaties eronder vallen.

Bijzonder ook nog in deze General Comment 25: internationale samenwerking: (par.81.)

"...international cooperation is essential because the most acute risks to the world related to science and technology, such as climate change, the rapid loss of biodiversity, the development of dangerous technologies, such as autonomous weapons based on artificial intelligence, or the threat of weapons of mass destruction, especially nuclear weapons, are transnational and cannot be adequately addressed without robust international cooperation. States should promote multilateral agreements to prevent these risks from materializing or to mitigate their effects."

Internationale samenwerking is essentieel vanuit mensenrechten; voor luchtkwaliteit, klimaatbeleid, stikstofbeleid en waterkwaliteit. En dan om risico's te voorkomen en schade te beperken.

Verder is op VN-niveau het werk relevant van de VN-expert op dit gebied, de **Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment.**

In 2018 schreef deze Special Rapporteur een rapport over mensenrechten en de leefomgeving: 'Framework principles on human rights and the environment' en in diens rapport uit 2019 aan de Mensenrechtenraad (8 January 2019 (A/HRC/40/55)) benoemt de Special Rapporteur **'the right to breathe clean air'** als onderdeel van 'the human rights to a safe, clean, healthy and sustainable environment'.

De Special Rapporteur gaf in detail aan wat de reikwijdte en inhoud zijn van 'human rights obligations relating to clean air': **"IV. Human rights obligations relating to clean air** (par 57)":

"Zoals de vorige mandaathouder duidelijk maakte, hebben staten verplichtingen om het genieten van mensenrechten te beschermen tegen schade aan het milieu (A/HRC/25/53). De voorzienbare nadelige effecten van slechte luchtkwaliteit op het genieten van mensenrechten leiden tot uitgebreide plichten van staten om onmiddellijke maatregelen te nemen om zich tegen die effecten te beschermen. In een gezamenlijke verklaring die in 2017 werd uitgegeven, zei een groep experts van de Verenigde Naties dat een bedreiging als deze niet langer kan worden genegeerd. Staten hebben de plicht om blootstelling aan giftige luchtvervuiling te voorkomen en te beheersen en om te beschermen tegen de nadelige effecten ervan op de mensenrechten."

(Par. 59) "De procedurele verplichtingen van staten met betrekking tot het recht om schone lucht in te ademen, omvatten plichten met betrekking tot het bevorderen van onderwijs en publieke bewustwording; het bieden van toegang tot informatie; het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering; het faciliteren van publieke deelname aan de beoordeling van voorgestelde projecten, beleid en milieubesluiten; en het waarborgen van betaalbare, tijdige toegang tot rechtsmiddelen."

(Par. 60) "Met betrekking tot materiële verplichtingen mogen staten het recht om schone lucht in te ademen niet schenden door hun eigen acties; moeten ze het recht beschermen tegen schending door derden, met name bedrijven; en moeten ze wetten, beleid en programma's opstellen, implementeren en handhaven."

(Par. 61) "**Er zijn zeven cruciale stappen voor Staten 'in fulfilling the right to breathe clean air:** monitor air quality and impacts on human health; assess sources of air pollution; make information publicly available, including public health advisories; establish air quality legislation, regulations, standards and policies; develop air quality action plans at the local, national and, if necessary, regional levels; implement an air quality action plan and enforce the standards; and evaluate progress and, if necessary, strengthen the plan to ensure that the standards are met."

(Par. 62) "At each of these stages, States must ensure that the public is fully informed and has an opportunity to participate in decision-making processes. Extra effort should always be made to reach out to women, children and others in vulnerable situations whose voices are too often not heard in environmental policy processes. States must pay special attention to environmental defenders working to protect the right to clean air."

Wanneer het Nederlandse luchtkwaliteitsbeleid aan deze normen wordt getoetst – ook op het punt van ingrijpen bij bedrijven die het recht op schone lucht schenden – valt op dat het op meerdere punten tekortschiet.

Specifiek perspectief op onder meer leeftijd en gender

Sinds het presenteren van een algemeen rapport over de relatie tussen klimaatverandering en mensenrechten aan de Mensenrechtenraad in 2009, heeft het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten daar sindsdien meerdere rapporten ingediend. Deze rapporten richten zich op de effecten van klimaatverandering op het genieten van mensenrechten door verschillende groepen, waaronder personen met een handicap, vrouwen, migranten en ontheemden, kinderen en personen met psychische gezondheidsproblemen.

In zijn *Analytische studie over de bevordering en bescherming van de rechten van ouderen in de context van klimaatverandering* (A/HRC/47/46), gepubliceerd in 2021, behandelde het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten meerdere en elkaar overlappende vormen van discriminatie in relatie tot klimaatverandering. De relevante delen luiden als volgt:

"Zowel veroudering als klimaatverandering hebben genderspecifieke effecten. Omdat vrouwen langer leven, zijn er meer oudere vrouwen dan oudere mannen, en vrouwen in heteroseksuele relaties overleven vaak hun partners, waardoor meer oudere vrouwen alleen wonen. Fysiologische en fysieke verschillen, sociale normen en rollen, en genderdiscriminatie en ongelijkheden in toegang tot middelen en macht spelen allemaal een rol bij het vergroten van de kwetsbaarheid van oudere vrouwen voor klimaateffecten en luchtvervuiling.

Oudere vrouwen ervaren hogere armoedecijfers dan oudere mannen en ondervinden andere economische moeilijkheden die verergerd worden door klimaatverandering. Ze lopen ook **onevenredige gezondheidsrisico's**, waaronder een **grotere kans op chronische ziekten en schade door luchtvervuiling**, en hebben hogere sterftcijfers en andere gezondheidscomplicaties door extreme hittegolven dan enige andere demografische groep."

¹⁹ Onder andere door de Commissioner for Human Rights van de Raad van Europa en door diverse verdragslichamen (The Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) en Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW))

²⁰ Zie de download op de NJCM website: njam.nl/wp-content/uploads/2017/05/NJCM_JointNGO_CESCR_Parallel-Report-2016.pdf

²¹ Opgericht door middel van IVESCR Resolutie 1985/17 van 28 mei 1985, om toezichtsfuncties als in de artikelen 21 en 22, zoals toegewezen aan de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties uit te voeren.

²² VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, General Comment No. 14, The right to the highest attainable standard of health (art. 12 of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 11 Augustus 2000, E/C.12/2000/4.

3.5 Het Kinderrechtenverdrag (IVRK)

Hier zetten wij uiteen wat de (positieve) verplichtingen voor de Nederlandse overheid zijn uit hoofde van de Kinderrechten.

Artikel 6 van het Kinderrechtenverdrag benoemt het recht op leven van ieder kind en in lid 2 dat Staten zo veel mogelijk het overleven en ontwikkelen van het kind zullen garanderen. Het recht op gezondheid, wederom 'the highest attainable standard of health', wordt voor kinderen expliciet herhaald in artikel 24. En lid 2 van dit artikel verplicht de Staat om voldoende maatregelen te nemen om ziekte te bestrijden en daarbij het gevaar van milieuvervuiling in overweging te nemen. Luchtvervuiling is een gevaar van milieuvervuiling en dient proactief voor de kinderen in het gebied meegenomen te worden. Dat gebeurt in Nederland doorgaans niet, maar in ieder geval onvoldoende.

Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind heeft onder meer tot taak toe te zien op de naleving van het Kinderrechtenverdrag en daartoe rapportages van landen te behandelen. Het Comité heeft zich op 9 juni 2016 in de Concluding Observations voor het Verenigd Koninkrijk (CRC/C/GBR/CO/5) zeer duidelijk uitgelaten over luchtvervuiling en kinderrechten:

"Environmental health:

68. The Committee is concerned at the high level of air pollution that directly affects child health in the State party and contributes to the negative impact of climate change affecting various rights of the child, both in the State party and in other countries.

69. With reference to Sustainable Development Goal 1, Target 1.5, the Committee recommends that the State party, including the devolved administrations in relation to devolved matters; (a) Set out a clear legal commitment, with appropriate technical, human and financial resources, to scale up and expedite the implementation of plans to reduce air pollution levels, especially in areas near schools and residential areas."

Een duidelijke aanbeveling van het Kinderrechtencomité: kinderrechten vereisen een duidelijk juridisch commitment om de implementatie van plannen om luchtvervuiling **te verminderen**, uit te breiden en te bespoedigen. Vanuit kinderrechten moet de luchtvervuiling omlaag.

In Concluding Observations voor Nigeria (2010 over vervuiling), Zambia (2016 over de negatieve invloed van mijnbouw) en België en Bosnië en Herzegovina (beide in 2019 over luchtvervuiling) heeft het Kinderrechtencomité een en ander verder uitgewerkt²³ en de Mensenrechtenraad heeft in 2018 het gezaghebbende rapport over kinderrechten en het milieu van de Speciale Gezant voor Mensenrechten en het Milieu overgenomen²⁴. Ook daarin is de positieve verplichting verwoord:

States should:

- conduct environmental impact assessments of projects or policies that include a careful examination of impacts on children;
- adopt and implement environmental laws, standards, policies and action plans that take full account of the ways in which children are more susceptible to environmental harm and/or face barriers to exercising their rights."

Het VN-Kinderrechtencomité expliciet over Nederland

Begin 2022 kwam het VN-Kinderrechtencomité, na de periodieke review van Nederland, met zijn Concluding Observations (CRC/C/NLD/CO/5-7) over Nederland. In de punten 31 en 32 spreekt het Comité zijn zorgen uit over vervuiling in Nederland en de impact daarvan op de gezondheid van kinderen en beveelt Nederland onder meer aan:

“Assess policies and practices related to the aviation, transport and other relevant sectors and the impacts of the resulting atmosphere pollution and greenhouse gas emissions on children’s rights as a basis for designing a well-resourced strategy to remedy the situation”, en “Promote children’s awareness of climate change, environmental health, air pollution and their right to health.”

Ofwel:

Nederland dient het beleid en de praktijk in de luchtvaart, het transport en andere relevante sectoren te beoordelen, inclusief de impact van de daaruit voortvloeiende luchtvervuiling en broeikasgasemissies op de rechten van het kind. Dit moet de basis vormen voor een goed onderbouwde strategie om de situatie te verbeteren. Daarnaast dient het bewustzijn van kinderen over klimaatverandering, milieugezondheid, luchtvervuiling en hun recht op gezondheid te worden bevorderd.

Conclusie: het Nederlandse beleid schiet op dit punt tekort. Met kinderrechten centraal moet worden ingezet op minder vervuiling en meer gezondheid voor kinderen. Een zorgvuldige overheid stuurt actief aan op substantiële vermindering van luchtvervuiling.

VN-Kinderrechtencomité General Comment 26²⁵

Het VN-Kinderrechtencomité lanceerde in 2023 General Comment 26, een nieuwe uitleg van kinderrechten, specifiek in relatie tot het milieu. Deze General Comment bevestigt vooral wat er al is en geldt op basis van kinderrechten.

In punt 42 staat:

“De staten dienen in hun nationale plannen, beleid en strategieën met betrekking tot zowel gezondheid als milieu, maatregelen op te nemen om milieugerelateerde gezondheidsproblemen aan te pakken die relevant zijn voor kinderen. Wetgevende, regelgevende en institutionele kaders, met inbegrip van regelgeving die betrekking heeft op de bedrijfssector, moeten de milieugezondheid van kinderen effectief beschermen op de plekken waar ze wonen, studeren, spelen en werken. Milieugezondheidsnormen moeten consistent zijn met de best beschikbare wetenschappelijke inzichten en alle relevante internationale richtlijnen, zoals die van de Wereldgezondheidsorganisatie, en strikt worden gehandhaafd.”

Ook hier geldt weer: **kies voor bescherming op basis van wetenschap en de WHO-normen. Politieke compromisnormen zijn onvoldoende. Kinderrechten dienen effectief te worden beschermd.**

In punt 48 staat: “Er moet een effectief beheer zijn van afval en zwerfvuil, bescherming tegen verkeer, buitensporig lawaai en overbevolking en toegang tot veilig drinkwater en duurzame sanitaire en hygiënische voorzieningen.”

In de punten 63, 64 en 65 staat: “Kinderen hebben recht op een schone, gezonde en duurzame omgeving. Dit recht is impliciet in het Verdrag opgenomen en direct verbonden met, in het bijzonder, het recht op leven, overleven en ontwikkeling, ingevolge artikel 6, op de grootst mogelijke mate van gezondheid, inclusief rekening houdend met de gevaren en risico’s van milieuvervuiling, ingevolge artikel 24, op een toereikende levensstandaard, ingevolge artikel 27, en op onderwijs, ingevolge artikel 28, inclusief bijbrengen van eerbied voor de natuurlijke omgeving, ingevolge artikel 29.

De inhoudelijke elementen van dit recht zijn van groot belang voor kinderen, aangezien ze schone lucht, een veilig en stabiel klimaat, gezonde ecosystemen en biodiversiteit, veilig en voldoende water, gezond en duurzaam voedsel en een niet-giftige omgeving omvatten. Met het oog op de verwezenlijking van dit recht voor kinderen is het Comité van mening dat staten onmiddellijk de volgende maatregelen moeten nemen: (a) Verbeteren van de luchtkwaliteit, door zowel de luchtvervuiling buitenshuis als bij huishoudens te verminderen.”

En ten aanzien van het voorzorgsbeginsel:

Punt 69: “Staten hebben een zorgvuldigheidsplicht om **passende preventieve** maatregelen te nemen om kinderen te **beschermen tegen redelijkerwijs te voorziene milieuschade** en schendingen van hun rechten, **met inachtneming van het voorzorgsbeginsel**. Dit omvat het beoordelen van de milieueffecten van beleid en projecten, het in kaart brengen en **voorkomen** van te verwachten schade, het **beperken van dergelijke schade** als deze niet te voorkomen is, en het voorzien in **tijdige en doeltreffende rechtsmiddelen om zowel voorzienbare als feitelijke schade te herstellen**.”

Conclusie vanuit het Kinderrechtenverdrag:

De overheid dient via effectieve wetgeving, beleid, management en handhaving te zorgen dat luchtvervuiling en overlast steeds minder worden. Daarbij moet zij bewust rekening houden met kinderrechten en het voorzorgsbeginsel. Dat gebeurt in Nederland niet. Wij kennen geen voorbeelden met betrekking tot luchtkwaliteit waarin beleidsbesluiten zijn genomen op basis van kinderrechten en het voorzorgsbeginsel.

Wanneer de genoemde luchtvervuilingsdossiers worden getoetst aan de kinderrechten, kan de conclusie niet anders zijn dan dat Nederland tekortschiet in preventie en aanpak van luchtvervuiling.

²³ Zie bijv. het rapport Children's Rights and the Environment – Guidance On Reporting To The Committee On The Rights Of The Child, zie wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34181/CRE.pdf

²⁴ UN Special Rapporteur on Human Rights and the Environment, 2018 report to the UN Human Rights Council on Child Rights and the Environment (A/HRC/37/58)

²⁵ Met dank aan het Kinderrechtencollectief, een Nederlandse versie staat hier: www.kinderrechten.nl/assets/2024/08/General-Comment-No-26_NL.pdf

3.6 Overig: de Raad van Europa en kritiek vanuit de VN na het meest recente Mensenrechtenexamen van Nederland

Raad van Europa

Op 27 september 2022 heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa een aanbeveling aangenomen over mensenrechten en milieubescherming CM/Rec (2022)20. In de preambule merkte het Comité van Ministers op: "De toenemende erkenning van een vorm van het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu in onder meer internationale instrumenten, waaronder regionale mensenrechteninstrumenten, en nationale grondwetten, wetgeving en beleid."

Ook noemt het Comité de verplichtingen uit hoofde van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind: "Het Kinderrechtenverdrag vereist dat Staten die partij zijn, rekening moeten houden met de gevaren en risico's van milieuvervuiling om te garanderen dat kinderen de hoogst haalbare gezondheidsstandaard genieten. Dit betekent volgens het Kinderrechtencomité dat er grotere verplichtingen zijn voor Staten om kinderen te beschermen tegen voorzienbare schade."

De bijlage bij deze aanbeveling, die zes paragrafen bevat, vermeldt: "Bij de uitvoering van deze aanbeveling moeten de lidstaten zorgen voor respect voor algemene beginselen van internationaal milieurecht, zoals het 'no harm'-principe, het preventiebeginsel, het voorzorgsbeginsel en het 'de vervuiler betaalt'-beginsel, en rekening houden met de noodzaak van intergenerationele rechtvaardigheid. "Heeft Nederland deze aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa opgevolgd? Helaas is dat niet het geval.

De Universal Periodic Review ofwel 'Het VN-Mensenrechtenexamen in 2022 en 2023'

Begin 2023 is de vierde VN Universal Periodic Review van Nederland afgerond. Dit proces wordt ook wel het Mensenrechtenexamen genoemd. Tijdens de UPR moet Nederland aan de VN-Mensenrechtenraad verantwoording afleggen over de mensenrechtensituatie, waarbij het van andere landen aanbevelingen krijgt over punten waarop het beter kan.

Een groep van zestien NGOs, waaronder het Kinderrechtencollectief, diende voor deze review een specifiek rapport in over mensenrechten en het milieu. Dit rapport ging ook in op luchtvervuiling.²⁶

De VN-Mensenrechtenraad kwam uiteindelijk via resolutie A/HRC/52/16 met een uitzonderlijk hoog aantal van maar liefst achttien aanbevelingen over milieu en klimaatverandering en de rol van de overheid ten aanzien van het bedrijfsleven. Het moet anders in en vanuit Nederland.

Een van de sterkste aanbevelingen was die van Duitsland met nummer 147.156:

"Implement, monitor and enforce Dutch mandatory human rights and environmental due diligence legislation". Ook relevant is de aanbeveling van Panama 147.157: "[...] ensure that national policies and programmes on environmental protection and climate change adaptation and mitigation include a human rights-based and gender-equality approach."

De reactie van Nederland op deze kritiek (in A/HRC/52/16/Add.1) was dat deze aanbevelingen 'supported' worden. Ze worden door Nederland erkend en ondersteund.

Conclusie: Nederland weet en erkent internationaal dat het onvoldoende doet in eigen land op het gebied van mensenrechten en leefomgeving. Ons land zegt de Verenigde Naties steeds verbeteringen toe, maar realiseert deze niet.

²⁶ Zie www.upr-info.org/sites/default/files/country-document/2022-10/JS7_UPR41_NLD_E_Main.pdf