

Van Stockholm, via Rio naar Johannesburg

*Enige volkenrechtelijke beschouwingen over het beginsel van
goed nabuurschap*

F.A. Nelissen

Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt
van hoogleraar internationaal milieurecht
in het kader van de Stichting Röling Leerstoel
aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid
van de Rijksuniversiteit Groningen
op 8 oktober 2002

T.M.C. Asser Instituut

De auteur dankt prof.dr. W.D. Verwey en mr. H.J. de Mooij voor hun waardevolle commentaar en mw. mr.drs. I. van Dun-van den Bosch voor haar redactionele ondersteuning.

(c) 2003, F.A. Nelissen, Bennebroek

This publication is protected by international copyright law.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the copyright-owner.

Mijnheer de Rector Magnificus, your excellencies, dames en heren,

Allow me to start with a few words in English for the non-Dutch-speaking members of the audience. Please accept my apologies for following the academic tradition here at the University of Groningen to deliver inaugural lectures in Dutch. I hope I can make up for this in future conversations in a smaller circle, but for now I can only offer some quotations in English.

Op het verdroogde land in Zuid-Afrika's noordelijkste provincie Limpopo ziet de tuin van Samson Chauke er verdacht groen uit. 'Is het geen pracht?', vraagt hij als hij langs zijn groenten stapt. Tomaten, spinazie, sla, mango's, peterselie, in zijn oase groeit praktisch alles. Het enige wat je daarvoor nodig hebt is een beetje liefde en een tuinslang die het land besproeit. Van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat ...

De ambtenaar van het Ministerie van Waterzaken staat er hoofdschuddend bij te kijken. Tegen tuinslangen als die van Samson Chauke voert hij al jaren strijd. Zoals veel Zuid-Afrikanen tapt Chauke zijn water illegaal van een pijp waardoor drinkwater stroomt naar de dorpen verderop. Daarom kan de kraan de hele dag openblijven. Het is toch gratis...¹ Dit terwijl in het Vhembe-district van de provincie Limpopo, waar Chauke woont, tachtig procent van de 1,2 miljoen inwoners het moet doen met minder dan 25 liter water per dag.

Met dit voorbeeld is in een nutshell het thema dat ik vandaag wilde behandelen weergegeven: Chauke houdt bepaald weinig rekening met zijn burens in de nabijgelegen dorpen bij zijn gebruik – wellicht zelfs beter: misbruik – van een van de belangrijkste natuurlijke hulpbronnen die er is: water, en meer in

¹ Bram Vermeulen, "Wie niet betaalt, laat de kraan altijd openstaan", *NRC Handelsblad* 24 augustus 2002, p. 5.

het bijzonder schoon drinkwater. Daarmee hebben we als ingrediënten: 1) hoe dient men om te gaan met burens; welke vraag ik zal behandelen – anders dan in het voorbeeld van Chauke – op het niveau van staten, en 2) de problematiek van de toenemende schaarste van schoon drinkwater voor groeiende delen van de wereldbevolking. Voor beiden geldt dat de nadruk zal liggen op de juridische aspecten ervan; meer in het bijzonder de volkenrechtelijke aspecten, waarbij voor wat betreft het eerste punt, de relaties met burens – buurstaten derhalve –, wordt aangeknoopt bij het beginsel van goed nabuurschap.

Terugkomend op water: het totale volume aan water op aarde bedraagt ongeveer 1,4 miljard kubieke kilometer. In die zin zou je kunnen stellen dat we overvloedig in het water zitten. Zo maken de oceanen 70 procent van het aardoppervlak uit, hetgeen overeenkomt met praktisch de totale hoeveelheid water op aarde.² Maar dat is zout water. Slecht 2,5 procent is zoet water. Het ijs op de beide polen en in Groenland vormt daarvan weer het grootste deel; tweederde deel bestaat uit ijs, sneeuw of permafrost, en is daarmee niet direct beschikbaar voor gebruik. Het overblijvende deel wordt vooral gevormd door grondwater.³

Met andere woorden, rivieren en meren maken slechts een minuscuul klein deel uit van de beschikbare hoeveelheid zoet water. Voor menselijk gebruik blijft uiteindelijk minder over dan één procent van het aanwezige zoet water. Daarbij is het zo dat water slecht verdeeld is over de wereld: er zijn regio's die lijden onder zware droogten, terwijl andere gebukt gaan onder zware overstromingen; regio's die overvloedig water hebben in de winter, maar onvoldoende in de zomerperiodes; en regio's die in sommige jaren voldoende water hebben, maar in andere jaren bedreigd worden door zware droogten.⁴ Hoewel de hoeveelheid water op aarde niet vermindert in absolute zin, vermindert zij wel in relatieve zin, d.w.z. de beschikbare hoeveelheid per individu.⁵ Op dit punt is de situatie veel ernstiger dan het voorbeeld van Samson Chauke doet vermoeden. Een groot tekort aan drinkwater dreigt voor een steeds groter wordend deel van de wereldbevolking. De algemeen gangbare definitie van water-‘armoede’ gaat

2 H.L.F. Saeijs & M.J. van Berkel, ‘The Global Water Crisis: The Major Issue of the Twenty-first Century, A Growing and Explosive Problem’, in: Edward H.P. Brans e.a. (red.), *The Scarcity of Water, Emerging Legal and Policy Responses* (International Environmental Law & Policy Series), Londen: Kluwer Law International 1997, p. 3.

3 Saeijs & Van Berkel 1997, p. 5.

4 E. Benvenisti, ‘Collective Action in the Utilization of Shared Freshwater: The Challenges of International Water Resources Law’, *The American Journal of International Law* (90) 1996, p. 384.

5 Zie hierover onder meer Stephen McCaffrey, ‘Middle East Water Problems: The Jordan River’, in: Brans e.a. 1997, p. 158.

uit van een jaarlijkse hoeveelheid water per hoofd van de bevolking van 1.000 m³ of minder. Van 'water stress' wordt gesproken bij een jaarlijkse hoeveelheid van 1.000 tot 17.000 m³.⁶ Volgens het World Resources Institute is sprake van water-armoede in 14 procent van alle staten ter wereld. In 37 procent van de staten ligt deze hoeveelheid tussen 1.000 en 5.000 m³ per jaar, hetgeen in de categorie 'water stress' gevaarlijk laag genoemd mag worden, met name voor drogere jaren.⁷ In elk continent is de beschikbare hoeveelheid zoet water per hoofd van de bevolking gedurende de laatste decennia significant afgenomen.⁸

De problemen zijn het grootst in het Midden-Oosten, Noord-Afrika, Centraal-Azië en Afrika bezuiden de Sahara. Daarnaast is er substantiële schaarste in delen van staten zoals het noorden van China, het westen en zuiden van India, de westerse regio's van Zuid-Amerikaanse staten en grote delen van Pakistan en Mexico.⁹

Gebrek aan zoet water neemt snel, volgens sommigen zelfs alarmerend snel,¹⁰ toe door de escalerende groei van de wereldbevolking en de toenemende vraag naar water voor landbouw- en industrie-doeleinden. Landbouw en industrie zijn, zeker in ontwikkelingslanden, verantwoordelijk voor bijna het totale verbruik van zoet water.¹¹ De verwachting is dat rond 2020 het gebruik van zoet water met 40 procent zal zijn toegenomen.¹² Het rapport van Green Cross International, geschreven in opdracht van de World Commission on Water for the 21st Century, spreekt in dit verband zelfs van een '[g]lobal water demand [which] is currently said to double every 21 years'.¹³ Aangezien verreweg het grootste deel van de bevolkingsgroei plaats zal vinden in ontwikkelingslanden, vooral in Afrika en het Midden-Oosten, d.w.z. in staten waar nu al een groot gebrek aan water is, zullen de problemen daar in een relatief korte tijd extreem groot worden.¹⁴ Maar ook in Centraal-Amerika, de staten van de oude Sovjet-

6 Stephen McCaffrey, 'Water Scarcity: Institutional and Legal Responses', in: Brans e.a. 1997, p. 47.

7 Saeijs & Van Berkel 1997, p. 7.

8 Saeijs & Van Berkel 1997, p. 7.

9 Saeijs & Van Berkel 1997, p. 7.

10 Vgl. onder meer McCaffrey 1997, noot 5, p. 47.

11 Respectievelijk landbouw 70 – en in ontwikkelingslanden bijna 80 – procent en industrie 20.

12 Vgl. 'Groot tekort aan water dreigt', *NRC Handelsblad* 24 augustus 2002, p. 5, waarbij als bron de UNEP wordt genoemd.

13 Rapport van Green Cross International, *National Sovereignty and International Watercourses*, Renens (Zwitserland): maart 2000, p. 16.

14 Vgl. M. Falkenmark, 'Water Scarcity – Challenges for the Future', in: Brans e.a., p. 30.

Unie, Zuidelijk Afrika, Zuid- en Oost-Azië zijn grote problemen te verwachten.¹⁵ In 2025 zal het aantal mensen dat leeft in staten met ‘*water stress*’ of chronisch watergebrek opgelopen zijn tot 3 miljard.¹⁶ Tweederde van de mensheid zal over een kwarteeuw een tekort aan water hebben.¹⁷ Terecht wordt dan ook gesproken van ‘The Global Water Crisis: The Major Issue of the Twenty-first Century’.¹⁸

Van Stockholm, via Rio naar Johannesburg

Ik wil u wat dit betreft – overdrachtelijk gesproken – vandaag meenemen op reis, en wel van Stockholm, via Rio naar Johannesburg. Het zal daarbij gaan om ontwikkelingen binnen het vakgebied van het internationaal milieurecht, met name van het beginsel van goed nabuurschap, en zich concentreren op het gebruik van zoet water door staten met een gemeenschappelijke waterbron. Het gaat derhalve om zoet water dat zich bevindt binnen het stroomgebied van twee of meer staten.

Bijna de helft van de wereldbevolking leeft in een stroomgebied dat gedeeld wordt door twee of meer staten.¹⁹ Er zijn ongeveer 280 van deze rivier-stroomgebieden, ook wel ‘basins’ genoemd, en talrijke grondwater-bekkens, ook wel ‘aquifers’ genoemd – die gedeeld worden door twee of meer staten.²⁰ Bijna alle watervoorraden in het Midden-Oosten zijn grensoverschrijdend. Alleen het Afrikaanse continent telt 60 grensoverschrijdende rivieren. Dichter bij huis telt het stroomgebied van de Donau 17 oeverstaten.

U kunt zich voorstellen dat watergebruik van de ene staat de oorzaak kan vormen van waterschaarste in een andere staat verderop in hetzelfde stroomgebied. In dit verband kan bij wijze van voorbeeld gedacht worden aan het gebruik van het water van de rivier de Jordaan en van het grondwater van de zogenaamde *Mountain Aquifer* door Israël, op zodanige wijze dat dit ten nadele gaat van enigermate redelijk gebruik van dit zoet water door buurstaat Jordanië en vooral door de bewoners van het Palestijns gebied op de West Bank, waaronder

15 Falkenmark 1997, p. 30.

16 Falkenmark 1997, p. 33.

17 Vgl. UNEP, ‘Groot tekort aan water dreigt’, *NRC Handelsblad* 24 augustus 2002, p. 5.

18 Saeijs & Van Berkel 1997. Zie bijvoorbeeld ook Falkenmark 1997, p. 38: ‘(...) [W]ater scarcity might develop into a major world crisis driven by the ‘unavoidable’ population growth (...)’.

19 Vgl. McCaffrey 1997, noot 5, p. 48.

20 Vgl. Rapport Green Cross International, p. 6.

de 'aquifer' met name ligt. Een ander voorbeeld is de rivier de Eufraat en het zogenaamde ontwikkelingsproject voor Zuidoost-Anatolië in Turkije: als dit waterkracht- en irrigatieplan in Turkije volledig gerealiseerd zou worden, zou dit het potentieel watergebruik van de Eufraat door de benedenstrooms gelegen oeverstaten (Syrië en Irak) drastisch verminderen en zou zelfs gevaar ontstaan voor de drinkwater-voorziening van vooral Syrië.²¹

Gelet op het grote aantal stroomgebieden wereldwijd, gekoppeld aan het gegeven dat velen hiervan zijn gesitueerd in waterarme, droge gebieden,²² is duidelijk dat kan worden gesproken van water als een belangrijke bron van internationaal conflict.²³ De Vice President for Environmental Affairs van de Wereld Bank voorspelde enige jaren geleden zelfs dat '[t]he wars of the next century will be over water'.²⁴ Voormalig President Sadat van Egypte noemde het niet kunnen beschikken over voldoende water van de Nijl een 'casus belli', een reden om oorlog te voeren tegen de bovenstrooms gelegen oeverstaten Soedan en vooral Ethiopië.²⁵

Het is juist vanwege dit aspect dat ik het onderwerp 'goed nabuurschap in relatie tot water' gekozen heb. Dit brengt ons namelijk op het kruispunt van mijn leeropdracht, het internationaal milieurecht, en het wetenschappelijk oeuvre van de jurist naar wie de leerstoel genoemd is: wijlen prof. Bert V.A. Röling, een groot en eminent volkenrechtsgeleerde en polemoloog.

21 Scott L. Cunningham, 'Do Brothers Divide Shares Forever: Obstacles to the Effective Use of International Law in Euphrates River Basin Water Issues', *U.Pa. Journal of International Economic Law* (21) 2000, p. 135.

22 Vgl. McCaffrey 1997, noot 6, p. 48-55.

23 Vgl. M.A. Giordano & A. T. Wolf, 'Incorporating Equity into International Water Agreements', *Social Justice Research* (14) 2001, p. 355. Zie ook eerdergenoemd rapport van Green Cross International, p. 16: '[W]ater scarcity and population growth are becoming major causes of social stress and serious impediments to stability and economic growth in many poorer countries. Water has caused tension and disputes on the international level on many occasions (...)'.
24 Ismail Serageldin, zomer 1995. Geciteerd in: McCaffrey 1997, noot 6, p. 43. Zie ook p. 49 waarin wederom Serageldin geciteerd wordt: 'As populations and demand for limited supplies of water increase, [intra-national] and international friction's over water can be expected to intensify'. Zie ook bijvoorbeeld Owen McIntyre, 'The law relating to the use of shared international freshwater resources: a job for equity?', *Water Law* januari 1995, p. 23: 'International freshwaters (*i.e.* rivers, lakes and groundwater which serve as boundaries between states or which traverse the territories of two or more states), have provided a source of conflict between states throughout history and continue to do so today'.

25 Vgl. Henk Donkers, 'Fresh Water as a Source of International Conflicts: The Water Conflicts between Israel, Jordan and the Palestinians', in: Brans e.a. 1997, p. 137; alsmede McCaffrey 1997, noot 6, p. 44.

Röling

Professor Röling legde op baanbrekende wijze verbanden tussen economische ontwikkeling enerzijds en vrede en veiligheid anderzijds. U kunt hem achter mij zien op de mooie muurschildering van zijn zoon Thijs, voor u rechts onderin.

Hij relateerde het volkenrechtelijke concept van nationale soevereiniteit aan het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en bepleitte de noodzakelijke beperking van de ongelimiteerde absolute soevereiniteit. Aan Röling's brein ontsproot ook het milieurechtelijk relevante onderscheid tussen 'vervuiling door armoede' en 'vervuiling door overvloed'.²⁶

Zijn interesse gold overigens niet van meet af aan het volkenrecht. Hij begon zijn carrière in het strafrecht. Zijn eerste leeropdracht was strafrecht in het voormalig Nederlands-Indië, een bijzondere leerstoel aan de Universiteit van Utrecht welke de opmaat vormde tot het hoogleraarschap in het strafrecht aan dezelfde universiteit. Toen hem – voordat hij in 1946 rechter werd in het Internationaal Militair Tribunaal voor het Verre Oosten te Tokio – werd gevraagd hoogleraar internationaal recht te worden in Utrecht, sloeg hij, na hét toenmalige handboek op het terrein van het volkenrecht gelezen te hebben, die uitnodiging af. Hij vond internationaal recht maar 'een saaie en conservatieve discipline!'.²⁷ Maar op grond van zijn ervaringen als rechter in het Tokio-Tribunaal verlegde hij alsnog zijn interesse van het strafrecht naar het volkenrecht en van

26 B.V.A. Röling, *Volkenrecht en Vrede*, Deventer: Kluwer 1985, p. 135: 'Ter conferentie bleek reeds de botsende opvatting van arme en rijke landen. De eerste dachten vooral aan de 'pollution of affluence', de laatste aan 'the pollution of poverty'. Waar 'pollution of affluence' (naast technische anti-pollutie maatregelen) aandacht moet vragen voor matiging van de productie, mede met het oog op de schaarste-problematiek, is er een vanzelfsprekend conflict met de eis van de arme landen dat de 'pollution of poverty' door 'development' zal worden verholpen.' In ditzelfde boek schrijft hij bijvoorbeeld ook op p. 9: '[H]oe kan het volkenrecht het best het wereldbelang dienen, de vrede tussen staten bevorderen, het armoedeprobleem verzachten, het milieuprobleem het profijtelijkst benaderen? (...) Welke problemen zullen ontstaan omtrent grondstoffen? Wat zal van het milieu overblijven als de huidige ontbossing, de woestijnvorming, de overbevissing voortgaat? Wat zal het gevolg zijn van het toepassen van nieuwe technologie die inderdaad directe voordelen garandeert, maar zoveel gevaren brengt voor het nageslacht? Méér dan vroeger wordt de waarde ingezien van het gezond milieu dat een levend organisme nodig heeft om te gedijen. (...) [H]et blijkt dat de vredeshandhaving nauw verbonden is met het armoedeprobleem, de bevolkingspolitiek, milieuverzorging.' (Zie ook Verwey 1985, p. 6-7).

27 Ontleend aan W.D. Verwey, *Bert V.A. Röling 1906-1985* (biografie-serie van prominente Nederlandse internationaal recht-juristen), Den Haag: T.M.C. Asser Instituut 1985, p. 2.

criminologie naar polemologie; ‘van slecht naar slechter’, zoals hij dat zelf noemde.²⁸

Ook het internationaal milieurecht vindt zijn plaats in de erfenis van Röling, met name wat betreft dat deel van het milieurecht dat schaarse grondstoffen, zoals zoet water, betreft en de ongelijke verdeling daarvan over de wereld, hetgeen tot internationale conflicten kan leiden. Daarom wees Röling in de latere fase van zijn wetenschappelijke leven met nadruk op de noodzaak van het erkennen van wat hij noemde dit ‘nieuwe hoofdstuk van het internationaal recht’.²⁹ In een door zijn opvolger Verwey geschreven biografie over Röling wordt ingegaan op het belang van zijn nauwe samenwerking en vriendschap met de enige Aziatische rechter in het Tokio-Tribunaal, de Indiër Radhabinod Pal. Diens wijsheid, kennis, en niet-westerse denkwijze zijn inspirerend geweest voor Röling’s overtuiging van de tekortkomingen van het traditionele volkenrecht, dat bijna volledig gebaseerd was op westerse concepten en interesses. Zoals Nehru in een toespraak tot de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1948 stelde: ‘May I say, as a representative from Asia ... that the world is something bigger than Europe, and you will not solve your problems by thinking that the problems of the world are mainly European problems...’.³⁰ Bij zijn terugkomst uit Japan was Röling vastbesloten bij te dragen aan de benodigde transformatie van het internationaal recht, van een ‘Europees’ in een ‘wereld-volkenrecht’.

Het is in dit licht dat ik u nu graag meeneem, wederom in overdrachtelijke zin, naar Stockholm.

Stockholm

30 jaar geleden, in 1972, werd in Stockholm de eerste grote werelddmilieu-conferentie gehouden: The United Nations Conference on the Human Environment. Het was de tijd van het alarmerende rapport ‘Grenzen aan de groei’, geschreven in opdracht van de fameuze ‘Club van Rome’. Dit is ook de periode

28 Verwey 1985, p. 2.

29 Verwey 1985, p. 18.

30 Verwey 1985, p. 5.

die de totstandkoming markeert van het internationaal milieurecht als apart internationaalrechtelijk specialisme.³¹

Een van de belangrijke uitkomsten van de Conferentie is de ‘Declaratie van Stockholm’, welke 26 beginselen omvat ‘to inspire and guide the peoples of the world in the preservation and enhancement of the human environment’.³² Het belang van deze Declaratie moet vooral daarin gezien worden dat, hoewel het juridisch gezien om een niet-bindende Verklaring gaat,³³ deze een eerste stap was op weg naar het in kaart brengen van rechten en plichten van staten met betrekking tot een goed leefmilieu.

Nadien zijn er nog vele belangrijke additionele stappen gezet, waarbij onder meer met name gedacht kan worden aan het ‘World Charter for Nature’,³⁴ van 1982, en het rapport ‘Our Common Future’, van 1987, van de Wereld Commissie over Milieu en Ontwikkeling, veelal naar haar voorzitter het Brundtland-rapport genoemd. Vervolgens gaan wij naar de meer exotische bestemmingen Rio de Janeiro en Johannesburg; respectievelijk de United Nations Conference on Environment and Development, van 1992, en de vorige maand gehouden World Summit on Sustainable Development, ook wel genoemd Rio +10, in Johannesburg.

Stockholm zette echter de toon, zeker voor wat betreft het beginsel van goed nabuurschap, in mijn visie verwoord in Principle 21, dat luidt:

‘States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States (...)’.

31 Bedoeld in de zin van de bestudering en toepassing van internationaal recht specifiek op het terrein van milieu-gerelateerde onderwerpen en problemen. Vgl. ook in deze zin P.W. Birnie & A.E. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford: Oxford University Press 2002, over het gebruik van de aanduiding ‘internationaal milieurecht’ als apart onderdeel van het internationaal recht, p. 1-3.

32 Vgl. de introductie op de preambule van de Declaratie, welke is opgenomen in: *International Environmental Law – Documents*, Den Haag: T.M.C. Asser Instituut 1997, p. 5.

33 Later aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN als Res. 2994 van 15 december 1972.

34 Aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 29 oktober 1982 als Res. A/RES/37/17.

De toepassing van het beginsel van goed nabuurschap breng ik vandaag in verband met het grensoverschrijdend gebruik van water.

Daarmee begeben we ons op het terrein zowel van het recht betreffende de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen alsook het recht betreffende grensoverschrijdende waterreserves, zowel bovengronds als ondergronds. Op grond van analytische overwegingen heb ik ervoor gekozen om de onderhavige problematiek te behandelen vanuit de overkoepelende noemer ‘internationaal milieurecht’.³⁵

Hierbij wil ik eerst ingaan op de meer algemene betekenis van het beginsel van goed nabuurschap om vervolgens met u door te nemen wat Stockholm, Rio en recentelijk Johannesburg, ons in dit verband hebben gebracht.

Het beginsel van goed nabuurschap

In de Preambule van het Handvest van de VN, van 1945, verklaren de lidstaten dat zij vastbesloten zijn: ‘to live with one another as *good neighbours*’. In artikel 74 wordt vervolgens expliciet gesproken van ‘the general principle of good-neighbourliness’, overigens zonder nadere aanduiding van de inhoud van dit beginsel, noch van de verplichtingen die eruit voort kunnen vloeien.

In een aantal meer specifieke verdragen, internationale stroomgebieden betreffende, zoals het VN-Verdrag van 1997 ‘over het recht van het niet voor navigatie-doeleinden gebruik van internationale waterstroomgebieden’, alsook het ‘Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren’ van Helsinki 1992, respectievelijk mondiaal en meer op het Europese continent toegesneden, wordt het beginsel eveneens genoemd.³⁶

In de gezaghebbende *Encyclopedia of International Law* wordt, gelet op het grote aantal verwijzingen naar het beginsel ook in meer algemene verdragen, gesteld dat ‘[t]here is a certain presumption that such references to good-neighbourliness in international treaties must be interpreted as legally binding stipulations’;³⁷ om vervolgens te stellen dat ‘good-neighbourliness is today a

35 Vgl. ook in deze zin Birnie & Boyle 2002, p. 1-3. Zie ook C.B. Bourne, ‘The International Law Association’s Contribution to International Water Resources Law’, *Natural Resources Journal* (36) 1996, p. 191.

36 Respectievelijk in preambule en in art. 10.

37 Vgl. Ulrich Beyerlin, ‘Neighbour States’, in: *Encyclopedia of Public International Law* Vol. 3, Amsterdam: Elsevier 1997, p. 538.

well-settled rule of international customary law, although it is a rather abstract principle'.³⁸ Sommige auteurs beschouwen dit beginsel als de basis van het systeem van het gehele internationaal milieurecht.³⁹

Het beginsel van goed nabuurschap impliceert de juridische verplichting voor staten om geen activiteiten op hun grondgebied te ontplooiën of te tolereren die aanzienlijke schade veroorzaken of zouden kunnen veroorzaken op het grondgebied van een buurstaat.

Het begrip 'buurstaat' moet in dit verband niet al te eng worden geïnterpreteerd en evenzeer van toepassing worden geacht op – niet direct aan het grondgebied van een staat grenzende – maar wel aan dezelfde gemeenschappelijke waterstroom gelegen staten in de regio. Zo rusten op bijvoorbeeld Frankrijk bij het beheer van de Rijn niet alleen juridische verplichtingen ten aanzien de directe aangrenzende buurstaat Duitsland maar ook jegens Nederland.⁴⁰

De meest significante manifestatie van het onderhavige beginsel is de interstatelijke verplichting om zich bij het gebruik van een gemeenschappelijke waterbron te onthouden van activiteiten met een aanzienlijke negatieve grensoverschrijdende impact. Het gebruik van het adjectief 'aanzienlijk' maakt het mogelijk een drempel in te bouwen waardoor 'minor environmental interferences' buiten beschouwing kunnen blijven.

De Declaraties van Stockholm, Rio en Johannesburg

Inmiddels is nagenoeg onomstreden dat de inhoud van beginsel 21 tot het ongeschreven – maar juridisch wel degelijk bindende – internationaal gewoonterecht is gaan behoren. In dit verband wordt veelal de *advisory opinion* van het Internationaal Gerechtshof in de 'Nuclear Weapons'-zaak van 1996 aangehaald. Daarin bevestigt het Hof inderdaad dat '[t]he existence of the general

38 Beyerlin, p. 539-540.

39 Vgl. A. Nollkaemper, *The Legal regime for Transboundary Water Pollution: Between Discretion and Constraint* (International Environmental Law & Policy Series), Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers 1993, p. 29, die het voorbeeld van L. Gündling noemt.

40 Anders bijv. Beyerlin, die stelt: '[The] specific conditions of relations between neighbour States support *prima facie* the view that adjacent States have to meet, not only morally, but also under international law, more stringent obligations than States not sharing a common border' (p. 537), zij het dat ook gesteld zou kunnen worden dat mogelijk zwaardere verplichtingen voor direct aangrenzende buurstaten geen afbreuk hoeven te doen aan het bestaan van bepaalde minimum verplichtingen – zoals het beginsel van goed nabuurschap – ten opzichte van aan een zelfde waterbron gelegen – bijv. rivier – maar niet direct aan elkaar grenzende staten.

obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment'.⁴¹

Aan beginsel 21 ligt het uitgangspunt ten grondslag dat staten in de uitoefening van hun soevereiniteit, a priori, gehouden zijn bepaalde inherente beperkingen te accepteren. Daarmee komt ook in beeld het volkenrechtelijke 'sic utere'-beginsel. Vrij vertaald komt dit neer op 'gebruik het uwe zo, dat gij anderen geen schade toebrengt'.

In de Declaratie van Rio is – 20 jaar na Stockholm – beginsel 21, nagenoeg letterlijk,⁴² overgenomen. Hiermee biedt deze Declaratie ons op dit punt weinig nieuws. Dit hoeft niet te verbazen, want in de preambule van de Verklaring van Rio wordt al aangegeven dat beoogd wordt de Verklaring van Stockholm te herbevestigen.

Maar wat heeft Johannesburg ons in dit opzicht gebracht? Allereerst valt op dat de Declaratie van Johannesburg niet hetzelfde patroon vertoont als die van Stockholm of Rio; het is geen groslijst van internationaal-milieurechtelijk relevante beginselen. Deze Declaratie, waarvan de inkt bij wijze van spreken nog nat is – en die als een van zijn subtitels de titel van deze oratie draagt –,⁴³ is meer een intentieverklaring om eerder gemaakte afspraken, bijvoorbeeld die van Rio, nu werkelijk ten uitvoer te brengen. Dit blijkt onder meer uit subtitels als 'Our Commitment to Sustainable Development' en 'Making it Happen!'.⁴⁴

Bieden de twee op Stockholm volgende wereldmilieuconferenties met betrekking tot de ontwikkeling van het algemene beginsel weinig nieuws, er is wel sprake van meer aandacht voor wat betreft het gebruik van water.⁴⁵

41 *Advisory Opinion Legality of the threat or use of nuclear weapons* van 8 juli 1996, ICJ Reports 1996, p. 226, par. 29. Zie evenwel met betrekking tot de aanduiding 'respect' John H. Knox, 'The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment', *The American Journal of International Law* (96) 2002, p. 295.

42 Vgl. De Rio-Declaratie, Principe 2. Het enige verschil wordt gevormd door de toevoeging 'developmental' aan de zinsnede uit het eerste deel van principe 21: 'to exploit their own resources pursuant to their own environmental *and developmental* policies (cursivering van auteur dezes)'.
43 Subtitel voor par. 8 – 10, zij het dat 'From Stockholm to Rio de Janeiro to Johannesburg' wordt gebruikt in plaats van 'via Rio'.

44 The Johannesburg Declaration on Sustainable Development, respectievelijk subtitel voor par. 16 – 30 en voor par. 34 – 37.

45 In tegenstelling tot Stockholm. Zie bijvoorbeeld Nico Schrijver, *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties in an Independent World* (diss. Groningen), 1995, p. 122.

Zoet water

Hoewel de zoetwater-problematiek niet behoorde tot de thema's van de Conferentie die de meeste aandacht wisten te genereren, zoals Klimaatverandering en Biodiversiteit, is het onderwerp niet veronachtzaamd: in het Actieplan van de Conferentie, genaamd Agenda 21 (dit cijfer doelend op de 21^e eeuw), is Hoofdstuk 18 gewijd aan de 'Bescherming van de kwaliteit en het aanbod van zoet water'. Hoewel onderkend wordt dat, gezien de wereldwijd verspreide schaarste alsmede de graduele afbraak en vervuiling van zoetwaterbronnen, een geïntegreerd internationaal waterbeleid noodzakelijk is, zijn de grensoverschrijdende aspecten onderbelicht gebleven. Al in de voorbereidende sessies voor de Conferentie, en zeker tijdens de laatste, voorafgaand aan de Conferentie – Prepcom IV te New York, bleek dit onderwerp controversieel.⁴⁶ Staten waren niet bereid verplichtingen in de tekst op te nemen. Paragraaf 18.10 zegt dan ook niet veel meer dan dat 'in het geval van grensoverschrijdende waterbronnen er behoefte is voor de betrokken staten om 'waterbron-strategieën' te formuleren'.⁴⁷

In de aanloop naar Johannesburg, zou er op dit punt weinig veranderen. Wel werd tijdens de vele voorbereidende Conferenties, waaronder sommigen in het kader van de door de Rio-Conferentie ingestelde 'Commissie voor Duurzame Ontwikkeling', het belang van grensoverschrijdend watermanagement onderschreven. Omdat het te ver voert op alle voorbereidende bijeenkomsten in te gaan, geef ik een overzicht op hoofdlijnen.

Na de ministeriële Conferentie over Drinkwater te Noordwijk (in 1994) werd tijdens Rio+5, in 1997, de zoetwatervoorziening een 'priority area' van de VN genoemd. Er was inmiddels consensus ontstaan over de conclusie dat 'de toenemende waterschaarste en misbruik van zoet water een serieuze bedreiging vormt voor duurzame ontwikkeling'. De zesde sessie van de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling te New York (1998) leek veelbelovend, omdat de 'strategische benadering van zoetwaterbeheer' een belangrijk agendapunt was. Een aantal staten heeft daadwerkelijk getracht de noodzaak tot samenwerking van staten bij grensoverschrijdende internationale waterlopen tijdens deze sessie vast te leggen, bijvoorbeeld door te verwijzen naar het op dat moment net gesloten Verdrag inzake het Gebruik van Internationale Waterlopen van de

46 Vgl. in dit verband W. Scheumann & A. Klaphake, *Freshwater Resources and Transboundary Rivers on the International Agenda: From UNCED to Rio+10*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik januari 2001.

47 Scheumann & Klaphake 2001 spreken in paragraaf 2.5 in dit verband van het 'Water-Hoofdstuk' als 'the longest and perhaps the 'most poorly formulated' of Agenda 21'.

VN van 1997. Dit bleek echter te ambitieus: elke verwijzing naar bestaande juridische instrumenten werd vermeden. Sommige staten, waaronder Turkije, hadden zelfs moeite met een verwijzing naar ‘*international*’ bij waterlopen, terwijl andere aangaven dat de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling niet de expertise zou hebben om dit ‘complexe juridische onderwerp’ te behandelen. Wel werd in 2000, in de Millennium-Declaratie van de VN, vastgelegd dat in 2015 het aantal mensen zonder toegang tot veilig drinkwater gehalveerd zou moeten zijn.

In Johannesburg is de beschikbaarheid van zoet water een van de vijf hoofdonderwerpen geworden. Er werd een stap vooruit gezet doordat er met name ook aandacht was voor de implementatie van onder meer Agenda 21, en de Millennium-Declaratie. In de Johannesburg-Declaratie wordt verklaard dat men vastbesloten is ‘to speedily increase access to basic requirements such as clean water (...)’.⁴⁸ In het bijbehorende *Plan of Implementation* is een heel hoofdstuk gewijd aan *water-resources management*.⁴⁹ Daarin zijn paragrafen te vinden die oproepen tot acties, op alle relevante politieke niveaus – en derhalve niet alleen die van staten – om bijvoorbeeld te komen tot preventieve en beschermingsmaatregelen ‘to promote sustainable water use and to address water shortages’.⁵⁰ Hoewel ook wordt aanbevolen om regionale strategieën, plannen en programma’s te ontwikkelen, is zeer opvallend dat een expliciete verwijzing naar de grensoverschrijdende aspecten van de zoetwater-problematiek wederom ontbreekt. Het wekt verbazing dat de landen die betrokken waren bij het sluiten van het VN-Verdrag inzake het Gebruik van Internationale Waterlopen van 1997, er kort na de totstandkoming niet eens aan refereerden, zeker nu dit Verdrag door velen slechts als raamwerk-verdrag wordt beschouwd. Dit lijkt des te frustrerender als men zich realiseert dat veel van de in het Verdrag neergelegde regels inmiddels tot het internationaal gewoonterecht worden geacht te behoren.⁵¹

48 The Johannesburg Declaration, par. 18.

49 Plan of Implementation bij de Johannesburg Declaration, Hoofdstuk IV, art. 23-28.

50 Plan of Implementation bij de Johannesburg Declaration, par. 24 (e).

51 Zie in dit verband onder meer McCaffrey 1997, noot 6, p. 56.

Water-conferenties

Geconcludeerd kan worden dat de drie grote Wereld Milieu Conferenties er de afgelopen 30 jaar niet in zijn geslaagd heldere afspraken te maken over de internationaal-rechtelijke rechten en plichten van staten met betrekking tot het gebruik van grensoverschrijdende waterbronnen. Gelukkig is hiermee echter niet alles gezegd.

Allereerst kan worden gewezen op specifieke waterconferenties, zoals de *United Nations World Conference on Water Resources* te Mar del Plata (Argentinië) in 1977. Deze Conferentie wordt algemeen als een mijlpaal beschouwd omdat het de eerste mondiale Conferentie is geweest waarin specifiek aandacht werd besteed aan de zoetwaterproblematiek en waarin een recht op water voor de voorziening in basisbehoeften van de mens werd neergelegd. Mar del Plata werd gevolgd door de proclamatie van het Internationaal Decennium voor *Water Supply*, van 1981-1990. De taxatie van de invloed van de afkondiging van dit decennium tijdens de Conferentie van New Dehli (1990) was echter weinig hoopgevend: Aan het eind van de negentiger jaren had een kwart van de wereldbevolking geen of onvoldoende drinkwater. Wat bereikt was tijdens het decennium werd meer dan tenietgedaan door de toegenomen bevolkingsgroei.

Zonder in dit overzicht volledigheid na te streven, kan nog worden gewezen op de onder auspiciën van de VN gehouden *Dublin International Conference on Water and Environment* van januari 1992. Ook deze bracht echter vanuit juridisch perspectief geen nieuws;⁵² en voorts het Tweede Wereld Water Forum van Den Haag (2000) waarbij in de ministeriële Verklaring weliswaar de 'toegang tot veilig en voldoende drinkwater een "basic human need" genoemd wordt, maar van een recht daarop geen gewag wordt gemaakt. Desondanks lijkt de deur op een kier te staan voor de erkenning van het belang van grensoverschrijdende aspecten. Dit blijkt met name uit de paragraaf betreffende 'het delen van waterbronnen', waarin grensoverschrijdende bronnen expliciet genoemd worden: '[T]o promote peaceful co-operation and develop synergies between different uses of water ... and in the case of boundary and trans-boundary

⁵² Wel kan in dit verband gewezen worden op het belang van de zogenaamde 'Dublin principles', die onder meer bepalen dat water niet langer mag worden beschouwd als een 'vrij goed': 'Water has an economic value in all its competing uses, and should be recognised as an economic good' (principe 4). De 'Dublin principles' zijn bijvoorbeeld ook geïntegreerd in de water-gerelateerde besluitvorming van de Wereldbank en vormen een verplicht onderdeel voor deelname in het zogenaamde 'Global Water Partnership', zie hoofdstuk hierna.

dary water resources, between states concerned, through sustainable river basin management or other appropriate approaches'.⁵³

In dit verband is ook nog noemenswaardig de bijdrage van de zogenaamde 'Wereld Water Raad' die onder meer het rapport *World Water Vision* produceerde in 2000. Dit rapport vormt een goede overgang naar het laatste deel van deze oratie, dat handelt over specifieke rechten en plichten van staten ten aanzien van grensoverschrijdend zoetwatergebruik.

In het 'Water-Visie'-rapport wordt – na eerst te hebben aangegeven dat 'we are on a path leading to crisis and to future problems for a large part of humanity' en dat daarom 'business as usual' niet meer kan – voor het eerst in de lange reeks van conferenties en rapporten zoals vandaag kortelings behandeld, een hele paragraaf gewijd aan het thema 'internationale wateren en nationale soevereiniteit'. Daarin wordt aangegeven dat zo'n 260 rivieren gedeeld worden door twee of meer staten en dat het noodzakelijk is om methoden te bevorderen om conflicten tussen die staten te verminderen. Vervolgens wordt geconcludeerd dat het internationaal recht met betrekking tot gedeelde waterbronnen nog in de kinderschoenen staat. Als voorbeeld wordt gewezen op het feit dat over een raamverdrag als het VN Waterlopen Verdrag van 1997 twintig jaar is onderhandeld; en ook nog eens het risico bestaat dat het nooit in werking treedt. Geconstateerd wordt dat, zolang dit Verdrag niet in werking is getreden, het zogenaamde 'no-harm' beginsel geldt in combinatie met het beginsel van redelijkheid en billijkheid met betrekking tot het gebruik van grensoverschrijdende waterbronnen. In dit verband moeten ook zeker de activiteiten van de International Law Association en de International Law Commission genoemd worden.

De Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers, van de International Law Association van 1966, vormden de eerste grote internationale inofficiële aanzet tot codificatie van het recht op dit onderwerp. De International Law Commission heeft daarna jarenlang gewerkt aan de voorbereiding van het VN Waterlopen Verdrag van 1997. In dit Verdrag is ook de relevante internationale jurisprudentie verwerkt, zoals de uitspraak van het permanente Hof van Internationale Justitie (de voorloper van het ICJ) in de 'rivier de Oderzaak'. Hierin gaat het Hof in op het principe van de 'community of interest'. Voorts draagt met name ook de doctrine bij aan de ontwikkeling en uitwerking van het beginsel '*not to cause significant transboundary harm*' en van het beginsel van '*equitable and reasonable utilization*'. Hierover zijn talloze studies gepubli-

53 Ministerial Declaration of The Hague van 22 maart 2000, paragraaf 3.

ceerd, waarbij vooral de verschillende opvattingen over het primaat in de onderlinge verhouding tussen deze twee beginselen interessant zijn.⁵⁴ Duidelijk is in ieder geval dat het bij beide gaat om een zogenaamde ‘*due diligence*’-verplichting van staten, d.w.z. een waakzaamheidsverplichting en geen resultaatsverplichting. Het is in het korte tijdsbestek dat mij ter beschikking staat ondoenlijk om op alle uitkomsten van dit belangwekkende onderzoek in te gaan. Niettemin wil ik een paar voorbeelden noemen.

Er zijn sceptische auteurs, zoals Daniel Bodansky, die ten aanzien van het in beginsel 21 neergelegde rechtsbeginsel van goed nabuurschap, en meer specifiek de ‘no harm’-regel, spreekt van de mythe van het internationaal milieurecht: ‘a set of ideas that are often considered part of customary international law but do not reflect state practice’.⁵⁵ Wolf geeft aan dat de beginselen verwoord in het Verdrag van ’97 nauwelijks gebruikt worden in de statenpraktijk, in ieder geval niet expliciet.⁵⁶ Dit terwijl bijvoorbeeld McCaffrey juist het tegenovergestelde laat zien met de waterbepalingen van het Vredesverdrag tussen Israël en Jordanië van 1994,⁵⁷ zij het dat het toen nog ging om ontwerp-artikelen van de ILC.

Het spreekt vanzelf dat het onmogelijk is om, gelet op de grote fysieke verschillen tussen waterstromen en de sociaal-economische omstandigheden van de desbetreffende oeverstaten, gedetailleerde algemeen geldende regels van internationaal recht te formuleren die alle denkbare situaties kunnen dekken. Hieruit vloeit voort dat flexibiliteit vereist is om in individuele gevallen tot een redelijke oplossing te kunnen komen. Niettemin is er begrijpelijkerwijze veel commentaar geuit op het risico van een onvoorspelbare uitkomst bij toepassing van zulke abstracte beginselen als dat van goed nabuurschap en dat van redelijkheid en billijkheid.⁵⁸ Het feit dat bijvoorbeeld in het Verdrag van ’97 voorzien is in een lijst van relevante factoren om een afweging te kunnen maken, doet daaraan niet af,⁵⁹ al ware het alleen al omdat geen prioriteit in gebruik is aangegeven.

54 Vgl. McCaffrey, ‘An Assessment of the Work of the International Law Commission’, *Natural Resources Journal* (36) 1996, p. 308; alsmede Marjon Kroes, ‘The Protection of International Watercourses as Sources of Fresh Water in the Interest of Future Generations’, in: Brans e.a. 1997, p. 82.

55 Ontleend aan J.H. Knox 2002, p. 291.

56 Vgl. Giordano & Wolf 2001, p. 357-358.

57 Vgl. McCaffrey 1997, noot 5, p. 160-163.

58 Vgl. bijv. McIntyre 1995, p. 28.

59 Vgl. art. 6 van het Waterlopen Verdrag.

Voor wat betreft het gebruik van zoet water voor drinkwater, afkomstig van een door twee of meer staten gedeelde waterbron, lijkt mij het opstellen van prioriteringscriteria de enig juridisch heilzame weg tot oplossing van potentiële conflicten. In dit verband zou ik willen aansluiten bij het Commentaar van de ILC bij de ontwerptekst voor het Verdrag van 1997:⁶⁰ ‘A use which causes significant harm to human health and safety is understood to be inherently inequitable and unreasonable’ en is daarmee in ieder geval niet aanvaardbaar.

Er dient absolute prioriteit te worden gegeven aan drinkwatergebruik. Slechts indien in dit opzicht aan de minimale behoeften van de mens is voldaan, zou hiermee concurrerend gebruik voor andere doeleinden als toelaatbaar kunnen worden beschouwd.

Genoeg onderwerpen dus voor een zinvolle invulling van de discussies hierover in het jaar 2003, dat door de VN is uitgeroepen tot ‘jaar van het water’. Als leidraad kan de nieuwe Constitutie van Zuid-Afrika worden genomen, waarin Zuid Afrika als ‘goede buur’ de rechten van zijn buurstaten erkent op gebruik van het water van de rivieren die hun origine hebben in Zuid-Afrika. Waarmee we terug zijn bij het land van Samson Chauke, alsook in ruimere zin bij Johannesburg.

Meneer de Rector Magnificus, zeer gewaardeerde toehoorders,

Aan het slot van deze oratie gekomen wil ik mijn dank uitspreken aan het Bestuur van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen, en het Curatorium alsmede het Bestuur van de Stichting Röling Leerstoel voor het in mij gestelde vertrouwen. Ik beschouw het als een grote eer te mogen treden in de traditie van Röling.

Een woord van dank richt ik ook tot collega-hoogleraren en medewerkers van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid voor hun collegialiteit en ondersteuning. Dit geldt in het bijzonder voor de leden van de vakgroep Staatsrecht en Internationaal Recht.

Dit brengt mij bij de Hooggeleerde Verwey. Beste Wil, Collega-proximus in de Sectie Internationaal Recht en ‘mede-debet’ aan mijn benoeming; mijn promotor en eigenlijk ook een beetje ‘tweede vader’, zeker als het op mijn werkzaamheden in het internationaal recht aankomt. Wil, ik heb als promovendus veel van je geleerd en meer in het algemeen veel aan je te danken; waarvoor juist bij deze gelegenheid woorden van grote dank gepast zijn.

60 ILC 1996, Commentary to art. 7, par. 14, p. 242.

Voorts wil ik het T.M.C. Asser Instituut, zijn Bestuur en medewerkers danken voor de ruimte die mij gegeven is om het hoogleraarschap en de daarbij behorende taken te kunnen uitoefenen.

Dames en heren studenten: uw enthousiasme voor mijn vakgebied is voor mij een bron van inspiratie en ik wil graag uw gids zijn.

Tenslotte een dankwoord aan mijn ouders – mede dank zij jullie steun sta ik hier vandaag – en natuurlijk aan het naaste thuisfront: Elizabeth en Jelmer: Goed nabuurschap is belangrijk maar goed echtgenoot- en vaderschap is dat nog veel meer...

Dank u voor uw aandacht.

Ik heb gezegd.