

DE KRUISBESTUIVING TUSSEN DE DUURZAME ONTWIKKELINGSDOELSTELLINGEN (SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS) EN HET INTERNATIONAAL WATERRECHT

mr. dr. O. Spijkers MA*

1. Inleiding

De kern van het internationaal waterrecht bestaat uit open beginselen die op verschillende manieren kunnen worden ingevuld, geïnterpreteerd en toegepast. De belangrijkste beginselen zijn (1) het beginsel dat staten de waterlopen¹ die ze delen met andere staten, op redelijke en billijke wijze dienen te gebruiken, en (2) het beginsel dat staten ervoor moeten zorgen dat het gebruik van een gedeelde waterloop binnen hun grondgebied geen nadelige effecten voor de naburige staten veroorzaakt. Maar wat betekenen en vereisen deze beginselen nu precies in de praktijk? Daarover is nog veel onduidelijkheid.

Tegenwoordig is er veel aandacht voor duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen van onze aarde, waaronder water. Een belangrijke ontwikkeling hierin is de aanname, in 2015, van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, ofwel SDG's) door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.²

Deze twee ontwikkelingen – de zoektocht naar nadere concretisering van de beginselen van internationaal waterrecht en de toenemende nadruk op duurzaamheid – hebben veel met elkaar te maken. De vraag is op welke manier het concept van duurzame ontwikkeling de invulling van de open beginselen van het internationaal waterrecht beïnvloedt. Meer specifiek is de centrale vraag in deze bijdrage op welke manier de SDG's, en dan met name de SDG's die direct over waterbeheer gaan (SDG6 en SDG15), een verdere impuls kunnen geven aan de 'vergroening' van het internationaal waterrecht. Met 'vergroening' verwijzen we dan naar het proces waarin het recht inzake duurzame ontwikkeling nadere invulling geeft aan de open beginselen van het internationaal waterrecht.

* Otto Spijkers is als onderzoeker verbonden aan het Utrecht Centre for Water Oceans and Sustainability Law (UCWOSL).

¹ Een waterloop is 'een stelsel van oppervlaktewateren en grondwateren die op grond van hun fysieke verbondenheid een eenheid vormen en doorgaans op een gemeenschappelijk eindpunt uitkomen' (art. 2(a), Verdrag inzake het recht betreffende het gebruik van internationale waterlopen anders dan voor scheepvaart, New York 21 mei 1997, *UN Doc A/51/869*). Een waterloop bestaat dus uit verschillende componenten waardoor water stroomt, en die zich zowel op als onder het landoppervlak kunnen bevinden (er moet in elk geval één component boven het oppervlak zijn). Deze componenten kunnen rivieren, meren, grondwater, aquifers, gletsjers, reservoirs en kanalen zijn. Zolang deze onderdelen met elkaar verbonden zijn, maken zij deel uit van één waterloop.

² Deze SDG's zijn te vinden in resolutie 70/1 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (25 september 2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, *UN Doc A/RES/70/1*. Voor een nadere en meer gedetailleerde uiteenzetting van de totstandkomingsgeschiedenis van de SDG's, zie O. Spijkers & A. Honniball, 'Developing Global Public Participation', *International Community Law Review* (17) 2015, afl. 3, p. 219 – 296.

Het is waar dat sommige verdragen, die het gebruik van een *specifieke* grensoverschrijdende waterloop reguleren, reeds volop aandacht hebben voor duurzame ontwikkeling. Zo kunnen we verwijzen naar de verdragen over de Donau,³ de Maas,⁴ de Guarani Aquifer⁵ en het Victoriameer.⁶ En er zijn ook zeker regionale juridische afspraken met ruime aandacht voor duurzaamheid.⁷ Er zijn ook genoeg staten die aandacht hebben voor duurzaamheid in hun eigen nationale waterrecht⁸ en beleid.⁹ Het blijft echter de vraag of het internationaal waterrecht op voldoende ondubbelzinnige wijze alle staten ertoe verplicht om een dergelijke 'groene' benadering van hun waterbeheer te hanteren, of dat het nog altijd een keuze is om dit te doen. Zo zijn er nog genoeg gedeelde waterlopen in deze wereld die helemaal niet het voorwerp zijn van een groene waterrechtelijke overeenkomst.

In deze bijdrage wordt dit algemeen internationaal waterrecht bestudeerd, door te kijken naar de twee belangrijkste mondiale kader- of constitutionele verdragen inzake het grensoverschrijdend en gedeeld waterbeheer:

- Het binnen de Verenigde Naties opgestelde Verdrag inzake het Recht betreffende het Gebruik van Internationale Waterlopen anders dan voor Scheepvaart (hierna: VN-Verdrag);¹⁰
- Het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, voorbereid door de Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties (United Nations Economic Commission for Europe, UNECE en UNECE-Verdrag).¹¹

³ Zie (in het bijzonder art. 2 van) het Verdrag inzake samenwerking voor de bescherming en het duurzaam gebruik van de Donau, Sofia 29 juni 1994 (in werking getreden in 1998). Nederland is geen partij bij dit verdrag. De tekst van het verdrag is te vinden op de website van de Internationale Commissie voor de bescherming van de Donau (International Commission for the Protection of the Danube River): <https://www.icpdr.org>.

⁴ Zie het Maasverdrag, Gent 3 december 2002 (in werking getreden in 2006), *Trb.*, 2003/75. België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland zijn partij.

⁵ Overeenkomst inzake de Guarani Aquifer, San Juan (Argentinië) 2 augustus 2010. Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay zijn partij. De tekst is te vinden op <http://faolex.fao.org/docs/pdf/mul-143888English.pdf>.

⁶ Protocol voor de Duurzame Ontwikkeling van het Victoriameer, Arusha, (Tanzania) 29 november 2003. Kenia, Tanzania en Oeganda hebben het protocol ondertekend. De tekst is beschikbaar op de website van de Lake Victoria Basin Commission: <http://www.lvbcom.org/>.

⁷ Zie bijvoorbeeld Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Europese Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen op het gebied van het waterbeleid (*PbEU* 2000/L 327/1). En zie het Herziene protocol betreffende gedeelde waterlopen van de Southern African Development Community (SADC), Windhoek (Namibië) 7 augustus 2000, beschikbaar op de site van de SADC: <http://www.sadc.int/>.

⁸ Zie bijvoorbeeld art. 2 van de Code de L'eau (Waterwet) van de Centraal-Afrikaanse Republiek, wet nummer 06.001 van 12 april 2006, beschikbaar (in het Frans) op: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/caf107433.pdf>.

⁹ Zie bijvoorbeeld het Ghanese Nationale Waterbeleid, in 2007 door het Ghanese Ministerie van Water opgesteld (zie: <http://www.purc.com.gh/purc/sites/default/files/WATERPOLICY.pdf>).

¹⁰ Dit verdrag is voorbereid door de Commissie voor Internationaal Recht (International Law Commission, ILC), en de tekst ervan is in 1997 tijdens een conferentie in New York aangenomen. Eerst in 2014 is het verdrag in werking getreden, omdat toen pas de drempel van vijftig verdragspartijen werd bereikt. Zie art. 36(1) van het VN-Verdrag. Nederland was al sinds 9 januari 2001 partij bij het verdrag, en dus trad het ook voor Nederland in 2014 in werking.

¹¹ Dit Verdrag is op 6 oktober 1996 in werking getreden, omdat toen de drempel van zestien Verdragspartijen werd bereikt. Zie art. 26(1) van het UNECE-Verdrag. Nederland was er ook bij dit verdrag al vroeg bij: op 14 maart 1995 is Nederland partij geworden.

Naast deze twee kaderverdragen zijn er zoals gezegd nog vele andere multilaterale en bilaterale overeenkomsten. Daarnaast speelt het gewoonterecht een rol. Bovendien is er inmiddels een aantal uitspraken van het Internationaal Gerechtshof en Arbitragetribunalen waarin de abstract geformuleerde beginselen enige nadere uitwerking hebben gekregen. Ook hier zien we dat de aandacht voor duurzaamheid en de belangen van toekomstige generaties is toegenomen. Om het onderzoek haalbaar te houden, focussen we ons in deze bijdrage op de twee kaderverdragen.

De achterliggende gedachte van dit onderzoek naar de kruisbestuiving tussen de SDG's en het internationaal waterrecht is dat de concrete politieke toezeggingen met betrekking tot duurzaam waterbeheer, die zijn vervat in deze doelstellingen, een invulling kunnen geven aan de open normen van het internationaal waterrecht. Wanneer de doelstellingen betreffende waterbeheer op deze manier aan het waterrecht gelinkt kunnen worden, zou dit er mogelijk toe kunnen bijdragen dat de politieke toezeggingen ook een zekere juridische relevantie krijgen.¹² Het is niet geheel ondenkbaar dat een internationaal hof zal verwijzen naar de SDG's bij de interpretatie en toepassing van het internationaal waterrecht in een concreet geval. Het Internationaal Gerechtshof heeft reeds erkend dat resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties onder bepaalde omstandigheden als bewijs gezien kunnen worden voor het ontstaan van een gewoonterechtelijke regel of evoluerende interpretatie van een bestaande (verdrags)regel.¹³

In deze bijdrage zal betoogd worden dat deze kruisbestuiving het meeste kans van slagen heeft op de volgende drie manieren:

- De SDG's kunnen staten er verder toe aansporen de fundamentele beginselen van het internationaal waterrecht uit te leggen en toe te passen op een duurzame manier (§ 4);
- De SDG's kunnen staten ertoe aansporen de verdere ontwikkeling van de ecosysteem-benadering van het internationaal waterrecht te ondersteunen (§ 5);
- De SDG's kunnen staten ertoe aansporen om deelname van belanghebbenden in besluitvorming over waterbeheer te faciliteren op alle niveaus, d.w.z. internationaal, regionaal, nationaal en lokaal (§ 6).¹⁴

2. Proces gecoördineerd door de secretaris-generaal

De totstandkomingsgeschiedenis van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling begon in Rio de Janeiro, in het jaar 2012. Tijdens de VN-conferentie inzake Duurzame

¹² Zie het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, Wenen 23 mei 1969 (in werking getreden in 1980, voor Nederland in 1985), art. 31, derde lid.

¹³ IGH 8 juli 1996, *Advies inzake de rechtmatigheid van de dreiging met of het gebruik van kernwapens*, par. 70.

¹⁴ Voor een uitwerking van deze drie vormen van wisselwerking, zie ook O. Spijkers, 'The Sustainable Development Goals as Catalyst for the Sustainable Management of Water Resources', *Journal of Water Law* (24) 2015, p. 115-125.

Ontwikkeling werd door vertegenwoordigers van praktisch alle staten in de wereld een verklaring aangenomen getiteld 'de toekomst die we willen'.¹⁵ In deze verklaring werd het naderende einde van de Millenniumontwikkelingsdoelen (Millennium Development Goals, ofwel MDG's) geconstateerd. Die doelen hadden 2015 als deadline. Of ze nu in 2015 daadwerkelijk gerealiseerd zouden worden of niet, de deadline zou dat jaar aflopen. En dus moesten nieuwe doelen voor het post-2015 tijdperk vastgesteld worden. In 2012 werd de beslissing genomen om bij deze nieuwe doelstellingen duurzaamheid als overkoepelend thema te kiezen.

Vanaf dat moment kreeg het proces van het opstellen van de nieuwe doelstellingen vorm. Het was uitdrukkelijk de bedoeling te voorkomen dat staten dit proces volledig zouden domineren. De totstandkoming van de MDG's was een interstatelijke aangelegenheid geweest, gedomineerd door de grootste donorlanden, en daarop was achteraf veel kritiek.¹⁶ De VN had hiervan geleerd. Het zou deze keer een inclusief proces worden. En dit lukte. Veel niet-statelijke entiteiten hebben ideeën – ook over water - ingebracht in de discussie. Die gelegenheid was er vooral in het door de secretaris-generaal gecoördineerde proces (daaraan is deze § 2 gewijd); maar ook de Werkgroep nodigde niet-statelijke actoren uit voor korte presentaties en minipapers (zie § 3, hieronder).

Laten we allereerst kijken naar de ideeën over duurzaam gebruik van zoetwater in het door VN Secretaris-generaal Ban Ki-moon geleide proces. Het Sustainable Development Solutions Network, een mondiaal consortium van wetenschappers, publiceerde een rapport in het najaar van 2013.¹⁷ De wetenschappers wezen op de noodzaak van lange termijn strategieën voor waterbeheer en op het belang van de rol van verschillende niet-statelijke actoren in het waterbeheer, zoals lokale gemeenschappen en bedrijven. Het leek de wetenschappers niet nodig een aparte SDG over water op te stellen, omdat in hun ogen het duurzaam waterbeheer een *cross-cutting* (doeloverstijgend, of transversaal) issue was dat raakvlakken had met eigenlijk alle SDG's in de lijst.¹⁸ De wetenschappers benadrukten het belang van het beheer en bescherming van (zoetwater)ecosystemen. Ze somden enkele belangrijke diensten op die dergelijke systemen ons bieden, waaronder het leveren van schoon drinkwater, een gunstig leefklimaat, goede luchtkwaliteit, en mogelijkheden voor recreatie en toerisme.¹⁹ Kortom, dergelijke ecosystemen waren het waard beschermd te worden, ook voor het nageslacht.

De ideeën van het bedrijfsleven werden verzameld door de Global Compact van de Verenigde Naties, een samenwerkingsverband tussen bedrijven, VN-organisaties,

¹⁵ *The Future We Want*, slotdocument van de Conferentie over duurzame ontwikkeling, Rio de Janeiro, Brazilië 20-22 juni 2012, UN Doc A/CONF.216/L.1. Zie met name par. 42-55.

¹⁶ Zie verder O. Spijkers & A. Honniball, 'MDGs und SDGs: Lehren aus der öffentlichen Beteiligung an der Ausarbeitung der UN-Entwicklungsziele', *Vereinte Nationen* (62) 2014, afl. 6, p. 251-256.

¹⁷ Zie Leadership Council van de Sustainable Development Solutions Network, *An Action Agenda for Sustainable Development*, 23 oktober 2013, p. x en p. 19-20.

¹⁸ Leadership Council van de Sustainable Development Solutions Network, *An Action Agenda for Sustainable Development*, 23 oktober 2013, bijlage 3 (bij vraag 25).

¹⁹ Leadership Council van de Sustainable Development Solutions Network, *An Action Agenda for Sustainable Development*, 23 oktober 2013, p. 21.

vakbonden en maatschappelijke organisaties die tezamen trachten het internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen te bevorderen.²⁰ De bedrijfsleiders geloofden – in tegenstelling tot de wetenschappers – dat water het wel verdiende om een eigen SDG te krijgen, in plaats van te worden benaderd als een *cross-cutting* issue. De vertegenwoordigers van het bedrijfsleven benadrukten tevens het belang van het ‘effectief beheer en behoud van de biodiversiteit, ecosystemen en door dergelijke systemen geleverde diensten.’²¹ The Global Compact kwam met een eigen lijst van SDG’s met daarin een aparte SDG over water.²² Wellicht geïnspireerd door de beginselen van de VN voor mensenrechten en bedrijven (ook wel de Ruggie-beginselen genoemd),²³ werd deze waterdoelstelling grotendeels geformuleerd in de taal van de mensenrechten, en bevatte bijvoorbeeld een oproep tot het garanderen van ‘universele toegang tot betaalbaar en veilig drinkwater’. Het bedrijfsleven aanvaardde voor zichzelf echter geen concrete verplichtingen. Wel werd beloofd om kritisch te kijken naar overconsumptie van water bij bepaalde productieprocessen, in het bijzonder in de agrarische sector – denk aan lekkende irrigatiesystemen en cultivatie van bijzonder ‘dorstige’ gewassen.²⁴

De secretaris-generaal riep tevens de hulp in van een door hemzelf samengesteld panel van zogenaamde ‘vooraanstaande personen’. Het panel werd voorgezeten door Susilo Bambang Yudhoyono, president van Indonesië, Ellen Johnson Sirleaf, president van Liberia, en David Cameron, minister-president van het Verenigd Koninkrijk. Het maatschappelijk middenveld werd vertegenwoordigd door Tawakkul Karman, een Jemenitische mensenrechtenactiviste. Het bedrijfsleven werd vertegenwoordigd door de enige Nederlander in het panel, Paul Polman, Chief Executive Officer van Unilever. Het Panel kwam ook met een aparte waterdoelstelling. Net als het Global Compact werd hier weer voor een hoofdzakelijk mensenrechtelijke benadering gekozen. Zo lag de nadruk op universele toegang tot water en sanitaire voorzieningen.²⁵ Een dergelijk geformuleerde SDG is moeilijk te gebruiken als handvat bij de nadere invulling van de open normen van het internationaal waterrecht, die niet zozeer over de relatie tussen staat en de eigen onderdanen gaan (mensenrechten), maar veeleer over de relaties tussen naburige staten onderling. Het panel kwam toch ook met een SDG betreffende het duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen in het algemeen. Daarin vinden we een verwijzing naar het belang van de

²⁰ *Global Compact en de World Business Council for Sustainable Development*, gezamenlijk rapport aan de High-Level Panel of the Post-2015 UN Development Agenda, maart 2013, p. 2.

²¹ *Global Compact en de World Business Council for Sustainable Development*, gezamenlijk rapport aan de High-Level Panel of the Post-2015 UN Development Agenda, maart 2013, p. 4.

²² *United Nations Global Compact, Corporate Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda*, rapport voor de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, 17 juni 2013.

²³ De *Principles* zijn opgesteld door Ruggie, destijds de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal over mensenrechten en bedrijven en zijn te vinden in de bijlage van Ruggies laatste rapport aan de Mensenrechtenraad: Resolutie 17/31 van de VN Mensenrechtenraad (16 juni 2011), *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*, UN Doc A/HRC/17/31.

²⁴ *United Nations Global Compact, Corporate Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda*, rapport voor de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, 17 juni 2013, p. 10.

²⁵ *A New Global Partnership*, Verslag van het panel van vooraanstaande personen (High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda) 30 mei 2013, p. 17.

bescherming van ecosystemen, maar hierbij werd veeleer gedacht aan bossen en niet zozeer aan ecosystemen rondom waterlopen.²⁶

De secretaris-generaal vroeg ook zijn eigen wateradviseurs om ideeën. Deze Adviesraad voor Water en Sanitaire Voorzieningen van de Verenigde Naties was in 2004 samengesteld. De Raad had destijds tot taak om de uitvoering van de MDG over toegang tot veilig drinkwater te helpen realiseren. Deze Adviesraad werd vanaf 2006 voorgezeten door Willem-Alexander. Hij verliet de Adviesraad in 2013, precies op de dag dat hij Koning der Nederlanden werd. De Raad heeft het na vertrek van zijn Nederlandse voorzitter niet heel lang meer volgehouden: in november 2015 hield de Raad op te bestaan. De Adviesraad riep in 2013 nog wel op tot de opname van een aparte SDG inzake water.²⁷ Duurzaam beheer van afvalwater, voorkoming van waterverontreiniging en integraal waterbeheer werden gezien als prioriteiten.²⁸ Dit betreft een meer interstatelijke, op duurzaamheid gerichte, benadering van waterbeheer. Die sluit veel beter aan bij de taal van het internationaal waterrecht dan de mensenrechtelijke benadering van de Global Compact en de vooraanstaande personen.

De secretaris-generaal vroeg ook het 'gewone volk' om ideeën en suggesties. Er werden door de VN mondiale, regionale, nationale en thematische consultaties georganiseerd. De meesten vonden plaats op het internet (online). Zo was er, op mondiaal niveau, de *MyWorld* enquête.²⁹ De wereldbevolking werd gevraagd om zes thema's te kiezen uit een lijst van zestien die prioriteit verdienden. Intussen hebben bijna tien miljoen mensen gestemd, en de toegang tot schoon drinkwater staat momenteel op de zevende plaats. De bescherming van rivieren, oceanen en bossen vinden we terug op nummer veertien. Dat zijn de thema's die de meeste raakvlakken hebben met waterbeheer. De eerste is meer verwant aan de mensenrechtelijke benadering (recht op toegang tot water), de laatste heeft meer verwantschap met de verplichting tot duurzaam beheer van water-ecosystemen. Opvallend is dat klimaatverandering helemaal onderaan de lijst bungelt. Dat interesseert de mensen kennelijk niet zo, wat toch wel een schokkende constatering is. Overigens heeft het Nederlandse volk toegang tot water op twee staan, bescherming van rivieren op drie, en klimaatverandering op vijf. Dit is een groot verschil met eerdergenoemde mondiale rangschikking.

Naast dergelijke algemene consultaties of mondiale volksraadplegingen, waren er ook thematische consultaties. Een van deze consultaties ging over het thema 'water'.³⁰ Bij deze consultatie waren de uitnodigingen wat meer gericht: experts werd expliciet verzocht om deel te nemen. De raadpleging begon in november 2012 en werd afgesloten met een bijeenkomst in maart 2013.³¹ Deelname werd niet beperkt tot experts. Een Twitter³² en

²⁶ *A New Global Partnership*, Verslag van het panel van vooraanstaande personen (High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda) 30 mei 2013, Doel 9c, te vinden op p. 31.

²⁷ Adviesraad voor Water en Sanitaire Voorzieningen, *Water and Sanitation for All: Securing our Future, Preserving our Planet*, januari 2013.

²⁸ Adviesraad voor Water en Sanitaire Voorzieningen, *Hashimoto Action Plan III*, oktober 2013, p. 4.

²⁹ *MyWorld2015*, zie: <http://www.myworld2015.org/>.

³⁰ UN-Water, *The Post 2015 Water Thematic Consultation*, 2013.

³¹ UN-Water, *The Post 2015 Water Thematic Consultation*, 2013, p. 5.

Facebook-account³³ werden gecreëerd, die duidelijk waren bedoeld om in het bijzonder jongeren bij de consultatie te betrekken. Dit verklaart wellicht de nadruk die kwam te liggen op het belang van toegang tot water bij onderwijsinstellingen.³⁴ Er werden nog vele andere suggesties verzameld. Het was een hele klus om al die verschillende ideeën en benaderingen in één rapport samen te brengen. Toch werd een poging gedaan. Kort gezegd werd er opgeroepen tot een ‘transparante, billijke en duurzame balans van watergebruik tussen menselijke sociaaleconomische behoeften, en behoeften gerelateerd aan de bescherming van ecosystemen’.³⁵ In het rapport staan genoeg verwijzingen naar het belang van de bescherming van zoetwaterecosystemen. Een van de manieren om dit te bewerkstelligen, was door te investeren in goed waterbestuur, oftewel *good water governance*. *Good governance* is een soort verzamelnaam voor een ideaal bestuur. Dit bestuur is effectief, integer (geen corruptie), werkt volgens het vertrouwensbeginsel, is transparant, stimuleert (burger)participatie, is verantwoordelijk (en aansprakelijk te houden) voor eigen handelingen en beleid, respecteert de mensenrechten, de democratie en de beginselen van de rechtsstaat.³⁶

Goed *waterbestuur* bouwt hierop voort en vereist een effectieve bestuurlijke organisatie van het waterbeheer met een wettelijk verankerd rechtssysteem, een systematische planning van waterprojecten en volop mogelijkheden voor participatie van belanghebbenden.³⁷ Het VN-Verdrag en het UNECE-Verdrag werden in het thema-rapport expliciet aangeduid als het ‘raamwerk voor samenwerking’.³⁸ Dat klinkt veelbelovend.

Naast mondiale en thematische consultaties, waren er ook nationale consultaties. De conclusies van de tweeëntwintig door de VN georganiseerde nationale raadplegingen werden samengebracht in één samenvattend rapport.³⁹ Eén van de aanbevelingen was om de ontwikkeling van grensoverschrijdende afspraken over duurzaam gebruik van gedeelde

³² Zie: <https://twitter.com/WaterPost2015>.

³³ Zie: <https://www.facebook.com/waterpost2015>.

³⁴ UN-Water, *The Post 2015 Water Thematic Consultation*, 2013, p. 11.

³⁵ UN-Water, *The Post 2015 Water Thematic Consultation*, 2013, p. 16.

³⁶ Zie H. Addink, ‘Good Governance: a Principle of International Law’, in C. Ryngaert, E. J. Molenaar & S. M.H. Nouwen (red.), *What’s wrong with International Law?: liber amicorum A.H.A. Soons*, Leiden: Brill-Nijhoff, 2015.

³⁷ Zie H. Havekes, *Building blocks for good water governance*, een brochure van het Water Governance Centre uit 2013; K. Krchnak, ‘Good Water Governance through Access to Information, Public Participation & Access to Justice’, in M.-C. Cordonier Segger & C.G. Weeramantry (red.), *Sustainable Justice: Reconciling Economic, Social and Environmental Law*, Leiden: Brill-Nijhoff, 2005; A. Rieu-Clarke & P. Wouters, ‘The Role of International Water Law in Ensuring “Good Water Governance”: a Call for Renewed Focus and Action’, *Journal of Water Law* (15) 2004, afl. 3-4, p. 89-92; A. K.Al Junid, ‘Towards Good Water Governance in Malaysia: Establishing an Enabling Legal Environment’, *Malayan Law Journal* (3) 2004, afl. 1, p. civ-cxx.

³⁸ UN-Water, *The Post 2015 Water Thematic Consultation*, 2013, p. 17-18.

³⁹ Global Water Partnership, *National Stakeholder Consultations on Water: Supporting the Post-2015 Development Agenda*, 2013.

waterlopen aan te moedigen.⁴⁰ Veel van de nationale consultaties stonden uitgebreid stil bij de noodzaak tot bescherming en behoud van (zoetwater)ecosystemen.⁴¹

De secretaris-generaal heeft al deze input samengevat in een eindrapport, gepubliceerd op 31 december 2014.⁴² In SDG6 van het rapport wordt opgeroepen tot het verzekeren van de beschikbaarheid van water en sanitaire voorzieningen voor iedereen alsmede het duurzaam beheer van water. Het feit dat de term 'duurzaam waterbeheer' hierin is opgenomen, geeft aan dat het om meer gaat dan alleen universele toegang tot veilig drinkwater voor de huidige generatie. Het rapport van de secretaris-generaal bevat ook een apart doel over bescherming en behoud van ecosystemen (SDG15). Dit doel gaat echter vooral over bossen en niet over zoetwaterecosystemen. Verder bevat het rapport weinig aanwijzingen voor het streven naar duurzaam gebruik en beheer van water. Misschien moeten we dan toch concluderen dat niet alle interessante ideeën over duurzaam waterbeheer in het rapport zijn terechtgekomen. Dit is teleurstellend, aangezien dit rapport een grote invloed heeft gehad op de uiteindelijke formulering van de SDG's (zie hieronder, § 3).

3. Proces van de Open Werkgroep (OWG)

De Open Werkgroep betreffende de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (OWG) gaf leiding aan het tweede proces. Dit begon wat later dan het proces dat door de secretaris-generaal gecoördineerd werd, omdat de secretaris-generaal eerst de mogelijkheid gegeven werd enig voorwerk te doen ten behoeve van de Open Werkgroep. Het lidmaatschap van de OWG was beperkt tot de vertegenwoordigers van dik dertig staten. Om meer staten de mogelijkheid te geven deel te nemen, werd gebruik gemaakt van een roulerend lidmaatschap. Dit kwam erop neer dat alle stoelen werden gedeeld door een groepje staten. Nederland, bijvoorbeeld, moest zijn zetel in de groep delen met Australië en het Verenigd Koninkrijk. De OWG had tot taak een rapport op te stellen voor de Algemene Vergadering van de VN. In juli 2014 was dat rapport voltooid.⁴³

De OWG bestond exclusief uit vertegenwoordigers van VN-lidstaten. Vertegenwoordigers van de *Major Groups* kregen echter wel toegang tot de vergaderingen.⁴⁴

⁴⁰ Global Water Partnership, *National Stakeholder Consultations on Water: Supporting the Post-2015 Development Agenda*, 2013, p. 16.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld de nationale consultaties die zijn georganiseerd in Ghana, Nicaragua, Indonesië, Tanzania, Antigua en Barbuda, Bangladesh en Mozambique. De uitkomsten staan allemaal in *National Stakeholder Consultations on Water*, met name p. 14 en 28.

⁴² *The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet*, rapport van de secretaris-generaal, 31 December 2014, *UN Doc A/69/700*.

⁴³ OWG, *Proposal for Sustainable Development Goals*, 19 juli 2014.

⁴⁴ Major Groups waren al in 1992, tijdens de VN Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling te Rio de Janeiro (Brazilië), in het leven geroepen. Deze groepen vertegenwoordigen de bijzondere belangen en ideeën van vrouwen, kinderen en jongeren, boeren, inheemse volkeren, NGO's, vakbonden, lokale overheden, de wetenschap en technologie, het bedrijfsleven en de industrie. Zie *Agenda 21*, aangenomen tijdens de Conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling, gehouden te Rio de Janeiro, Brazilië, in juni 1992, *UN Doc A.CONF/151/26* (Vol. III).

Ze konden hun ideeën uiteenzetten in (heel) korte speeches en papers, en commentaar leveren op voorstellen die in de OWG circuleerden. De daadwerkelijke uitwerking van die ideeën en het opstellen van het rapport werd overgelaten aan de lidstaatvertegenwoordigers.

De derde zitting van de OWG was gewijd aan water. Om het werk van de OWG te vergemakkelijken, werd voorafgaand aan deze bijeenkomst een *Issues Brief* over water en sanitaire voorzieningen voorbereid en rondgedeeld.⁴⁵ Er werd al snel overeenstemming bereikt over het belang van 'geïntegreerd en duurzaam waterbeheer'. Meer opvallend was de populariteit van het beginsel van nationale soevereiniteit over de eigen natuurlijke hulpbronnen. Met andere woorden, het grootste deel van de vertegenwoordigers was van mening dat lidstaten vrij waren – en moesten blijven – om zelf te beslissen hoe ze hun natuurlijke hulpbronnen wilden exploiteren en beheren. Zoetwater was hierop geen uitzondering. Een dergelijke benadering troffen we niet zo uitdrukkelijk aan in de eerdergenoemde rapporten en consultaties.

In juni 2014 kwam de OWG met zijn eerste schets van de SDG's, een zogenaamd Nul-Ontwerp (*Zero-Draft*). SDG6 benadrukte het belang van het zeker stellen van de beschikbaarheid en het duurzaam beheer van water en sanitaire voorzieningen voor iedereen.⁴⁶ De ecosysteem-doelstelling (SDG15) had ook in de OWG-versie geen duidelijke verwijzing naar zoetwaterecosystemen.

Tijdens de twaalfde zitting van de OWG werd nog een laatste mogelijkheid geboden aan de *Major Groups* om op dit Nul-Ontwerp te reageren. Het is opvallend hoeveel invloed sommige van deze last-minute reacties hebben gehad op de doelstellingen zoals uiteindelijk opgesteld. De vertegenwoordigers van zowel het bedrijfsleven⁴⁷ als van vrouwen⁴⁸ riepen bijvoorbeeld nog een laatste maal op tot participatie van belanghebbenden in de besluitvorming over water op alle niveaus. De wetenschap wilde meer aandacht voor het werken aan de 'veerkracht' van watersystemen na extreme gebeurtenissen, zoals natuurrampen.⁴⁹

Als we het Nul-Ontwerp vergelijken met de definitieve versie van het voorstel voor de SDG's van de OWG, zien we dat deze suggesties zeker zijn meegenomen.⁵⁰ De OWG had een oproep toegevoegd aan alle staten om 'de participatie van lokale gemeenschappen te ondersteunen en versterken ter verbetering van het waterbeheer'. Een andere welkome *last-minute* toevoeging was een expliciete verwijzing, in SDG6, naar zoetwaterecosystemen, zoals ecosystemen rondom moerassen (wetlands), rivieren, grondwater en meren. Zelfs de algemene ecosysteem-doelstelling (SDG15) bevatte nu een expliciete verwijzing naar het

⁴⁵ Technical Support Team (TST) UN, *TST Issues Brief: Water and Sanitation*.

⁴⁶ OWG, *Introduction to the Proposal of The Open Working Group for Sustainable Development Goals*, versie van 2 juni 2014.

⁴⁷ Handel en Industrie (Major Group), *Herzieningsvoorstellen per thema* (werkdocument ten behoeve van de OWG-zittingen).

⁴⁸ Vrouwen (Major Group), *Inbreng voor SDG6*.

⁴⁹ Wetenschap en Techniek (Major Group), *Input*.

⁵⁰ OWG, *Outcome Document*, 19 juli 2014.

behoud, herstel en duurzaam gebruik van 'zoetwaterecosystemen'. Het ging dus niet meer alleen om bossen.

De Algemene Vergadering heeft de definitieve versie van de SDG's formeel aangenomen in een resolutie uit oktober 2015. Zowel het eindrapport van de secretaris-generaal als dat van de OWG zijn hierbij als uitgangspunt genomen, en dan met name de laatste. Er is weliswaar op basis van deze documenten nog maandenlang door het volledige lidmaatschap van de VN (193 lidstaten) onderhandeld, maar tot echte inhoudelijke tekstuele wijzigingen heeft dit niet geleid.

Doelstelling nummer 6, het water-doel, luidt uiteindelijk als volgt:

- 6.1: Uiterlijk in 2030 moet er een universele en billijke toegang tot veilig en betaalbaar drinkwater voor iedereen zijn;
- 6.2: Uiterlijk in 2030 moet iedereen toegang hebben tot adequate en billijke sanitaire voorzieningen en hygiëne, moet het wildpoepen zijn uitgebannen, en hierbij moet speciale aandacht zijn voor de noden van vrouwen en meisjes en mensen in kwetsbare situaties;
- 6.3: Uiterlijk in 2030 moet de waterkwaliteit zijn verbeterd, bewerkstelligd door het verminderen van vervuiling, het uitbannen van de lozing en het minimaliseren van het anderszins vrijkomen van gevaarlijke chemicaliën en materialen in het water, en halvering van het aandeel van ongezuiverd afvalwater, en een aanzienlijke intensivering van recycling en veilig hergebruik van water wereldwijd;
- 6.4: Uiterlijk in 2030 moet de efficiëntie van het watergebruik in alle sectoren aanzienlijk zijn verhoogd, en moet er sprake zijn van een duurzame balans tussen vraag en aanbod van zoetwater om waterschaarste tegen te gaan, en moet een aanzienlijke vermindering tot stand gebracht zijn van het aantal mensen dat lijdt aan waterschaarste;
- 6.5: Uiterlijk in 2030 moet er sprake zijn van geïntegreerd waterbeheer op alle niveaus, inclusief grensoverschrijdende samenwerking waar dat mogelijk is;
- 6.6: Uiterlijk in 2020 moeten zoetwaterecosystemen beschermd en hersteld zijn, met inbegrip van bergen, bossen, moerassen, rivieren, grondwater en meren;
- 6.a: Uiterlijk in 2030 moet een uitbreiding zijn gerealiseerd van de internationale samenwerking en ondersteuning van ontwikkelingslanden bij capaciteitsopbouw betreffende hun activiteiten en programma's op het gebied van waterbeheer; te denken valt dan aan de ontzilting van water, efficiënt watergebruik, afvalwaterzuivering, en technologieën voor recycling en waterhergebruik;
- 6.b: Er moet ingezet worden op ondersteuning en versterking van de participatie van lokale gemeenschappen bij het verbeteren van waterbeheer.⁵¹

⁵¹ Resolutie 70/1 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (25 september 2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc A/RES/70/1.

Ook van belang is SDG15, over het beschermen, herstellen en het bevorderen van een duurzaam gebruik van ecosystemen:

- 15.1. Uiterlijk in 2020 moet het behoud, herstel en duurzaam gebruik van land- en zoetwaterecosystemen gegarandeerd zijn; met name bossen, moerassen (wetlands), bergen en droge gebieden, in overeenstemming met de verplichtingen uit hoofde van internationale overeenkomsten.⁵²

4. Een 'duurzame' interpretatie van de grondbeginselen van het internationaal waterrecht

Tot zover de totstandkomingsgeschiedenis van de watergerelateerde doelstellingen uit de SDG's en de beschrijving van de interessante debatten over water tijdens dat proces. Aan de hand hiervan hebben we een goed beeld gekregen van het gedeelte van de SDG's dat relevant is voor duurzaam waterbeheer, en hebben we een indruk gekregen van de achterliggende bedoelingen van de doelstellingen en targets zoals geformuleerd in de SDG's. Daarmee zijn we voldoende geëquipeerd om over te gaan tot de directe beantwoording van de hoofdvraag: hoe kunnen SDG6 en 15, zoals hierboven geformuleerd, worden ingezet om de statengemeenschap ertoe aan te sporen een 'groene' interpretatie van het internationaal waterrecht te omarmen, en vervolgens nader uit te werken en te bevorderen?

In de volgende drie delen van deze bijdrage zal die vraag worden beantwoord door achtereenvolgens de drie manieren te behandelen die de meeste kans van slagen hebben. Ten eerste zal worden uiteengezet op welke manier SDG6 een impuls kan geven aan een duurzame interpretatie van de belangrijkste beginselen van het internationaal waterrecht (§ 4). Vervolgens wordt uitgelegd hoe in het bijzonder SDG15 kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de zogenaamde ecosysteembenadering in het internationaal waterrecht (§ 5). Tot slot gaan we bekijken hoe we die op het laatste moment aan SDG6 toegevoegde verwijzingen naar de importantie van belanghebbendenparticipatie bij waterbeheer op alle niveaus ten volle kunnen benutten om het internationaal waterrecht op dit gebied te moderniseren (§ 6).

4.1 Geenschadebeginsel

Het eerste beginsel is het beginsel dat staten ertoe verplicht om te voorkomen dat er vanuit hun grondgebied aanzienlijke schade wordt toegebracht aan andere staten. Dat beginsel is vastgelegd in artikel 7 van het VN-Verdrag. Veel van de hieronder te bespreken beginselen vinden we ook terug, met kleine variaties in de formulering, in het UNECE-Verdrag. Artikel 7 van het VN-Verdrag luidt als volgt:

⁵² Resolutie 70/1 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (25 september 2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc A/RES/70/1.

‘Bij het gebruik van een internationale waterloop op hun grondgebied nemen de Waterloopstaten alle passende maatregelen om te voorkomen dat aanzienlijke schade wordt veroorzaakt bij andere Waterloopstaten.’

Artikel 2 van het UNECE-Verdrag begint op vergelijkbare wijze:

‘De Partijen nemen alle passende maatregelen om grensoverschrijdende effecten te voorkomen, te beheersen en te verminderen.’

Het gaat, kort gezegd, om een verplichting voor staten om hun uiterste best te doen om te voorkomen dat het gebruik van een waterloop op hun grondgebied schade veroorzaakt aan een andere staat. Het gaat dus om een zogenaamde *due diligence*-verplichting, oftewel een zorgvuldigheidsplicht. Dat is een inspanningsverplichting (en niet een resultaatsverplichting).

De hierboven geciteerde artikelen lijken vooral tot doel te hebben staten te beschermen tegen vervuilende naburige staten.⁵³ Er is echter ook een andere interpretatie mogelijk, volgens welke een staat een meer algemene verplichting heeft om te voorkomen dat aanzienlijk schade aan de eigen en gedeelde waterlopen wordt toegebracht. Dergelijke schade kan worden gevoeld door de naburige staat, maar dat hoeft niet. Schade die wordt toegebracht aan de waterloop kan ook worden gevoeld door de toekomstige generaties van dezelfde staat waar de schade is veroorzaakt. De hierboven geciteerde artikelen lijken echter niet te zijn geschreven met het oog op de bescherming van de belangen van toekomstige generaties. De International Law Association (ILA) heeft al in 2004 voorgesteld een meer algemeen geformuleerde regel op te nemen in het internationaal waterrecht, volgens welke ‘alle nodige maatregelen’ door staten dienen te worden genomen ‘om schade aan het milieu te voorkomen of te minimaliseren’.⁵⁴ Interessant hieraan is niet zozeer wat er staat, maar vooral wat er *niet* staat. Deze verplichting is immers niet beperkt tot het voorkomen van schade met grensoverschrijdende effecten of schade die wordt toegebracht aan een andere staat. Een dergelijke, meer uitgebreide interpretatie van het geenshadegebied, die zowel *intergenerationele* als *intragenerationele* schade in aanmerking neemt, is mijns inziens niet *contra legem* – in strijd met een tekstuele interpretatie van het VN- en UNECE-Verdrag – maar vereist wel enige creatieve interpretatie. SDG6, en dan met name target 6.3, roept op tot het verminderen van vervuiling van waterlopen. Hierbij gaat het duidelijk niet om de bescherming van naburige staten alleen, maar ook om bescherming van de waterloop zelf, en

⁵³ Zie bijvoorbeeld S. McCaffrey, ‘An Overview of the U.N. Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses’, *Journal of Land, Resources and Environmental Law* 2000, p. 62-63; N. Islam, *The Law of Non-navigational Uses of International Watercourses: Options for Regional Regime-building in Asia*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010, p. 144-155; I. Dombrowsky, *Conflict, Cooperation and Institutions in International Water Management: An Economic Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar 2007, p. 69-71; S. Paquerot, *Eau Douce: la Nécessaire Refondation du Droit International*, Sainte-Foy: Presses de l’Université de Québec 2005, p. 59-60.

⁵⁴ Berlin Rules, commentaar bij art. 8. De regels zijn gepubliceerd door de International Law Association, *Reports of Conferences*, (71) 2004, Deel II: Water Resources Law, p. 334-421.

dus voor het zekerstellen van de gebruiksmogelijkheden ervan voor toekomstige generaties. Overigens zien we in de bepalingen uit beide verdragen die specifiek over het voorkomen van vervuiling gaan ook al dat het vereiste van grensoverschrijdende gevolgen in die context minder sterk benadrukt wordt dan in de algemene formulering van het geenschadebeginsel.

Concluderend kunnen we stellen dat de kruisbestuiving van het geenschadebeginsel en SDG6 ertoe zou kunnen leiden dat staten verplicht zijn alle passende maatregelen te nemen om te voorkomen dat aanzienlijke schade wordt veroorzaakt aan andere Waterloopstaten of aan de waterloop zelf, waaronder dan ook valt de schade die wordt toegebracht aan de mogelijkheden van toekomstige generaties om de waterloop te gebruiken.

4.2 Beginsel van redelijk en billijk gebruik van waterlopen

Het tweede beginsel gaat over redelijk en billijk gebruik van waterlopen. Dit beginsel is als volgt in artikel 5 van het VN-verdrag waterlopen gecodificeerd:

‘De Waterloopstaten gebruiken een internationale waterloop op hun onderscheiden grondgebieden op redelijke en billijke wijze. Een internationale waterloop wordt in het bijzonder door de Waterloopstaten gebruikt en ontwikkeld met het oog op het bereiken van een optimaal en duurzaam gebruik en voordeel daarvan, rekening houdend met de belangen van de betrokken Waterloopstaten en verenigbaar met een behoorlijke bescherming van de waterloop.’

Artikel 2 van het UNECE-Verdrag heeft het ook over het belang van redelijk en billijk gebruik van grensoverschrijdende wateren, maar de nadruk ligt in dat verdrag duidelijk op het eerder genoemde *geenschadebeginsel*.

Een belangrijke vraag is wederom hoe deze verplichting tot redelijk en billijk gebruik zich verhoudt tot een verplichting tot ‘duurzaam gebruik’. En wat betekent in die context de verwijzing in artikel 5 naar ‘behoorlijke bescherming van de waterloop’? Kan gebruik ‘billijk’ zijn wanneer alleen een afweging gemaakt wordt tussen de belangen van naburige staten, of vereist dit ook een afweging van de belangen tussen de huidige en toekomstige generaties? Gaat het, kortom, ook om *intergenerationele* billijkheid? In dat geval zou de huidige generatie rekening moeten houden met de belangen van niet alleen naburige landen waarmee een waterloop wordt gedeeld, maar ook met de belangen van de eigen toekomstige generaties. Voor een dergelijke *intergenerationele* en daarmee duurzame interpretatie van ‘billijk gebruik’ is veel steun in de literatuur.⁵⁵

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld E. Hey, *Advanced Introduction to International Environmental Law*, Rotterdam: Edward Elgar, 2016, p. 58-69; P. Wouters, ‘The International Law of Watercourses: New Dimensions’, *Collected Courses of the Xiamen Academy of International Law* (3) 2010, p. 401; M. Fitzmaurice, ‘The Relationship between the Law of International Watercourses and Sustainable Development’, in: M. Fitzmaurice (red.), *Research Handbook on International Environmental Law*, Rotterdam: Edward Elgar 2010, p. 607; O. McIntyre, ‘The Role of Customary Rules and Principles of International Environmental Law in the Protection of Shared International Freshwater

Artikel 6 van het VN-Verdrag vormt een aanvulling op artikel 5, door het verstrekken van een niet-limitatieve opsomming van factoren en omstandigheden waarmee rekening gehouden dient te worden bij een redelijk en billijk gebruik van een internationale waterloop. Helaas vinden we niet een expliciete verwijzing naar de belangen van toekomstige generaties, of naar het beginsel van duurzame ontwikkeling, in deze lijst. We moeten het derhalve doen met een verwijzing naar het belang van het zoeken naar een evenwicht tussen 'bestaande en potentiële toepassingen van de waterloop'. Zouden we niet van de vaagheid van deze bepaling kunnen profiteren door deze te lezen als een verwijzing naar toekomstig gebruik, dat wil zeggen het gebruik van de waterloop door en voor de toekomstige generaties? Als we naar de *travaux préparatoires* kijken, vinden we wel enige houvast voor de interpretatie dat de geciteerde zinsnede uit artikel 6 wijst op het belang van het behoud van voldoende flexibiliteit om een adequate toevoer van zoetwater ook voor de toekomst te waarborgen.⁵⁶

Verdere steun voor een dergelijke 'groene' interpretatie van de fundamentele beginselen van het waterrecht is te vinden in de zogenaamde 'milieubepalingen' van het VN-Verdrag, zoals: artikel 20, over de bescherming en het behoud van ecosystemen (meer hierover in § 5, hieronder); artikel 21, betreffende de voorkoming, vermindering en beheersing van verontreiniging van internationale waterlopen; artikel 23, over de bescherming en het behoud van het mariene milieu; en artikel 24 over het beheer van gemeenschappelijke waterlopen, dat een verplichting tot 'duurzame ontwikkeling van een internationale waterloop' omvat. De nadruk, in de SDG's, op het belang van *duurzaam* waterbeheer, biedt verdere ondersteuning voor een dergelijke *intergenerationele* benadering van het beginsel van redelijk en billijk gebruik van gedeelde waterlopen.

4.3 Beginsel van internationale samenwerking

Even belangrijk is een derde en meer procedureel beginsel, te weten de algemene verplichting tot samenwerking. Dit principe vinden we gecodificeerd in artikel 8:

'De Waterloopstaten werken samen op basis van soevereine gelijkheid, territoriale integriteit, wederzijds voordeel en goede trouw teneinde een optimaal gebruik en een behoorlijke bescherming van de internationale waterloop te bewerkstelligen.'

Zoals we hierboven zagen, lijkt deze formulering goed aan te sluiten bij de interstatelijke discussies in de OWG, waarbij een evenwicht werd gezocht tussen het bevorderen van duurzame ontwikkeling en het garanderen van respect voor de soevereiniteit van elke staat om vrijelijk te beschikken over zijn 'eigen' natuurlijke hulpbronnen. Je ziet dit vooral terug in SDG6.a, waarin een verdere intensivering van de internationale samenwerking wordt geëist.

Resources', *Natural Resources Journal* (46) 2006, afl. 1, p. 160; A. Hildering, *International Law, Sustainable Development and Water Management*, Delft: Eburon 2004.

⁵⁶ Zie ILC, 'Ontwerp-artikelen inzake het recht van Gebruik van Internationale Waterlopen anders dan voor Scheepvaart en de commentaren daarbij', *Jaarboek van de ILC van 1994*, 2(II) (UN Doc A/CN.4/L.493), p. 110.

Het doel hiervan is, op basis van vrijwilligheid, de capaciteit te vergroten van alle staten om op duurzame wijze hun zoetwater te exploiteren. Een dergelijke eis kan heel mooi worden gebaseerd op artikel 8, gezien vanuit een 'duurzame bril'.

5. De verdere ontwikkeling van de ecosysteembenadering in het internationaal waterrecht

Artikel 20 van het VN-verdrag gaat over de bescherming en het behoud van zoetwaterecosystemen. Het luidt als volgt:

'De Waterloopstaten zorgen individueel en, indien van toepassing, gezamenlijk, voor de bescherming en het behoud van de ecosystemen van internationale waterlopen.'

Een ecosysteem wordt beschreven door de International Law Commission als een 'ecologische eenheid die bestaat uit levende en niet-levende componenten die van elkaar afhankelijk zijn en functioneren als een gemeenschap'.⁵⁷ Artikel 20 verwijst naar twee afzonderlijke verplichtingen: lidstaten moeten ecosystemen beschermen tegen schade (bescherming), en zij moeten de ecosystemen zo veel mogelijk in hun natuurlijke staat behouden (bewaring, of denk aan het wat archaisch klinkende rentmeesterschap).

Deze twee verplichtingen kunnen worden gekoppeld aan SDG6.6, dat immers staten ertoe aanspoort om hun zoetwaterecosystemen te beschermen. Ook kan bij SDG15 worden aangehaakt, waarin staten wordt opgeroepen het behoud, herstel en duurzaam gebruik van ecosystemen te garanderen, in overeenstemming met de verplichtingen uit hoofde van internationale overeenkomsten. Dat laatste kan gezien worden als een verwijzing naar onder andere bovengenoemd artikel 20 uit het VN-Verdrag.

Door op deze manier SDG6 en 15 te linken aan artikel 20 uit het VN-Verdrag, kan de verdere uitkristallisering van de ecosysteembenadering in het internationaal waterrecht worden versneld. Artikel 20 zou zelfs kunnen uitgroeien tot een verdrag-binnen-een-verdrag. Het zou een soort grondregel of constitutionele basis kunnen worden voor een geheel nieuw wettelijk regime dat is gericht puur en alleen op de bescherming van zoetwaterecosystemen.⁵⁸ Ter ondersteuning van een dergelijke ontwikkeling kunnen we ook weer naar het UNECE-Verdrag verwijzen, in het bijzonder artikel 3, waarin de toepassing van de ecosysteembenadering uitdrukkelijk wordt bevorderd.

⁵⁷ ILC, 'Ontwerp-artikelen inzake het recht van Gebruik van Internationale Waterlopen anders dan voor Scheepvaart en de commentaren daarbij', *Jaarboek van de ILC* van 1994, 2(II) (UN Doc A/CN.4/L.493), p. 118.

⁵⁸ Zie J. Brunnée & S. Toope, 'Environmental Security and Freshwater Resources: A Case for International Ecosystem Law', *Yearbook of International Environmental Law* (5) 1994; en J. Brunnée & S. Toope, 'Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building', *American Journal of International Law* 1997. Voor een meer recent voorbeeld, zie O. McIntyre, 'The Emergence of an "Ecosystem Approach" to the Protection of International Watercourses under International Law', *Review of European Community and International Environmental Law* (13) 2004, afl. 1, en J. Lee, *Preservation of Ecosystems of International Watercourses and the Integration of Relevant Rules: An Interpretative Mechanism to Address the Fragmentation of International Law*, Leiden: Brill-Nijhoff 2014.

6. Participatie van belanghebbenden in besluitvorming inzake duurzaam waterbeheer

Tenslotte kijken we naar de manier waarop de SDG's publieke participatie aan de besluitvorming inzake duurzaam waterbeheer kunnen bevorderen. Wat publieke participatie betreft, is het VN-Verdrag nogal stil. De enige bepaling die met enige fantasie hieraan gerelateerd kan worden is artikel 32. Dit artikel gaat over de verplichting om benadeelde personen via het eigen nationaal recht toegang te verlenen tot gerechtelijke en overige procedures, wanneer deze personen schade is toegebracht vanwege het gebruik van een bepaalde waterloop. Bij het verschaffen van toegang tot dergelijke procedures mag niet gediscrimineerd worden.

Dit artikel gaat niet direct en expliciet over participatie. Men kan zich überhaupt afvragen of er een algemene verplichting in het internationaal waterrecht bestaat die staten ertoe verplicht om belanghebbenden te laten deelnemen in de besluitvorming over het gebruik van een waterloop. De ILA suggereerde een dergelijk beginsel in 2004. Volgens het rapport, was er een 'duidelijk ontwikkeld mensenrecht om deel te nemen aan besluitvorming waarbij men een belang heeft'.⁵⁹ De ILA meende ook dat dit mensenrecht toepasselijk was in het kader van het internationaal waterrecht. De ILA kwam uiteindelijk met de volgende suggestie:

'Staten moeten ervoor zorgen dat personen, die zich binnen de rechtsmacht van de staat bevinden en van wie het waarschijnlijk is dat ze belang hebben bij besluiten betreffende waterbeheer, kunnen deelnemen, rechtstreeks of indirect, aan die besluitvorming, en dat ze daarbij een redelijke gelegenheid krijgen hun opvattingen te delen betreffende de programma's, plannen, projecten of activiteiten met betrekking tot water.'⁶⁰

Er lijkt geen expliciete rechtsgrond voor een dergelijke verplichting tot het faciliteren van publieke participatie te bestaan in het internationaal waterrecht. In elk geval tref je deze niet aan in het VN-Verdrag.

Een dergelijke rechtsgrond staat ook niet in het UNECE-Verdrag. Dit verdrag bevat een artikel over het openbaar maken van informatie (art. 16). Staten zijn verplicht om informatie betreffende waterkwaliteit, vergunningen, alsmede resultaten van onderzoek naar de waterkwaliteit kosteloos voor het publiek ter inzage beschikbaar te maken. Dat geeft het publiek echter nog geen recht om zich actief te bemoeien met de besluitvorming. Ze kunnen kijken wat er besloten is, maar niet meebeslissen.

De SDG's roepen op tot 'ondersteuning en versterking van de participatie van lokale gemeenschappen bij het verbeteren van waterbeheer'. Als we dit lezen als een aanmoediging voor alle staten om participatie in waterbeheer te faciliteren (bijvoorbeeld door het als vast onderdeel van *good water governance* te beschouwen), dan kan dit ons helpen om met meer

⁵⁹ ILA, *Berlin Rules*, commentaar bij art. 4.

⁶⁰ ILA, *Berlin Rules*, art. 18.

zelfvertrouwen uit artikel 32 VN-Verdrag een verplichting af te leiden voor staten om deelname van belanghebbenden aan zoetwatermanagement mogelijk te maken. Het gaat dan om alle niveaus van besluitvorming, dat wil zeggen mondiaal, regionaal, nationaal en lokaal niveau. Nogmaals, er is niets *contra legem* aan een dergelijke interpretatie, maar een letterlijke lezing van artikel 32 VN-Verdrag lijkt er, op het eerste gezicht, niet direct aanleiding voor te geven. Wel zou op deze manier het internationaal waterrecht mee-evolueren met het internationaal milieurecht meer in het algemeen, waar het beginsel van publieke participatie steeds meer gevestigd is.⁶¹

7. Conclusie

Het internationaal waterrecht wordt steeds 'groener'. Verdragen die het gebruik van een bepaalde waterloop reguleren, hebben steeds vaker aandacht voor duurzaam gebruik, en hetzelfde geldt voor nieuwe waterwetgeving en waterbeleid op nationaal niveau. Ook is er in de rechtspraak over beheer en gebruik van gedeelde waterlopen steeds meer aandacht voor duurzaamheid. En dan hebben we ook nog de SDG's uit 2015, die helemaal focussen op duurzaamheid. Het bestaande juridisch raamwerk van het internationaal waterrecht moet meegaan met deze trend, en doet dat ook al. De SDG's kunnen dit proces nog weer een zetje in de rug geven. Dat kan door staten er verder toe aan te sporen de basisbeginselen van het internationaal waterrecht te benaderen vanuit het perspectief van duurzaamheid. In deze bijdrage is betoogd dat de SDG's, aangenomen in 2015, staten er feitelijk toe oproepen een dergelijke duurzame interpretatie van het internationaal waterrecht te hanteren. Dit zou zich vooral moeten vertalen naar een duurzame interpretatie van het beginsel van redelijk en billijk gebruik van gedeelde waterlopen; een interpretatie van het geenschadebeginsel dat zowel naburige gemeenschappen als toekomstige generaties beschermt; een plicht tot internationale samenwerking die zich concentreert op het vergroten van de capaciteit voor duurzaam waterbeheer; een erkenning van de noodzaak tot verdere ontwikkeling van de ecosysteembenadering in het internationaal waterrecht; en meer nadruk op het faciliteren van publieke participatie bij besluitvorming met betrekking tot het gebruik van internationale waterlopen. Er is dus nog genoeg te doen!

⁶¹ Sinds de Rio-Verklaring is aangenomen, hebben de meeste milieuverdragen een expliciet artikel over burgerparticipatie. Het VN-Verdrag is veeleer een uitzondering, in negatieve zin, op deze regel. Zie J. Ebbesson, 'Principle 10: Public Participation' in: J.E. Viñuales (red.), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 287.