

LANDSVERORDENING tot wijziging van de Staatsregeling van Aruba ter verankering van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu en erkenning van rechten van de natuur in de Staatsregeling van Aruba (Landsverordening erkenning van de rechten van de natuur)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

De natuur staat al decennia onder druk. De oorzaken hiervan zijn onder andere te vinden in niet duurzame economische ontwikkelingen/groei, onverantwoord menselijk handelen en onvoldoende bescherming van de natuur. De natuur wordt vaak als ‘commodity’ gezien met als gevolg dat men zich het recht toe-eigent de natuur voor menselijk gewin te gebruiken. In deze dominerende antropocentrische visie fungeert de mens als middelpunt. De aanwezige natuur wordt door menselijk handelen zodanig aangepast dat het ecosysteem niet langer naar behoren kan functioneren. Dit terwijl het bestaan en het welzijn van de mens onlosmakelijk verbonden is aan het bestaan en het welzijn van de natuur. Ook voor de economie is de natuur van essentieel belang. De Arubaanse economie is sterk afhankelijk van toerisme, dat op zijn beurt sterk afhankelijk is van de natuur.

Het is nu tijd om deze thans prevalerende antropocentrische visie om te zetten tot een meer ecocentrische benadering. Een ecocentrische benadering houdt in dat niet de mens, maar het ecosysteem centraal staat. Deze visie sluit aan op de onderlinge afhankelijkheid tussen mens en natuur; de natuur staat centraal en die is van belang voor het bestaan en welzijn van de mens.

Met het onderhavige ontwerp wordt beoogd om twee fundamentele, aan elkaar verbonden rechten te erkennen en te verankeren in de Staatsregeling van Aruba. Het betreft het recht van de mens op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu, en het recht van de natuur, zowel te land als te water, op bescherming, behoud en herstel van haar ecosystemen en biodiversiteit, en op regeneratie van haar levenscycli, structuur en functies. Met de erkenning van de rechten van de natuur wordt duidelijk gesteld dat de natuur geen voorwerp is dat zomaar gebruikt kan worden, maar juist een subject met rechten. Het biedt een sterke basis voor de nodige juridische instrumenten ter bescherming van de natuur. De huidige wet- en regelgeving biedt onvoldoende bescherming. Zo biedt de Natuurbeschermingsverordening alleen

bescherming aan inheemse flora en fauna wier voortbestaan bedreigd wordt (artikel 4, eerste lid), die waardevol gevonden worden (artikel 4, tweede lid, onderdeel a) en individuele planten en groepen van planten op wiens aanwezigheid prijs wordt gesteld (artikel 4, tweede lid, onderdeel b). De bescherming richt zich dus op individueel niveau. Ecosystemen waarin ook de abiotische componenten, waaronder de bodem en rotsformaties, een rol spelen, genieten alleen bescherming indien zij binnen een beschermd gebied (natuurreservaat) te land of te water vallen. Met het onderhavige ontwerp wordt een bredere en meer doelmatige bescherming van onze ecosystemen, met inbegrip daarbij van hun waardevolle biodiversiteit en ecosysteemdiensten, bewerkstelligd.

Ecosystemen, biodiversiteit en de noodzaak van bescherming op systeemniveau

Het onderhavige ontwerp richt zich voor wat betreft de rechten van de natuur grotendeels op ecosystemen en biodiversiteit. Met de erkenning van de rechten van de natuur wordt beoogd de natuur in al haar levensvormen het recht op bestaan, behoud en herstel te geven. Het gaat hierbij niet om natuur op individueel niveau, maar op het niveau van ecosystemen. Een ecosysteem is een natuurlijk systeem dat bestaat uit alle organismen die in een bepaald gebied voorkomen samen met hun abiotische omgeving, en de wisselwerkingen tussen beide. Voorbeelden van Arubaanse ecosystemen zijn rooien, salinas, stranden, koraalriffen, zeegrasvelden, mangrovebossen, duinen en natuurgebieden. We kunnen als voorbeeld het ecosysteem te Spaans Lagoen nemen. Dit ecosysteem bestaat uit een populatie mangrovebomen (vier verschillende soorten), 'mondi' (grassen, cactussen, struiken en bomen), de levensgemeenschappen van krabben, kreeften, slakken, vogels, vissen, insecten, hagedissen, algen en micro-organismen, in samenhang met de bodem, de rotsformaties, het waterlichaam, zonlicht en de lucht. Een gezond ecosysteem bestaat uit een grote verscheidenheid aan soorten. In biologische termen noemen wij dit een hoge biologische diversiteit (hierna: biodiversiteit). Onder biodiversiteit dient te worden verstaan de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken. Dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen.

In een ecosysteem is alles aan elkaar verbonden. Zo hebben de mangrovebomen onder andere toevoer van zout water, nutriënten, voldoende lichtinval en een gezonde bodem nodig. De wortels van de mangrovebomen zijn vaak dicht begroeid met allerlei zeewieren, sponzen en schelpdieren. Ook vervullen zij onder water de rol van kraamkamer voor vissen en haaien, schelpdieren en kreeften zodat zij op een

beschermden wijze op kunnen groeien. Tegelijkertijd onderhouden deze dieren de staat van het mangrovebos. Als voorbeeld kan genoemd worden dat schelpdieren het water filtreren, wat leidt tot een betere waterkwaliteit, en dat kreeften, garnalen en micro-organismen bijdragen aan het vrijkomen van nutriënten voor de mangrovebomen. De relatie tussen de mangrovebomen en de organismen die tussen de wortels leven is dus wederzijds. Zij hebben elkaar nodig om beide te kunnen overleven, zich voort te planten en te ontwikkelen. Bescherming op systeemniveau is noodzakelijk omdat op deze manier rekening wordt gehouden met de onderlinge relaties tussen soorten en hun abiotische omgeving. Bescherming op individueel- of soortenniveau laat deze onderlinge relaties buiten beschouwing.

De meest diverse ecosystemen op aarde noemen wij Key Biodiversity Areas (KBA's). Deze ecosystemen dragen aanzienlijk bij aan de mondiale biodiversiteit en de algehele gezondheid van de planeet. De locaties worden geïdentificeerd met behulp van universele criteria die gebaseerd zijn op de vereisten om biodiversiteit te waarborgen op locatieschaal. Kwetsbaarheid en onvervangbaarheid vormen hierbij het raamwerk wat veelal gebruikt wordt bij systematische natuurbehoudsplanning.

Key Biodiversity Areas zijn over het algemeen ecosystemen waarbinnen veel unieke soorten voorkomen. Aan de andere kant kan een Key Biodiversity Area ook een ecosysteem zijn waarbinnen een specifieke soort voorkomt die nergens anders, of op slechts enkele andere locaties in de wereld te vinden is. Het landschap van Aruba is uniek en vormt de natuurlijke habitat voor tal van diersoorten. Aruba is de enige plaats ter wereld waar de *Crotalus durissus unicolor* (Cascabel, ratelslang) en de *Athene cunicularia arubensis* (Shoco, holen uil) voorkomen en leven. De ecosystemen waarbinnen deze soorten voorkomen zouden als Key Biodiversity Areas aangewezen kunnen worden. Bescherming van deze ecosystemen is essentieel omdat het bijdraagt aan het behoud van zowel de landelijke als de mondiale biodiversiteit.

Voorts is bescherming op systeemniveau noodzakelijk omdat een gezond ecosysteem bepaalde ecosystemendiensten levert aan economische en andere menselijke activiteiten. Diensten die (gratis) geleverd worden door gezonde ecosystemen zijn onder andere: voedselproductie, het leveren van schoon drinkwater, kustbescherming, koolstofvastlegging, plaagbestrijding, fijnstof afvang, recreatie, toerisme en natuureducatie. De meeste van deze diensten kunnen niet door onze technologie worden overgenomen. Ook in deze zin zijn de mens en de natuur onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Hoe beter wij voor de natuur zorgen, hoe beter de natuur voor ons zorgt. Om deze redenen wordt in het onderhavige ontwerp dan ook erkent dat de natuur het recht heeft op bescherming, behoud en herstel van haar

ecosystemen en biodiversiteit, en op regeneratie van haar levenscycli, structuur en functies. Hiermee worden de aard, de complexiteit en de nodige bescherming van de natuur erkend en geplaatst in een nodig en realiseerbaar maatschappelijk evenwicht.

Met het onderhavige ontwerp wordt voorts uitvoering gegeven aan het regeerprogramma 2021-2025, in het bijzonder:

“Respetá y ancrá derecho di naturalesa ‘Rights of Nature’ den nos Constitucion. Den e cuadro aki ta considera e punto di salida pa yega na un balanse harmonioso entre naturalesa y accionnan di e ser humano sea cu proposito social of economico.”

(Programa di gobernacion 2021-2025, Aruba mester di nos tur!, pagina 27)

Ten slotte is het van belang om het volgende te melden. In het onderhavige ontwerp worden de twee genoemde rechten geregeld. Om deze rechten te kunnen verwezenlijken, zijn nadere bepalingen nodig. Zo kunnen er bepalingen in de wetgeving worden opgenomen die regelen wie in rechte een beroep kan doen op de rechten van de natuur. Echter, gelet op de aard van die bepalingen, kunnen zij beter in andere landsverordeningen dan de Staatsregeling van Aruba worden opgenomen. De nodige wetgeving om die bepalingen te regelen, wordt apart voorbereid.

Financiële gevolgen

[Deze paragraaf vereist nader onderzoek. Vooralsnog worden naast voorlichting die binnen de kaders vallen van de begroting voor het jaar 2025 geen financiële gevolgen voor de landsbegroting voorzien.]

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Voorgesteld artikel I.20a

De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft op 28 juli 2022 Resolutie A/RES/76/300 aangenomen, waarmee zij het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu erkende als mensenrecht. Met voorgesteld artikel I.20a, eerste lid, wordt beoogd om dit mensenrecht, zoals erkend door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, te verankeren in de Staatsregeling van Aruba.

Met de voorgestelde bepaling in het onderhavige ontwerp wordt tevens het verband tussen dit mensenrecht en de bescherming van de rechten van de natuur benadrukt.

Een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu is in significante mate afhankelijk van (de staat van) de natuur en het milieu. Evenals de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft gedaan, wordt erkend dat duurzame ontwikkeling, in haar drie dimensies (sociaal, economisch en milieu), en het beschermen van het milieu, met inbegrip van ecosystemen, bijdraagt aan het menselijk welzijn, en het volledige genot van mensenrechten bevordert, voor zowel huidige als toekomstige generaties. De negatieve gevolgen van klimaatverandering, een niet-duurzame beheer en gebruik van natuurlijke bronnen, vervuiling van lucht, land en water, een niet-duurzaam beheer van chemicaliën en afval, het verlies van biodiversiteit en de achteruitgang van ecosysteemdiensten, hebben een beperkende werking op het genieten van een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu. Voorts heeft het zowel direct als indirect negatieve implicaties voor andere mensenrechten.

Het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu omvat meer dan alleen het duurzaamheidselement. Dit recht omvat tevens een verband met de volksgezondheid. Bovendien omvat duurzaamheid naast een milieudimensie ook sociale en economische dimensies. Het is dus van belang om te benadrukken dat het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu ook deze andere elementen en dimensies omvat, zonder enigszins af te doen van het verband tussen en de onderlinge afhankelijkheid van enerzijds een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu en anderzijds het welzijn van de natuur en het milieu.

Artikel I, onderdeel B

In dit onderdeel wordt een hoofdstukopschrift opgenomen. Hiermee wordt beoogd om een onderscheid te maken tussen de grondrechten, die zien op burgers, en de rechten van de natuur. In het artikel I, onderdeel B, worden de materiële bepalingen voorgesteld.

Artikel I, onderdeel C

Voorgesteld artikel Ia.1

Eerste lid

Ten eerste dient te worden opgemerkt dat er conform het voorgestelde eerste lid geen sprake is van een toekenning van rechten van de natuur, maar van een erkenning en constitutionele vastlegging daarvan. Ten tweede wordt opgemerkt dat de voorgestelde bepaling zich strekt over het gehele gebied dat onder de jurisdictie van het Land valt.

De territoriale wateren van Aruba en de daarin voorkomende natuur zijn dus hieronder inbegrepen.

Tweede en derde lid

De Staatsregeling besteedt thans geen aandacht aan de natuur en het milieu. Alhoewel niet elke overheidsaangelegenheid zich leent voor het vaststellen van een constitutionele instructie aan de regering, beschouwen ondergetekenden het welzijn van de natuur en het milieu dusdanig in het belang van het Land dat hiertoe een bepaling wordt voorgesteld.

Het derde lid bevat een instructie aan de wetgever om bescherming en beheer van de natuur en het milieu bij landsverordening te regelen. Thans wordt gedeeltelijk hieraan voldaan met de Natuurbeschermingsverordening. Wel dient te worden opgemerkt dat die landsverordening aan herziening toe is. Op het gebied van milieubeheer is er vooralsnog een gebrek aan regelgeving bij landsverordening.

Vierde lid

Het voorgestelde vierde lid dient als constitutionele grondslag voor het regelen van specifieke rechten van beschermende aard voor een specifiek gedefinieerd ecosysteem. Gedacht kan worden aan ecosystemen die dusdanig bedreigd, van belang of uniek zijn, dat een meer effectieve bescherming specifieke maatregelen dan wel rechten vereist, of ten behoeve van een preventieve aanpak een verduidelijkende aanscherping van af te leiden rechten vereist.

Er is bewust gekozen voor het definiëren van ecosystemen en niet gebieden. Wel kan een ecosysteem zodanig gedefinieerd worden, dat het veelal met een gebied overeenkomt. Echter kan het ook om een ecosysteem gaan die zich minder makkelijk tot een bepaald gebied laat beperken.

Vijfde lid

Het voorgestelde vijfde lid is een instructie aan de regering om maatregelen te treffen die voorkomen dat ecosystemen onherstelbaar worden beschadigd, en dat dier- en plantsoorten uitsterven. Hierbij wordt opgemerkt dat in bepaalde mate al aan deze instructie wordt voldaan, hoewel het wenselijk is om zowel de gerelateerde geldende regelgeving als de uitvoering daarvan te evalueren.

Zesde lid

Het voorgestelde zesde lid legt een plicht op de regering om periodiek de staat van de natuur en het milieu in Aruba te onderzoeken en daarover verslag te doen aan de Staten. Hiermee wordt de Staten op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen die de natuur en het milieu in Aruba ondergaan en worden de Staten in de gelegenheid gesteld om eventueel acties te ondernemen. De Staten heeft hiertoe de in de Staatsregeling aan haar toegekende rechten.

Voorgesteld artikel 1a.2

Met het voorgestelde artikel 1a.2 wordt een tweetal bepalingen uit Hoofdstuk I van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit heeft tot gevolg dat wettelijke voorschriften geen toepassing vinden, indien deze toepassing niet verenigbaar zou zijn met de bepalingen van Hoofdstuk 1a. Dit brengt dus met zich mee dat wettelijke voorschriften die strijdig zijn met de rechten van de natuur buiten toepassing gelaten kunnen worden. De werking van de constitutionele vastlegging van de rechten van de natuur heeft dus implicaties voor de regering en de wetgever. Verder wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

De minister van Transport, Integriteit, Natuur en Ouderenzaken,

De minister van Algemene Zaken, Innovatie, Overheidsorganisatie,
Infrastructuur en Ruimtelijke Ordening,