

# Handboek Internationaal Recht

*Redactie*

Nathalie Horbach

René Lefeber

Olivier Ribbelink

Hieronder treft u aan hoofdstuk 19 uit het *Handboek Internationaal Recht*:

## **Internationaal milieurecht**

### **Maas Goote en Ellen Hey**

Voor de publicatie op de Asser website van de afzonderlijke hoofdstukken van het handboek is in 2014 toestemming verleend door de auteurs en de uitgever, T.M.C. Asser Press.

Dit boek biedt een bundeling van het merendeel van de in Nederland aanwezige specialismen op internationaalrechtelijk gebied bijgewerkt tot het jaar van publicatie 2007.

Het *Handboek Internationaal Recht* is een initiatief van het T.M.C. Asser Instituut te Den Haag en werd mede mogelijk gemaakt door een subsidie van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie. Voor de ontstaansgeschiedenis van het boek wordt verwezen naar het als aparte PDF bijgevoegde Voorwoord van de redacteurs.

---

## Hoofdstuk 19

### INTERNATIONAAL MILIEURECHT

#### Maas Goote en Ellen Hey

---

Mr. M. Goote is coördinerend senior jurist internationaal recht bij het ministerie van VROM. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven en vertegenwoordigt niet noodzakelijkerwijs de opvattingen van het Koninkrijk der Nederlanden. Prof. dr. E. Hey is hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteurs danken Paul Simpelaar en Gijs van der Velden, student-assistenten bij de sectie Internationaal Publiekrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam, voor hun bijdrage aan het verwerken van de noten voor dit hoofdstuk.

1.	Inleiding.....	2
2.	Het karakter van het internationaal milieurecht.....	3
3.	Institutionele structuur.....	12
4.	Beginselen .....	17
4.1	Algemene beginselen.....	19
4.2	Zorgplichtbeginselen .....	25
4.3	Meer specifieke beginselen en uitgangspunten.....	27
5.	Epiloog .....	30

## 1. INLEIDING

Het internationaal milieurecht omvat recht dat zich, net als het nationale milieurecht, richt op het reguleren van menselijke activiteiten die het milieu vervuilen, verstoren of het risico van vervuiling of verstoring van het milieu met zich mee brengen. Uiteraard richt het internationaal milieurecht zich daarbij op activiteiten die een internationaal of grensoverschrijdend karakter hebben. Anders gezegd gaat het om die handelingen van de mens die een effect hebben of kunnen hebben op het milieu buiten de staat waar de handeling plaatsvindt – in andere staten of in gebieden buiten de jurisdictie van staten, zoals bijvoorbeeld de volle zee – of die het belang van de wereldgemeenschap bij een gezond milieu aantasten.<sup>1</sup>

Het internationaal milieurecht is onderdeel van het internationaal recht. Dat wil zeggen dat in het internationaal milieurecht dezelfde doctrines, bijvoorbeeld over bronnen, rechtspersonen en jurisdictie, toegepast worden als in het internationaal recht in het algemeen. Het internationaal milieurecht heeft echter in belangrijke mate bijgedragen aan veranderingen in die doctrines. Relevante voorbeelden zijn de veranderende inzichten over de positie van internationale instellingen<sup>2</sup> en niet-statelijke actoren en de ontwikkeling van het zogenaamde ‘soft law’. De reden waarom het internationaal milieurecht in het bijzonder aan deze ontwikkeling een bijdrage levert is gelegen in de aard van het rechtsgebied, welke vooral is gericht op de belangen van de internationale gemeenschap in plaats van de belangen die staten delen, de focus van het klassieke internationaal recht, en waar de bijdrage van niet-statelijke actoren cruciaal is bij het bereiken van oplossingen.

Een ander onderwerp verdient ter inleiding nog de aandacht: de relatie tussen het internationaal milieurecht en het Europees recht. Hoewel in het hoofdstuk over de relatie tussen het nationaal en het internationaal recht dit onderwerp uitvoerig in algemene zin aan de orde komt,<sup>3</sup> is het toch van belang om kort stil te staan bij het feit dat de Europese Gemeenschap op het gebied van het milieubeleid bevoegdheden deelt met de lidstaten van de Europese Unie. Dit betekent voor de meeste internationale milieuverdragen dat zowel de Gemeenschap als de lidstaten partij zijn. Implementatie van die verdragen in Nederland komt dan ook veelal neer op de implementatie van de daartoe opgestelde Europese regelgeving. Een relevant voorbeeld is het systeem voor de handel in emissierechten dat sinds 1 januari 2005 in de Europese Unie van kracht is<sup>4</sup> en dat ziet op de implementatie van het Kyoto Protocol bij het

---

1. Voor een algeheel overzicht, zie D. Bodansky, J. Brunnée & E. Hey (red.), *Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2007.

2. In dit hoofdstuk wordt de term ‘instellingen’ gebruikt om zowel internationale organisaties, zoals de VN en de Wereldbank, organen van die internationale organisaties, zoals de Algemene Vergadering van de VN, en bij verdrag opgerichte organen, zoals de conferenties van partijen opgericht bij internationale milieuverdragen, te duiden.

3. Zie hfdst 3.

4. Richtlijn nr. 2003/87/EG (*PbEU* 2003, L 275/32). Voor nadere informatie, zie H. van Hapert-Klein Lankhorst, M. Mensink & M. Peters, *Emissiehandel* (Verslag van de 81e ledenvergadering van de Vereni-

Klimaatverdrag.<sup>5</sup> Het verband tussen het internationaal milieurecht en het Europees recht is ook voor de Nederlandse rechtspraak van belang. Het internationaal milieurecht kan namelijk niet alleen *direct* via het Nederlandse rechtssysteem voor de Nederlandse rechter worden ingeroepen (hoewel dat in de praktijk niet altijd eenvoudig blijkt vanwege de voorwaarden die hiervoor worden gesteld), maar ook *indirect* met een beroep op het Europees milieurecht. Bovendien kan de Nederlandse rechter pre-judiciële vragen stellen aan de Europese rechter waarin deze verzocht wordt bepalen van internationaal milieurecht in relatie tot het Europees recht te interpreteren.<sup>6</sup>

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens het karakter van het internationaal milieurecht, de institutionele structuur waarbinnen het internationaal milieurecht tot ontwikkeling komt en algemene beginselen van internationaal milieurecht behandeld. Hiermee wordt getracht een overzicht van het internationaal milieurecht te geven. In verband met de omvang van dit hoofdstuk en het overzichts karakter van dit handboek, zullen het materiële internationaal milieurecht en de milieuproblematiek als zodanig slechts als voorbeelden aan de orde komen.

## 2. HET KARAKTER VAN HET INTERNATIONAAL MILIEURECHT

Zoals hierboven al werd gesteld beoogt het internationaal milieurecht die menselijke activiteiten te reguleren die een negatief effect hebben of zouden kunnen hebben op het milieu buiten de staat waar de handeling plaatsvindt. Het gaat daarbij zowel om negatieve effecten binnen het grondgebied van andere staten, om effecten op wat wel 'global commons' (gemeenschappelijke gebieden) genoemd worden en om het belang van de internationale gemeenschap bij een schoon milieu. In het tweede geval gaat het om gebieden die buiten de jurisdictie, *i.e.* de rechtsmacht, van staten vallen – in het bijzonder de volle zee, het Gebied (de bodem onder de volle zee), Antarctica en de ruimte. In het laatste geval gaat het om bijvoorbeeld de aantasting van de ozonlaag en klimaatverandering, problemen die worden geduid als zijnde 'of common concern' oftewel van gemeenschappelijke zorg.

---

ging voor Milieu en Recht), 2004; R. Teuben, *Verhandelbare emissierechten. Juridische aspecten van emissiehandel voor CO2 in Nederland en de Europese Unie*, 2005.

5. Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, 1997, *Trb.* 1999, 110 (i.w.tr. 16 februari 2005; Nederland 16 februari 2005). Voor een overzicht, zie E. Hey, 'The climate change regime: An enviro-economic problem and international administrative law in the making', *IEAPPLE* (1) 2001, p. 75-100; M. Faure, J. Gupta & A. Nentjes (red.), *Climate Change and the Kyoto Protocol: The Role of Institutions and Instruments to Control Global Change*, 2003; D. Freestone & C. Streck (red.), *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*, 2005; <www.unfccc.org>.

6. Ch. Backes e.a., *Internationaal milieurecht in Nederland. De consequenties van het internationale milieurecht voor de Nederlandse rechtspraak* (Publicaties van de Vereniging voor Milieurecht), 1998. Voor een uiteenzetting van het Europees milieurecht, zie J.H. Jans, H.G. Sevenster & H.H.B. Vedder, *Europees milieurecht in Nederland*, 2000.

Het internationaal milieurecht ontwikkelde zich in eerste instantie vooral met betrekking tot de regulering van activiteiten met grensoverschrijdende milieueffecten – dat zijn die activiteiten die een negatief effect hebben over de grens, op het grondgebied van een andere staat. Zo ontwikkelde het internationaal milieurecht zich in eerste instantie tussen buurlanden en vooral daar waar water, in de vorm van rivieren, of luchtstromen vervuilende stoffen meevoerden van boven- naar benedenstrooms gelegen staten. Het meest bekende voorbeeld hiervan is de klassieke uitspraak in de *Trail Smelter* arbitrage tussen Canada en de Verenigde Staten. In deze uit 1941 daterende uitspraak ging het om een hoogoven in Canada, in het plaatsje Trail, waarvan de uitstoot over de grens, in de Verenigde Staten, schade veroorzaakte. Het arbitrage-tribunaal concludeerde dat Canada schadevergoeding moest betalen en er voor zorg moest dragen dat de emissies van de hoogoven zouden worden teruggedrongen, of althans, geen aanmerkelijke schade over de grens in de Verenigde Staten zouden veroorzaken. Het arbitrage-tribunaal formuleerde daarbij voor het eerst het uit het Romeinse recht bekende beginsel *sic utere tuo ut alienum non laedes* in het kader van het international milieurecht, en wel als volgt:

‘no state has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the property or persons located herein, when the cause is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.’<sup>7</sup>

In Europa en voor Nederland kwam het van oorsprong grensoverschrijdende karakter van het internationaal milieurecht vooral tot uiting in verdragen die werden gesloten voor rivieren, in de jaren zestig van de twintigste eeuw, zoals voor de Rijn.<sup>8</sup> Voor

---

7. *Trail Smelter* (United States v. Canada), *RIAA* (3) 1938, 1941.

8. Overeenkomst nopens de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging 1963, *Trb.* 1963, 104 (i.w.tr. 1 mei 1965); Aanvullende Overeenkomst bij de op 29 april 1963 te Bern ondertekende Overeenkomst nopens de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging 1976, *Trb.* 1977, 31 (i.w.tr. 1 februari 1979); Overeenkomst inzake de bescherming van de Rijn tegen chemische verontreiniging 1976, *Trb.* 1977, 32 (i.w.tr. 1 februari 1979); Overeenkomst inzake de bescherming van de Rijn tegen verontreiniging door chloriden 1976, *Trb.* 1977, 33 (i.w.tr. 5 juli 1985); Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst inzake de bescherming van de Rijn tegen verontreiniging door chloriden, 1991, *Trb.* 1992, 3 (i.w.tr. 1 november 1994). Thans is voor de Rijn vooral relevant het in 1999 te Bern gesloten Verdrag inzake de bescherming van de Rijn 1999, *Trb.* 1999, 139 (i.w.tr. 1 januari 2003), dat de eerder genoemde verdragen, behalve die inzake chloriden vervangt. In het door Duitsland en Nederland gesloten Grensverdrag 1960, *Trb.* 1960, 68 (i.w.tr. 1 augustus 1963), troffen beide landen tevens een regeling voor de kleine grenswateren waarbij de Permanente Grenswaterencommissie werd opgericht. In 1977 werd per briefwisseling tussen België en Nederland de Belgisch-Nederlandse Commissie voor de Grensoverschrijdende Onbevaarbare Waterlopen ingesteld. Voor nadere informatie, zie L. Bouchez, ‘The Netherlands and the law of international rivers’, in H.F. van Panhuys, W.P. Heere & J.W. Josephus Jitta (red.), *International Law in the Netherlands*, vol. 1, 1978, p. 215-288; J. Lammers, *Pollution of International Watercourses: A Search for Substantive Rules and Principles of Law*, 1984; A. Nollkaemper, *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution: Between Discretion and Constraint*, 1993. Meer recent C. Dieperink, ‘The clean-up of the Rhine as a successful international effort’, in I. Al Baz, V. Hartje & W. Scheumann (red.), *Co-operation on Transboundary Rivers*, 2002,

Nederland als benedenstrooms gelegen staat aan de Rijn, Eems, Maas en Schelde zijn deze verdragen in het bijzonder van belang. Toch werden de eerste milieuverdragen met betrekking tot de laatste drie rivieren pas in de negentiger jaren van de twintigste eeuw gesloten.<sup>9</sup>

In de jaren zeventig van de vorige eeuw werd duidelijk dat de gevolgen van milieuvervuiling zich niet alleen uitstrekten tot direct aan elkaar grenzende staten of tot staten die gelegen zijn aan dezelfde rivier. Zo werd duidelijk dat de uitstoot van luchtvervuilende stoffen in Europa vooral als zure regen neersloeg in de Scandinavische landen en werd in 1979, onder de auspiciën van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE) het LRTAP-Verdrag gesloten.<sup>10</sup> Ook werd in die tijd duidelijk dat internationale samenwerking noodzakelijk was ter bescherming van bijzondere habitats, zoals bijvoorbeeld wadden, niet alleen in het belang van de habitat als zodanig, maar ook ter bescherming van migrerende soorten die van die habitats afhankelijk zijn, zoals trekvogels, en vanwege hun universele waarde. In dit verband zijn van belang het Verdrag inzake watergebieden van 1971 (hierna: Ver-

---

p. 67-82; C.H.V. de Villeneuve, 'Grenswaterlopen en de stroomgebiedbenadering', in A. Driesprong e.a. (red.), *Lex aquarum, Liber Amicorum. Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving, opgedragen aan mr. J.H.A. Teulings*, 2000; <[www.iksr.org](http://www.iksr.org)>.

9. Voor de Maas, het Verdrag inzake de bescherming van de Maas 1994, *Trb.* 1994, 149 (niet in werking getreden), dat vervangen is door het Maasverdrag 2002, *Trb.* 2003, 75 (i.w.tr. 1 december 2006); <[www.cipm-icbm.be](http://www.cipm-icbm.be)>. Voor de Schelde, het Verdrag inzake de bescherming van de Schelde 1994, *Trb.* 1994, 150 (i.w.tr. 1 april 2003) dat vervangen is door het Scheldeverdrag 2002, *Trb.* 2003, 76 (i.w.tr. 1 december 2005) <[www.isc-cie.com](http://www.isc-cie.com)>. Voor de Eems-Dollard, het Aanvullend Protocol bij het op 8 april 1960 ondertekende Verdrag tussen Nederland en Duitsland tot regeling van de samenwerking in de Eemsmonding (Eems-Dollardverdrag), tot regeling van de samenwerking met betrekking tot het waterbeheer en het natuurbeheer in de Eemsmonding (Eems-Dollardmilieuprotocol) 1996, *Trb.* 1996, 258 (i.w.tr. 1 juli 1998); zie verder hfdst. 21.

10. Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over de lange afstand (Convention on Long-range Transboundary Air Pollution, LRTAP) 1979, *Trb.* 1980, 21 (i.w.tr. 16 maart 1983). Het verdrag is aangevuld met een aantal protocollen die de uitstoot van bepaalde stoffen reguleren. Het gaat daarbij om het Protocol inzake vermindering van de zwavelemissies of van de grensoverschrijdende stromen van deze zwavelverbindingen met ten minste 30 procent 1985, *Trb.* 1985, 148 (i.w.tr. 2 september 1987); Protocol inzake de beheersing van emissies van stikstofoxiden of van de grensoverschrijdende stromen van deze stikstofverbindingen 1988, *Trb.* 1989, 59 (i.w.tr. 14 februari 1991); Protocol inzake de beheersing van emissies van vluchtige organische stoffen of hun grensoverschrijdende stromen 1991, *Trb.* 1992, 93 (i.w.tr. 29 september 1997); Protocol inzake de verdergaande vermindering van zwavelemissies 1994, *Trb.* 1994, 205 (i.w.tr. 5 augustus 1998); Protocol inzake persistente organische verontreinigende stoffen 1998, *Trb.* 1998, 288 (i.w.tr. 23 oktober 2003); Protocol inzake zware metalen 1998, *Trb.* 1998, 287 (i.w.tr. 29 december 2003); Protocol inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau 1999, *Trb.* 2000, 66 (i.w.tr. 17 mei 2005). Voor nadere informatie, zie C. Flinterman, B. Kwiatkowska & J.G. Lammers (red.), *Transboundary Air Pollution*, 1986; meer recent J. Sliggers & W. Kakebeeke (red.), *Clearing the Air: 25 Years of the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution*, 2004; <[www.unece.org/env/lrtap/welcome.html](http://www.unece.org/env/lrtap/welcome.html)>.

drag van Ramsar)<sup>11</sup> en het Werelderfgoedverdrag van 1972.<sup>12</sup> Het Waddenzeegebied van Denemarken, Duitsland en Nederland is bijvoorbeeld door ieder van deze staten onder het Verdrag van Ramsar aangemeld als een speciaal te beschermen gebied. Ook werd in 2005 het besluit genomen de Waddenzee aan te melden als werelderfgoed onder het Werelderfgoedverdrag.<sup>13</sup> In de jaren zeventig van de vorige eeuw kwamen ook verdragen tot stand ter bescherming van migrerende soorten.<sup>14</sup> Verder werden in deze tijd de eerste verdragen ter bescherming van regionale zeeën gesloten. Voor de Noordoost Atlantische Oceaan, inclusief de Noordzee, ging het daarbij om het Verdrag van Oslo inzake het storten van afval in zee van 1972 en het in 1974 gesloten Verdrag van Parijs inzake de vervuiling van de zee vanaf het land.<sup>15</sup> Deze twee verdragen werden in 1992 samengevoegd en vervangen door het zogenoemde OSPAR-Verdrag.<sup>16</sup>

Al in de jaren vijftig van de twintigste eeuw werd duidelijk dat ook de gemeenschappelijke gebieden bescherming behoeften. Voor de oceanen kwam dit tot uiting in het in 1954 gesloten verdrag dat zag op het voorkomen van vervuiling van de zee door olie afkomstig van de scheepvaart.<sup>17</sup> Dit verdrag werd vervangen door het in 1973 gesloten MARPOL-Verdrag dat na enkele wijzigingen door middel van een in 1978 gesloten Protocol, in 1983 werking trad.<sup>18</sup> Het MARPOL-Verdrag ziet op het terugdringen van de vervuiling van de zee door scheepvaartactiviteiten in het alge-

11. Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels 1971, *Trb.* 1975, 84 (i.w.tr. 21 december 1975; Nederland 23 september 1980); <[www.ramsar.org](http://www.ramsar.org)>.

12. Verdrag inzake de bescherming van 's werelds cultuur- en natuur erfgoed 1972, *Trb.* 1973, 155 (i.w.tr. 17 december 1975); <[www.whc.unesco.org](http://www.whc.unesco.org)>.

13. Verklaring van Schiermonnikoog: Verklaring van de 10e trilaterale regeringsconferentie over de bescherming van de Waddenzee 2005, par. 8 <[www.waddensea-secretariat.org](http://www.waddensea-secretariat.org)>; zie verder K. Lamberts e.a. (red.), *Trilateral or European Protection of the Wadden Sea?*, 2003.

14. Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn) 1979, *Trb.* 1981, 6 (i.w.tr. 1 november 1983); Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern) 1979, *Trb.* 1980, 60 (i.w.tr. 1 juni 1982).

15. Verdrag inzake het voorkomen van verontreiniging van de zee door het storten vanuit schepen en vaartuigen (Verdrag van Oslo) 1972, *Trb.* 1972, 62 (niet meer in werking); Verdrag inzake het voorkomen van verontreiniging van de zee vanaf land (Verdrag van Parijs) 1974, *Trb.* 1975, 29 (niet meer in werking). Voor nadere informatie over de oorsprong van de verdragen die zien op de bescherming van regionale zeeën, zie J. de Yturriaga, 'Regional conventions on the protection of the marine environment', *Recueil des Cours* (162) 1979, p. 319-449.

16. Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan 1992, *Trb.* 1993, 141 (i.w.tr. 25 maart 1998). Voor een overzicht, zie E. Hey, T. IJlstra & A. Nollkaemper, 'The 1992 Paris Convention of the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic: A critical analysis', *IJMCL* (8) 1993, p. 1-49; meer recent R. Lagoni, 'Regional protection of the Northeast Atlantic under the OSPAR Convention of 1992', in M.H. Nordquist, J.N. Moore & S. Mahmoudi (red.) *The Stockholm Declaration and the Marine Environment*, 2003, p. 183-203; <[www.ospar.org](http://www.ospar.org)>.

17. Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie 1954, *Trb.* 1955, 56 (niet meer in werking).

18. Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen 1973, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1978, *Trb.* 1975, 147, en *Trb.* 1978, 188 (i.w.tr. 2 oktober 1983) <[www.imo.org](http://www.imo.org)>.

meen. Ook relevant voor de bescherming van oceanen is het in 1972 gesloten Verdrag inzake het storten van afval in zee (hierna: Verdrag van Londen).<sup>19</sup> Daarnaast zijn ook visserijverdragen van belang voor het beschermen van de oceanen. Hoewel deze verdragen oorspronkelijk vooral tot doel hadden de visstapel te beschermen in het (economische) belang van de visserijsector, is in toenemende mate ook de bescherming van mariene ecosystemen doel van deze verdragen geworden.<sup>20</sup> Voor Antarctica werd in 1959 het Antarctisch Verdrag<sup>21</sup> gesloten dat bijvoorbeeld een verbod kent op het storten van radioactief afval en dat de basis bood voor de later aangenomen milieu-maatregelen, waarbij van bijzonder belang is het in 1991 aangenomen Milieu Protocol.<sup>22</sup> Voor de ruimte is voorts van belang het uit 1967 daterende Ruimteverdrag.<sup>23</sup>

Met het besef dat ook het milieu van de gemeenschappelijke gebieden bescherming behoefde, werd duidelijk dat staten ook maatregelen dienden te treffen om schade aan het milieu te voorkomen als gevolg van activiteiten die niet op hun territorium plaatsvinden, maar wel binnen hun jurisdictie vallen, zoals de vlaggenstaat voor activiteiten van schepen onder zijn vlag op volle zee, en activiteiten binnen hun territorium die schade kunnen veroorzaken aan de gemeenschappelijke gebieden. In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld om de vervuiling van de zee vanaf het land. Daartoe werd in de in 1972 aangenomen Verklaring van Stockholm het door het arbitragetribunaal in *Trail Smelter* geformuleerde beginsel herzien in de zin dat staten schade aan het milieu van andere staten en aan gemeenschappelijke gebieden dienen te voorkomen.<sup>24</sup>

Met de totstandkoming van het zogenoemde CITES-Verdrag in 1973 kwam voor het eerst op multilateraal niveau een verdrag tot stand dat door middel van de regule-

---

19. Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen 1972, *Trb.* 1973, 172 (i.w.tr. 30 augustus 1975; Nederland 1 januari 1978). Thans is ook van belang het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van Londen 1972, *Trb.* 2000, 27 (i.w.tr. 24 maart 2006; niet in werking voor Nederland). Zie R. Coenen, 'Dumping of wastes at sea: Adoption of the 1996 Protocol to the London Convention 1972', *RECIEL* (6) 1997, p. 54-61; <[www.imo.org](http://www.imo.org)>.

20. E. Hey, 'A healthy North Sea ecosystem and a healthy North Sea fishery: Two sides of the same regulation?', *Ocean Development and International Law* (23) 1992-2/3, p. 217-238; E. Hey (red.), *Developments in International Fisheries Law*, 1999. Zie verder hfdst. 20.

21. Verdrag inzake Antarctica 1959, *Trb.* 1965, 148 (i.w.tr. 23 juni 1961; Nederland 30 maart 1967); <[www.ats.aq](http://www.ats.aq)>.

22. Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, 1991, *Trb.* 1992, 110 (i.w.tr. 14 januari 1998). Voor nadere informatie, zie K. Bastmeijer, *The Antarctic Environmental Protocol and its Domestic Legal Implementation*, 2003.

23. Verdrag inzake de beginselen waaraan de activiteiten van Staten zijn onderworpen bij het onderzoek en gebruik van de kosmische ruimte met inbegrip van de maan en andere hemellichamen 1967, *Trb.* 1967, 31 (i.w.tr. 10 oktober 1967; Nederland 10 oktober 1969). Relevant daarbij is ook het werk van het VN-Comité voor het vreedzaam gebruik van de ruimte (Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, COPUOS), dat zich sinds 1994 ook buigt over afval en schroot in de ruimte <[www.unoosa.org/oosa/en/COPUOS/copuos.html](http://www.unoosa.org/oosa/en/COPUOS/copuos.html)>; zie verder hfdst. 23.

24. Beginsel 21 van de Verklaring inzake het menselijk leefmilieu 1972 (hierna: Verklaring van Stockholm). Zie ook beginsel 2 van de Verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling 1992 (hierna: Verklaring van Rio); <[www.unep.org](http://www.unep.org)>.

ring van handel in bedreigde fauna en flora, het milieu beoogt te beschermen.<sup>25</sup> Daarmee werd het verband tussen handel en milieu gelegd, thans een van de spraakmakende onderwerpen in het internationaal recht.<sup>26</sup> Vanaf de jaren negentig van de twintigste eeuw hanteert een groot aantal multilaterale milieuverdragen, ook wel MEA genoemd naar het Engelse 'multilateral environmental agreement', handelsinstrumenten om het milieu te beschermen. Als gevolg hiervan is de vraag gerezen naar de verhouding van deze verdragen tot het internationaal handelsrecht zoals dat in het bijzonder tot stand komt in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organization, WTO).<sup>27</sup> Relevante voorbeelden van milieuverdragen die door middel van handelsinstrumenten beogen het milieu te beschermen zijn het Montreal Protocol inzake ozonafbrekende stoffen (hierna: Montreal Protocol),<sup>28</sup> het Verdrag van Bazel inzake handel in gevaarlijke afvalstoffen (hierna: Verdrag van Bazel),<sup>29</sup> het Kyoto Protocol bij het Klimaatverdrag,<sup>30</sup> het Cartagena Protocol bij het Biodiversiteitsverdrag,<sup>31</sup> het Persistent Organic Pollutants ofwel POPs-Verdrag,<sup>32</sup> en het Verdrag van Rotterdam.<sup>33</sup>

Wellicht nog belangrijker voor het internationale karakter van het internationaal milieurecht is het verband dat is gelegd tussen ontwikkeling en milieu en dat gevat wordt in de term 'duurzame ontwikkeling'. Dit verband kwam reeds naar voren tijdens de voorbereiding van de eerste grote milieuconferentie van de Verenigde Naties,

---

25. Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde dieren en planten (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) 1973, *Trb.* 1975, 23 (i.w.tr. 1 januari 1975). Voor nadere informatie <[www.cites.org](http://www.cites.org)>; W. Wijnstekers, *The Evolution of CITES*, 2005, e-book beschikbaar op <[www.cites.org/eng/news/sundry/2006/evolution.shtml](http://www.cites.org/eng/news/sundry/2006/evolution.shtml)>.

26. Zie J. Wiers, *Trade and Environment in the EC and the WTO, a Legal Analysis*, 2002; zie ook *Trade and the Environment* (themanummer), *RECIEL* (11) 2002-3.

27. Zie T. Schoenbaum, 'International trade and environmental protection', in P. Birnie & A. Boyle, *International Law & the Environment*, 2003, p. 697-750.

28. Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken 1987, *Trb.* 1988, 11 (i.w.tr. 1 januari 1989). Voor nadere informatie, zie G. Bankobeza, *Ozone Protection: The International Legal Regime*, 2005; <[www.ozone.unep.org/index.asp](http://www.ozone.unep.org/index.asp)>.

29. Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan 1989, *Trb.* 1990, 12 (i.w.tr. 5 mei 1992; Nederland 15 juli 1993); <[www.basel.int](http://www.basel.int)>.

30. *Supra* n. 5.

31. Verdrag inzake biologische diversiteit 1992, *Trb.* 1992, 164 (i.w.tr. 29 december 1993; Nederland 10 oktober 1994) (hierna Biodiversiteitsverdrag); Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, 2000, *Trb.* 2001, 170 (i.w.tr. 11 september 2003). Voor nadere informatie <[www.biodiv.org](http://www.biodiv.org)>.

32. Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen 2001, *Trb.* 2001, 132 (i.w.tr. 17 mei 2004); <[www.pops.int](http://www.pops.int)>.

33. Verdrag inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande geïnformeerde toestemming ten aanzien van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel 1998, *Trb.* 1999, 202 (i.w.tr. 24 februari 2004). Voor nadere informatie, zie T.L. McDorman, 'The Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedures for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade: Some legal notes', *RECIEL* (13) 2004, p. 187-200; <[www.pic.int](http://www.pic.int)>.

de zogenaamde Stockholm Conferentie inzake milieu die in 1972 gehouden werd.<sup>34</sup> Ontwikkelingslanden die toen een rol van betekenis begonnen te spelen op het wereldtoneel, brachten naar voren dat de milieuproblematiek niet alleen voortkomt uit industrialisatie en de daarmee gepaard gaande vervuiling – de gangbare gedachte tot dan toe – waarbij de milieuproblematiek vooral gezien werd als een technisch probleem, dat op te lossen was door middel van technologische ontwikkeling. Zij brachten naar voren dat ook armoede en de historische gegroeide achterstand van ontwikkelingslanden, als gevolg van het kolonisatieproces, aandacht behoefden in het kader van de internationale milieuproblematiek. Deze benadering paste in de eisen die toen door ontwikkelingslanden naar voren werden gebracht in het streven om een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO) tot stand te brengen.<sup>35</sup> Twintig jaar na de milieutop van Stockholm, en in de aanloop naar de tweede grote mondiale milieuconferentie van de VN, de Conferentie inzake milieu en ontwikkeling die in 1992 in Rio de Janeiro werd gehouden, zorgde het rapport van de Brundtland Commissie<sup>36</sup> en het ten behoeve van die commissie opgestelde juridische rapport<sup>37</sup> ervoor dat het begrip duurzame ontwikkeling een onlosmakelijk onderdeel werd van het multilaterale milieubeleid en -recht.<sup>38</sup> Anders gezegd, het perspectief drong door dat de milieuproblematiek niet verholpen kon worden zonder aandacht te besteden aan de relatie tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen, oftewel de Noord-Zuid verhoudingen.<sup>39</sup> Hiermee deed het internationaal economisch recht, zoals ontwikkeld in het kader van onder andere de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en bilaterale ontwikkelingsrelaties, naast het internationaal handelsrecht, haar intrede in het internationaal milieurecht.<sup>40</sup> Dit aspect van het internationaal milieurecht is thans bepalend voor de institutionele structuur van het internationaal milieurecht – de volgende paragraaf van dit hoofdstuk gaat daar nader op in.

In 2002 werd wederom een mondiale milieuconferentie georganiseerd door de VN, de zogenoemde Johannesburg Conferentie. Hoewel tijdens deze conferentie, in tegenstelling tot de Stockholm en Rio conferenties, geen belangwekkende ontwikkelingen

---

34. United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 june 1972 <[www.unep.org](http://www.unep.org)>.

35. N. Schrijver, *Sovereignty Over Natural Resources: Balancing Rights and Duties in an Interdependent World*, 1997.

36. Report of the World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1987.

37. World Commission on Environment and Development Experts Group on Environmental Law, *Environmental Protection and Sustainable Development, Legal Principles and Recommendations*, 1987.

38. International Law Association (ILA), New Delhi Declaration on Principles of International Law relating to Sustainable Development, ILA Res. 3/2002, VN Doc. A/57/329 (2002). Zie voor het ILA-Comité voor duurzame ontwikkeling <[www.ila-hq.org](http://www.ila-hq.org)>; zie ook N. Schrijver, 'The New Delhi Declaration of Principles of International Law relating to Sustainable Development: A commentary', in M. Cordonier Seggers & C.G. Weeramantry (red.), *Sustainable Justice: Reconciling Economic, Social and Environmental Law*, 2005; N. Schrijver & F. Weiss (red.), *International Law and Sustainable Development: Principles and Practice*, 2004.

39. Voor een overzicht van de positie van ontwikkelingslanden, zie A. Najam, 'Developing countries and global environmental governance', *IEAPLE* (5) 2005, p. 303-321.

40. Zie verder hfdst. 18.

ten aanzien van het materiële internationaal milieurecht tot stand kwamen, werd op deze conferentie erkend dat ook op internationaal niveau de milieuproblematiek niet afdoende kan worden aangepakt zonder de nauwe betrokkenheid van de private sector, waarbij het gaat om zowel niet-gouvernementele organisaties (NGO's) alsook het bedrijfsleven. Daarmee heeft het begrip 'public-private partnership' een belangrijke plek ingenomen op de internationale milieugenda.<sup>41</sup>

Omdat het internationaal milieurecht zich ook richt op het behartigen van gemeenschappelijke belangen zoals de bescherming van het klimaatstelsel en het behoud van biodiversiteit, stelt het internationaal milieurecht in toenemende mate eisen aan de regulering van menselijke activiteiten binnen de grenzen van staten, zonder dat die handelingen in strikte zin tot directe grensoverschrijdende gevolgen leiden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan eisen die in het kader van het Biodiversiteitsverdrag worden gesteld aan de bescherming van biodiversiteit binnen staten met het oog op voedselvoorziening en de ontwikkeling van medicijnen.<sup>42</sup> Het behartigen van gemeenschappelijke belangen is tevens bepalend voor de internationale besluitvormingsprocedures en de rol die internationale instellingen en organen, zoals de conferenties van partijen (Conference of Parties, COP) van multilaterale milieuverdragen, spelen bij de totstandkoming van het internationaal milieurecht.

Daarnaast speelt de relatie tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden, oftewel de Noord-Zuid verhouding, een belangrijke rol in het internationaal milieurecht. Als gevolg hiervan spelen internationale instellingen, zoals de Wereldbank, het VN-Milieuprogramma (United Nations Environment Programme, UNEP), en het VN-ontwikkelingsprogramma (United Nations Development Programme, UNDP) een belangrijke rol bij de uitwerking van multilaterale milieuverdragen en bij de implementatie van die verdragen in ontwikkelingslanden. Omdat de meeste internationale instellingen geen juridisch bindende besluiten kunnen nemen, althans niet 'bindend' in de klassiek juridische zin, wordt er veelvuldig gebruikt gemaakt van andere instrumenten, behorend tot de categorie van het zogenoemde 'soft-law'.<sup>43</sup> Het gaat daarbij bijvoorbeeld om besluiten van COP's, van de Wereldbank en door de Bank beheerde fondsen, en van UNDP en UNEP.

Thans wordt in de literatuur betoogd dat dergelijke besluiten wel degelijk juridisch relevant zijn en beschouwd zouden kunnen worden als zich ontwikkelend internationaal administratief recht.<sup>44</sup> Dergelijke besluiten worden in deze visie beschouwd als

---

41. Zie Verklaring van Johannesburg, *Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September 2002*, VN Doc. A/Conf.199/20. Zie ook J. Gupta, 'The role of non-state actors in international environmental affairs', *ZaöRV*, (63) 2003, p. 459-486.

42. Zie par. 3 en 20 van de preambule van het Biodiversiteitsverdrag, *supra* n. 31.

43. E. Hey, 'Exercising delegated public powers: Multilateral environmental agreements and multilateral funds', in R. Wolfrum & V. Röben (red.), *Development of International Law in Treaty Making*, 2005, p. 437-461. Zie verder hfdst. 4.

44. Zie E. Hey, 'International institutions', in Bodansky e.a., *supra* n. 1. In algemene zin met betrekking tot het internationale recht, zie B. Kingsbury, N. Kirsch & R. Stewart, 'The emergence of global administrative law', *Law and Contemporary Problems* (68) 2005, p. 15-61; R.A. Wessel, *The Invasion of*

het resultaat van de uitoefening van publieke bevoegdheden op internationaal niveau en, zo wordt betoogd, dienen onderhevig te zijn aan wat in het nationaal recht normen van rechtstatelijkheid genoemd worden.<sup>45</sup> Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het belang van transparante besluitvormingsprocedures en dat internationale instellingen en organen ter verantwoording geroepen kunnen worden voor door hen uitgeoefende macht.

Ook de betrokkenheid van niet-statelijke actoren bij het internationaal milieurecht roept vragen op ten aanzien van de klassieke doctrine over rechtsbronnen en rechts-subjecten. Het gaat hierbij om de betrokkenheid van niet-statelijke actoren bij de totstandkoming van regels, zoals bijvoorbeeld ISO-milieunormen,<sup>46</sup> bij de implementatie van regels, bijvoorbeeld de rol van private financiering in samenwerking met de Wereldbank, of bij de implementatie van het Kyoto Protocol.<sup>47</sup> Ook speelt het bedrijfsleven een cruciale rol bij het verstrekken van informatie ter implementatie van zogenoemde 'prior informed consent' procedures, zoals opgenomen in het Cartagena Protocol, het POPs-Verdrag en het Verdrag van Rotterdam.<sup>48</sup> In deze verdragen gaat het om procedures die voorschrijven dat de invoer van bepaalde producten, zoals bijvoorbeeld gevaarlijke chemicaliën of genetisch gemodificeerde producten, slechts plaats mag vinden op basis van op informatie gebaseerde toestemming van het ontvangende land. In deze gevallen is de samenwerking van het bedrijfsleven in belangrijke mate afhankelijk van de implementatie van het internationaal verdrag in kwestie in het nationaal recht van het uitvoerende en het ontvangende land; een situatie die in staten met een zwak ontwikkeld rechtssysteem tot problemen kan leiden. Wat hier duidelijk naar voren komt, is dat het internationaal publiekrecht, in zijn klassieke vorm, niet in staat is om niet-statelijke actoren direct te binden aan genomen besluiten. In de literatuur wordt voorgesteld om het mogelijk te maken om niet-statelijke actoren direct aan het internationale milieurecht te binden, of dat de staat waarin het betrokken bedrijf zijn hoofdzetel heeft, veelal ontwikkelde landen, een belangrijkere rol zou moeten spelen bij het handhaven van het internationaal milieurecht.<sup>49</sup> Deze voorstellen zijn te vergelijken met voorstellen die beogen multinationals aan de internationale mensenrechten te binden.<sup>50</sup> Het moge duidelijk zijn, dat de in deze alinea geschetste karakteristieken van het internationaal milieurecht er toe leiden dat dit

---

*International Organizations: De toenemende samenhang tussen de mondiale, Europese en nationale rechtsorde* (oratie Twente), 2006, p. 23-27.

45. Zie ook 'Third Report of the ILA Committee on Accountability of International Organisations', in ILA, *Report of the Seventieth Conference*, 2002, p. 772-806.

46. M. Morikawa & J. Morrison, *Who Develops ISO Standards?: A Survey of Participation in ISO's International Standards Development Processes*, 2004.

47. Zie Hey, *supra* n. 43, p. 447-451.

48. Zie resp. *supra* n. 31, 32 en 33.

49. M. Cordonier Segger, 'Sustainability and corporate accountability regimes: Implementing the Johannesburg Summit Agenda', *RECIEL* (12) 2003, p. 295-309.

50. M.T. Kamminga & S. Zia-Zarifi (red.), *Liability of Multinational Corporations under International Law*, 2000; N. Jägers, *Corporate Human Rights Obligations: In Search of Accountability*, 2002; zie verder hfdst. 14.

rechtsgebied maar slechts gedeeltelijk te vatten is in termen van het klassieke interstatelijke internationaal recht.

### 3. INSTITUTIONELE STRUCTUUR

Aan de basis van de hedendaagse institutionele structuur waarbinnen het internationaal milieurecht vorm krijgt staan de hierboven genoemde multilaterale milieuverdragen. Deze verdragen hebben veelal het karakter van een kader- of raamwerkverdrag. Dergelijke verdragen vormen het kader waarin een regime voor de aanpak van een bepaald milieuprobleem tot stand komt. Daartoe worden in het kaderverdrag zelf algemene beginselen en uitgangspunten opgenomen, die de basis vormen voor het ontwikkelen van nadere, meer specifieke regels in de vorm van een nieuw instrument (protocol) of besluiten ter implementatie van de hoofdinstrumenten (verdrag en protocol). Belangrijke voorbeelden van protocollen die een nadere uitwerking zijn van het gerelateerde raamwerkverdrag zijn het Montreal Protocol bij het Verdrag van Wenen, het Kyoto Protocol bij het Klimaatverdrag en het Cartagena Protocol bij het Biodiversiteitsverdrag.<sup>51</sup> Het regime dat op basis van een multilateraal milieuverdrag tot stand komt bestaat veelal uit het oorspronkelijke verdrag, één of meer protocollen, een groot aantal besluiten van partijen ter uitvoering van het verdrag en de protocollen, alsmede een aantal instellingen die tot taak hebben de implementatie en verdere ontwikkeling van het regime te bevorderen.<sup>52</sup>

MEA's laten zich kenmerken door een vrij eenduidige institutionele structuur, waaronder een hoogst besluitvormend orgaan, een verdragssecretariaat, en verschillende functionele subsidiaire organen. Deze elementen, en enkele daarmee samenhangende procedures en mechanismen, worden hier kort geschetst. De COP<sup>53</sup> is het hoogste besluitvormende orgaan waarin alle partijen zitting hebben (elk met één stem) en waar de belangrijkste besluiten genomen worden ter nadere ontwikkeling en implementatie van het regime. Besluitvorming in COP's vindt veelal plaats op basis van consensus, vaak ook wanneer het reglement van orde de mogelijkheid geeft om besluiten bij (bepaalde vormen van) meerderheid te nemen. COP's kunnen in principe geen besluiten nemen die als zodanig partijen bij het verdrag juridisch binden, tenzij het verdrag dit expliciet toestaat. Een dergelijke expliciete uitzondering is de proce-

---

51. Zie resp. *supra* n. 5, 28, 31.

52. R.R. Churchill & G. Ulfstein, 'Autonomous institutional arrangements in multilateral environmental agreements: A little-noticed phenomenon in international law,' *AJIL* (94) 2000, p. 623-659.

53. Voor protocols veelal MOP, naar het Engelse 'Meeting of the Parties', of COP/MOP, naar het Engelse 'Conference of the Parties acting as the Meeting of the Parties', genoemd. In de MOP of COP/MOP hebben partijen bij een protocol zitting. De benaming 'Conference of the Parties serving as Meeting of the Parties' (COP/MOP) wordt onder het Kyoto Protocol en ook onder het Cartagena Protocol bij het Biodiversiteitsverdrag gehanteerd om de vergadering van staten partij bij die protocollen te onderscheiden van de COP bij de verdragen zelf. Zie art. 13 Kyoto Protocol, *supra* n. 5, en art. 29 Cartagena Protocol, *supra* n. 31.

dure die in het Montreal Protocol is opgenomen om verdere reducties of uitfaseringen door te voeren van ozonafbrekende stoffen. Op basis van artikel 2 lid 9 van het Protocol kunnen deze maatregelen, als consensus niet kan worden bereikt, worden genomen op basis van een tweederde meerderheid van de aanwezige en stemmende partijen. Het Protocol bepaald uitdrukkelijk dat dergelijke besluiten bindend zijn voor alle partijen bij het Protocol. In de praktijk zijn tot nu toe alle dergelijke besluiten met consensus aangenomen.

COP-besluiten zijn dan weliswaar in vrijwel alle gevallen niet juridisch bindend, maar kunnen wel de verplichtingen van partijen onder het verdrag direct raken. Voorbeelden van dergelijke besluiten zijn die van de COP/MOP onder het Kyoto Protocol ter nadere uitwerking van de flexibele mechanismen die onder dat Protocol voorzien zijn.<sup>54</sup> Het gaat om mechanismen die de handel in emissie(reductie)rechten mogelijk maken en die samenwerking tussen partijen toestaan zodat de uitstoot van broeikas daar teruggedrongen kan worden waar het het goedkoopst is.<sup>55</sup>

Het werk dat plaatsvindt in het kader van multilaterale milieuverdragen wordt ondersteund door een secretariaat. Die secretariaten worden gevoerd door verschillende, aan de VN gelieerde organisaties of hebben een zelfstandige positie. Zo voert UNEP het secretariaat van de CITES, het Verdrag van Wenen en het Montreal Protocol, het Biodiversiteitsverdrag en het Cartagena Protocol, en het Verdrag van Bazel,<sup>56</sup> is het secretariaat van de Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol gelieerd aan de VN,<sup>57</sup> en voert de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) het secretariaat van vrijwel alle aan de zeescheepvaart gelieerde multilaterale milieuverdragen, waaronder het hiervoor genoemde MARPOL-Verdrag en het Verdrag van Londen.<sup>58</sup> Het secretariaat van het Verdrag van Ramsar staat daarentegen los van bestaande internationale instellingen, terwijl het secretariaat van het Werelderfgoedverdrag gevoerd wordt door de op onderwijs, wetenschap en cultuur gerichte VN-organisatie, UNESCO.<sup>59</sup>

De besluitvorming door de COP staat niet op zichzelf. Een COP wordt gevoed en ondersteund door een aantal subsidiaire organen, elk met een specifiek mandaat. Zo zijn er onder veel multilaterale milieuverdragen organen ingesteld die adviseren over wetenschappelijke en technologische aspecten. Soms ook worden besluiten van de COP voorbereid in één subsidiair orgaan. Daarnaast spelen in een aantal regimes ook externe wetenschappelijke en technische adviesorganen een belangrijke rol – organen en instanties die niet onder het regime zelf zijn opgericht. Voorbeeld hiervan is het

---

54. Zie art. 6 lid 2, 12 lid 7, en 17 van het Kyoto Protocol. Voor de concept besluiten die daartoe ontwikkeld zijn en die tijdens COP 7 in 2001 zijn aangenomen in de zgn. Marrakesh Accords, zie het verslag van de 7e COP bij het Klimaatverdrag, VN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add. 1-3 (2001). Sinds COP 7 is op basis van deze besluiten gehandeld en tijdens de COP/MOP 1, 2005, in Montreal zijn deze besluiten bevestigd als de basis voor het implementeren van het Kyoto Protocol.

55. Freestone & Streck, *supra* n. 5; E.E. Meijer, 'Het clean development mechanism', *Milieu & Recht* (7) 2004, p. 402-409.

56. Zie resp. *supra* n. 25, 28, 31 en 29.

57. Zie *supra* n. 5.

58. Zie *supra* n. 18, 19.

59. Zie *supra* n. 12.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), dat een belangrijke rol heeft gespeeld en speelt in de ontwikkeling van het klimaatregime.<sup>60</sup>

Vervolgens kennen steeds meer multilaterale milieuregimes een orgaan dat toezicht houdt op de naleving van verplichtingen, de zogenoemde nalevingscomités. Deze comités bestaan uit een relatief klein aantal leden, die door de respectievelijke COP's voor een bepaalde termijn worden gekozen. De leden vertegenwoordigen hun land of ze functioneren op persoonlijke titel, afhankelijk van wat de onderliggende nalevingsprocedure hierover bepaalt. Nalevingscomités hebben tot taak te oordelen over de implementatie van het betrokken verdrag door partijen. Mocht het comité tot de conclusie komen dat een staat te kort schiet in zijn implementatie van het verdrag dan kan het comité assisterende maatregelen voorstellen of bevorderen, zoals bijvoorbeeld het faciliteren van overdracht van technologie. In sommige gevallen kan een nalevingscomité overgaan tot het nemen van strengere maatregelen, zoals het geven van een waarschuwing, of sancties. Een voorbeeld is het nalevingscomité onder het Kyoto Protocol, dat kan besluiten om een staat die onvoldoende implementeert uit te sluiten van deelname aan de flexibele instrumenten, zoals de handel in emissie(reductie)rechten.<sup>61</sup>

Daarnaast kennen vrijwel alle multilaterale milieuverdragen zogenoemde financiële mechanismen, die veelal beheerd worden door de Wereldbank. Deze mechanismen dienen ter bevordering van de implementatie van de verplichtingen van ontwikkelde landen inzake de overdracht van financiën en technologie aan ontwikkelingslanden. De Global Environment Facility (GEF) is de belangrijkste instelling waarmee de Wereldbank, samen met UNEP en UNDP, en op basis van richtsnoeren van de COP's, vorm geeft aan die financiële mechanismen. De GEF werd in 1991 als 'pilot-project' opgericht door de Wereldbank en kreeg zijn huidige vorm na een herstructurering in 1994. Die herstructurering hield vooral in dat ontwikkelde en ontwikkelingslanden een meer gelijke positie kregen in de besluitvormingsorganen van de GEF. De GEF functioneert als het financiële mechanisme voor het Klimaatverdrag,<sup>62</sup> het Biodiversiteitsverdrag,<sup>63</sup> het Woestijnverdrag<sup>64</sup> en het POPs-Verdrag<sup>65</sup> en de aan deze verdragen gerelateerde protocollen. Het Montreal Protocol daarentegen kent zijn eigen fonds, het Multilateral Fund (MLF),<sup>66</sup> maar ook de GEF financiert projecten die zien op het terugdringen van ozonafbrekende stoffen. Daarenboven financiert de GEF tevens projecten ter bescherming van internationale wateren, waarbij het zowel zeeën als

---

60. Voor nadere informatie <[www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)>.

61. Voor nadere informatie, zie J. Klabbers, 'Compliance procedures', in Bodansky e.a., *supra* n. 1; M.A. Fitzmaurice & C. Redgwell, 'Environmental non-compliance procedures and international law', *NYIL* (31) 2000, p. 35-65.

62. Zie *supra* n. 5.

63. Zie *supra* n. 31.

64. VN-Verdrag ter bestrijding van woestijnvorming in de landen die te kampen hebben met ernstige droogte en/of woestijnvorming, in het bijzonder in Afrika 1994, *Trb.* 1995, 41 (i.w.tr. 26 december 1996); <[www.unccd.int](http://www.unccd.int)>.

65. Zie *supra* n. 32.

66. <[www.multilateralfund.org](http://www.multilateralfund.org)>.

rivieren betreft. Een groot aantal internationale organisaties werken daarnaast samen met de GEF; als zogenoemde 'implementing agencies' voeren zij GEF projecten uit in ontwikkelingslanden. Voorbeelden hiervan zijn de IMO en de Voedsel en Landbouw Organisatie van de VN (Food and Agriculture Organization, FAO).<sup>67</sup>

Naast de genoemde internationale instellingen spelen ook vele andere mondiale en regionale instellingen een belangrijke rol bij de ontwikkeling en implementatie van het internationaal milieurecht. Het gaat hierbij om een scala aan verschillende typen instellingen. Zo vallen UNEP en UNDP als VN-programma's onder de verantwoordelijkheid van de Algemene Vergadering van de VN. Het belangrijkste gevolg hiervan is dat deze programma's een beperkt eigen budget hebben en afhankelijk zijn van de vrijwillige bijdragen van staten. Niet onvermeld mag blijven de rol van de VN-Commissie voor internationaal recht (International Law Commission, ILC), een sub-orgaan van de Algemene Vergadering dat verantwoordelijk is voor de codificatie en ontwikkeling van het internationaal recht.<sup>68</sup> Hoewel het internationaal milieurecht als zodanig nimmer op de agenda van de ILC is geplaatst, heeft de ILC belangrijke bijdragen geleverd aan de ontwikkeling van dat rechtsgebied met zijn werk op het gebied van het recht van de zee,<sup>69</sup> waterlopen<sup>70</sup> en het aansprakelijkheidsrecht.<sup>71</sup> Van bijzonder belang zijn de ontwerpartikelen inzake de 'Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities,' die in 2001 door de ILC zijn aangenomen.<sup>72</sup> Die ontwerpartikelen zouden de basis kunnen vormen voor een verdrag over dit onderwerp. De ILC werkt ook aan ontwerpartikelen inzake aansprakelijkheid voor grensoverschrijdende schade als gevolg van gevaarlijke activiteiten, en aanvaardde in 2006, in tweede lezing, de Draft Principles on the Allocation of Loss in Case of Transboundary Harm Arising Out of Hazardous Activities.<sup>73</sup> Hoewel het in beide gevallen gaat om teksten die zien op grensoverschrijdende schade als gevolg van gevaarlijke activiteiten in het algemeen, zijn beide onderwerpen in het bijzonder van belang voor de nadere ontwikkeling van het juridische regime inzake grensoverschrijdende milieuschade.

---

67. Voor informatie over het GEF, zie J. Werksman, 'Consolidating global environmental governance: New lessons for the GEF?', in N. Kanie & P.M. Haas (red.), *Emerging Forces in Environmental Governance*, 2004, p. 35-50; <[www.gefweb.org](http://www.gefweb.org)>.

68. Voor internationaal milieurecht in het werk van de ILC, zie G. Hafner & H.L. Pearson, 'Environmental issue in the work of the International Law Commission', *YbIEL* (11) 2000, p. 4-51. Informatie over en documenten van de ILC zijn te vinden op <[www.un.org/law/ilc](http://www.un.org/law/ilc)>.

69. In de 50er jaren werd door de ILC de basis gelegd voor de zgn. 1958 verdragen inzake het recht van de zee. Zie hfdst. 20.

70. Verdrag inzake het recht betreffende het gebruik van internationale waterlopen anders dan voor scheepvaart 1997, *Trb.* 2000, 104 (hierna: VN-Waterlopenverdrag). Zie hfdst. 21.

71. In 2001 zijn de artikelen inzake staatsaansprakelijkheid, die door de ILC ontwikkeld zijn, door de Algemene Vergadering aangenomen in de vorm van een annex bij AV Res. 56/83 (2002). Zie hfdst. 10.

72. ILC Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, 2001, VN Doc. A/56/10 (2001), ch. V, p. 369-370, par. 91-94.

73. VN Doc. A/61/10 (2006), ch. V, p. 101-185, par. 66-67; en VN Doc. A/CN.4/L.686 (2006). Zie hfdst. 10.

Verder zijn van belang de zogenoemde gespecialiseerde organisaties. Deze zijn aan de VN gelieerd, maar vormen tevens zelfstandige internationale organisaties. Voorbeelden zijn de al genoemde IMO en de FAO. De FAO richt zich op landbouw, visserij en voedselvoorziening en onder haar auspiciën kwam in 2001 het Internationaal Verdrag inzake plantgenetische bronnen voor voedsel en landbouw tot stand.<sup>74</sup> Daarnaast zijn ook de niet aan de VN gerelateerde organisaties van belang voor de ontwikkeling van het internationaal milieurecht, zoals de al genoemde WTO en het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (International Atomic Energy Agency, IAEA). In het kader van de IAEA kwamen onder andere de verdragen inzake het gebruik van nucleaire energie tot stand.<sup>75</sup> Ook regionale, aan de VN gerelateerde organisaties, zoals de al genoemde UNECE, en niet aan de VN gerelateerde organisaties, zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Raad van Europa, spelen een rol bij de vorming van het internationaal milieurecht. In het kader van de UNECE kwamen verschillende milieuverdragen tot stand, zoals het LRTAP-Verdrag,<sup>76</sup> het Verdrag van Helsinki inzake internationale rivieren en meren (hierna: Verdrag van Helsinki),<sup>77</sup> het Verdrag van Espoo inzake milieueffectrapportage (hierna: Verdrag van Espoo)<sup>78</sup> en het Verdrag van Aarhus inzake toegang tot informatie, participatie en toegang tot de rechter (hierna: Verdrag van Aarhus).<sup>79</sup> Deze laatste twee verdragen richten zich, in tegenstelling tot de andere genoemde verdragen, niet op een specifiek milieuprobleem, maar zijn van toepassing op alle milieuproblemen en worden daarom ook wel horizontale milieuverdragen genoemd. De OESO draagt bij aan de vorming van het internationaal milieurecht vooral door het verrichten van studies, zoals bijvoorbeeld over klimaatverandering en de implementatie van het Kyoto Protocol.<sup>80</sup> In de Raad van Europa zijn onder andere het Verdrag van Bern (1979)<sup>81</sup> en het Verdrag inzake Europese Landschappen (2000)<sup>82</sup> tot stand gebracht. Vooral van belang in het kader van de Raad van Europa is echter de wijze waarop het Europees Hof voor de rechten van de mens in een aantal

---

74. Internationaal Verdrag inzake plantgenetische bronnen voor voedsel en landbouw 2001, *Trb.* 2002, 134, (i.w.tr. 29 juni 2004; Nederland 16 februari 2006).

75. Relevante verdragen zijn het Verdrag inzake nucleaire veiligheid 1994, *Trb.* 1994, 284 (i.w.tr. 24 oktober 1996; Nederland 13 januari 1997); het Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid van het beheer van bestraalde splijtstof en inzake de veiligheid van het beheer van radioactief afval 1997, *Trb.* 1999, 164 (i.w.tr. 18 juni 2001).

76. Zie *supra* n. 10.

77. Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van de grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren 1992, *Trb.* 1992, 199 (i.w.tr. 6 oktober 1996).

78. Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband 1991, *Trb.* 1991, 104 (i.w.tr. 10 september 1997).

79. Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden 1998, *Trb.* 1998, 289 (i.w.tr. 30 oktober 2001; Nederland 29 maart 2005).

80. Zie bijv. 'Exploring options for "Sectoral Crediting Mechanisms"', COM/ENV/EPOC/IEA/SLT (2005)1 en <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)>.

81. Zie *supra* n. 14.

82. Europees landschapsverdrag 2000, *Trb.* 2005, 23 (i.w.tr. 1 maart 2004; Nederland 1 november 2005) <[www.coe.int](http://www.coe.int)>.

zaken een verband heeft gelegd tussen, enerzijds, burgerrechten en politieke rechten, zoals het recht op privé- en familielevens en het recht op eigendom, en de bescherming van het milieu anderzijds.<sup>83</sup> Daarnaast spelen verdragssecretariaten van op specifieke gebieden of regio's gerichte verdragen een rol. In Nederland valt hierbij te denken aan de secretariaten van de al genoemde verdragen inzake de Rijn, Schelde en Maas en het OSPAR-Verdrag.<sup>84</sup>

De hier beschreven instellingen en de daarmee geassocieerde besluitvormingsprocedures kenmerken zich door een grote mate van dynamiek. Binnen deze institutionele structuur vindt continue besluitvorming plaats ter implementatie van het betreffende regime. In dat proces worden voortdurend besluiten genomen die de verplichtingen van partijen nader inhoud geven en die de gezamenlijke belangen van partijen raken. Het grote aantal internationale instellingen dat zich richt op milieubescherming (hierboven is slechts een selectie gemaakt) heeft ook afstemmingsproblemen tot gevolg. Dit werd onderstreept door de Secretaris-Generaal van de VN tijdens de voorbereidingen van de World Summit die in 2005 werd gehouden. Hij concludeerde dat het hoog tijd was voor het tot stand brengen van een meer geïntegreerde structuur voor het ontwikkelen van internationaal milieubeleid, wetenschappelijke discussies en het monitoren van de implementatie van milieuverdragen.<sup>85</sup> Toch konden de deelnemers aan de Summit het slechts eens worden over een onderzoek naar de mogelijkheid van een dergelijke structuur, en stelden zij vast dat de juridische autonomie van de verdragsorganen (lees, de COP's) in stand moest worden gehouden.<sup>86</sup> Dit doet vermoeden dat fundamentele veranderingen in de huidige institutionele structuur voorlopig niet waarschijnlijk zijn. Waarmee tevens duidelijk is dat een VN-milieuorganisatie, in de vorm van een gespecialiseerde organisatie, er voorlopig waarschijnlijk niet zal komen.<sup>87</sup>

#### 4. BEGINSELEN

Een bespreking van de beginselen van internationaal recht zoals die zich ontwikkeld hebben op het terrein van milieubescherming biedt de mogelijkheid om in kort bestek

---

83. Zie 'Environmental protection and the European Convention on Human Rights,' *Human Rights Files*, No 21, Council of Europe, 2005; M. Kuijer, 'Het EVRM en milieuvraagstukken', *TMA* (18) 2004, p. 9-13; J. van Lanen & J. Verschuuren, 'Het milieu voor het Europees Hof voor de rechten van de mens: Naar een geleidelijke erkenning van een mensenrecht op bescherming van het milieu', *Milieu & Recht* (9) 1999, p. 213-219. Zie verder hfdst. 14.

84. Zie resp. *supra* n. 8, 9 en 16.

85. Report of the Secretary-General, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, VN Doc. A/59/2005 (2005), par. 212. Dit is het rapport ter voorbereiding van de Summit.

86. '2005 World Summit Outcome', VN Doc. A/60/L.1 (2005), par. 169. Voor nadere informatie, zie E. Hey, 'The High-level Summit: International institutional reform and international law', *JILIR* (2) 2005-1, p. 5.

87. F. Biermann & S. Bauer, *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance*, 2005.

een overzicht te geven van de belangrijkste inhoudelijke aspecten van het internationale milieurecht. Deze beginselen zijn opgenomen in verdragen en andere instrumenten van het internationaal milieurecht, zoals de Verklaring van Rio, die aangenomen werd in 1992 ter afsluiting van de hierboven genoemde Rio Conferentie. Hoewel juridisch niet-bindend, geeft de Verklaring van Rio een goede weergave van de belangrijkste beginselen van het internationaal milieurecht.

In veel gevallen staat het nog ter discussie of de besproken beginselen het karakter hebben van internationaal gewoonterecht, mede omdat internationale gerechtshoven veelal geen duidelijke uitspraak doen over het juridisch karakter van die beginselen. Een dergelijke situatie deed zich voor in de uit 1997 daterende *Gabčíkovo-Nagyymaros* zaak tussen Hongarije en Slowakije, waar het Internationaal Gerechtshof in het midden liet of het voorzorgsbeginsel (dat bepaalt dat wetenschappelijke onzekerheid over causaliteit geen reden is om milieubeschermdende maatregelen uit te stellen) en het beginsel van duurzame ontwikkeling onderdeel waren van het internationaal gewoonterecht. Ook het arbitragetribunaal in de *IJzeren Rijn* zaak tussen België en Nederland refereerde in haar uitspraak van 24 mei 2005 aan de vraag welk milieuverdragsrecht of beginselen hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van internationaal gewoonterecht. Zonder verder te willen treden in dat debat, observeerde het tribunaal dat:

‘[I]n all of these categories “environment” is broadly referred to as including air, water, land, flora and fauna, natural ecosystems and sites, human health and safety, and climate. The emerging principles, whatever their current status, make reference to conservation, management, notions of prevention and of sustainable development, and protection for future generations.’<sup>88</sup>

De bedoelde discussie kan hier verder niet uitvoerig aan de orde komen; hier zal slechts gewezen worden op die gevallen waarin internationale gerechtshoven wel duidelijkheid verschaften over het juridische karakter van een beginsel.

Wel kan nog worden opgemerkt dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen de vraag naar de juridische status van een beginsel en de vraag naar de betekenis van een beginsel. De eerste vraag ziet op de juridische relevantie van een beginsel en speelt geen rol in die gevallen waar een beginsel onderdeel uitmaakt van een verdrag en waar het gaat om toepassing van dat beginsel binnen dat verdragsregime. In dat geval gaat het immers om het toepassen van verdragsregels, inclusief beginselen, waarvan de juridische status duidelijk is. Dat er in die situatie, of in het geval dat een beginsel onderdeel uitmaakt van het internationaal gewoonterecht, onzekerheid kan bestaan over de betekenis van een beginsel in de praktijk, is een vraag van geheel andere aard die de interpretatie en toepassing van het beginsel betreft. Daarbij gaat het in het internationaal (milieu)recht vaak om beginselen die vragen om een afweging van tegenstrijdige belangen. De exacte betekenis van deze beginselen kunnen

---

88. *Iron Rhine Arbitration* (Belgium/Netherlands), par. 58 <[www.pca-cpa.org](http://www.pca-cpa.org)>.

slechts worden bepaald in de concrete situatie waarin ze (moeten) worden toegepast en aan de hand van een weging van de betrokken belangen. Het betekent ook dat de uitwerking van die beginselen in nadere regels wenselijk is voor de benodigde rechtszekerheid. Zo is bijvoorbeeld het beginsel van 'intra-generational equity' (intra-generationale billijkheid), waarin vooral de afweging tussen de belangen van ontwikkelingslanden en die van de ontwikkelde landen een centrale rol speelt, nader uitgewerkt in het beginsel van gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden. In het klimaatregime bijvoorbeeld is dit beginsel geconcretiseerd met verplichtingen tot emissiereductie die wel rusten op ontwikkelde landen en landen met overgangseconomieën, maar niet op ontwikkelingslanden.<sup>89</sup>

In deze paragraaf zal eerst ingegaan worden op algemene beginselen van internationaal (milieu)recht. Daarna zal de aard van de zorgplicht die op staten rust besproken worden aan de hand van het preventiebeginsel en het voorzorgsbeginsel. Vervolgens zal worden ingegaan op meer specifieke beginselen van internationaal milieurecht. De algemene beginselen geven veelal doelstellingen en af te wegen belangen aan. De 'zorgplichtbeginselen' bepalen wanneer er gehandeld zou moeten worden. De specifieke beginselen geven nadere richting aan het handelen van staten en zijn veelal procedureel van aard. Uiteraard bestaan er daarnaast concrete regels en verplichtingen binnen de specifieke regimes, maar daarop wordt in dit hoofdstuk niet nader ingegaan.

#### 4.1 Algemene beginselen

Tot de basisbeginselen van het internationaal milieurecht behoort het al besproken beginsel dat staten grensoverschrijdende milieuschade dienen te voorkomen.<sup>90</sup> Dit beginsel is vastgelegd in beginsel 21 van de Verklaring van Stockholm en, in ietwat gewijzigde vorm, in beginsel 2 van de Verklaring van Rio. Met uitzonderlijke duidelijkheid verklaarde het Internationaal Gerechtshof in 1996 het volgende over dit beginsel:

'The existence of the general 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.'<sup>91</sup>

Daarmee is duidelijk geworden dat er een gewoonterechtelijke plicht rust op staten om zich in te spannen om grensoverschrijdende milieuschade te voorkomen.

Een Nederlandse rechtbank paste het beginsel toe in de zaak die Nederlandse tuinders en de Stichting Reinwater aanspande tegen de Franse kalimijnen. In de context van deze zaak is het van belang om op te merken dat de Nederlandse rechter, althans

89. Art. 3 en Annex I van het Kyoto Protocol, *supra* n. 5.

90. Zie par. 2.

91. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, *ICJ Rep.* 1996, p. 226, par. 29 (hierna: *Nuclear Weapons*).

in eerste instantie, dit beginsel van toepassing achtte in relaties tussen andere actoren dan staten, *in casu* de Franse kalimijnen en de Nederlandse tuinders.<sup>92</sup> In hoger beroep werd echter besloten dat het internationaalrechtelijke beginsel slechts van toepassing is tussen staten.<sup>93</sup> Daarmee benadrukte de uitspraak het interstatelijke karakter van het internationaal recht.

Beginsel 21 van de Verklaring van Stockholm en beginsel 2 van de Verklaring van Rio verwijzen ook naar het soevereine recht van staten om hun eigen hulpbronnen te exploiteren op grond van hun eigen ontwikkelings- en milieubeleid. Dit recht is nauw gerelateerd aan het leerstuk van de soevereiniteit van staten.<sup>94</sup> De opname in één zin van zowel de plicht om grensoverschrijdende milieuschade te voorkomen als het soevereine recht van staten om hun eigen hulpbronnen te exploiteren op grond van hun eigen beleid, geeft een goede illustratie van de belangen die gewogen dienen te worden bij het toepassen van algemene beginselen van internationaal (milieu)recht.

De verwijzing in beginsel 2 van de Verklaring van Rio naar het ontwikkelingsbeleid van staten onderstreept tevens de balans die bereikt zou moeten worden tussen het bevorderen van ontwikkeling en de bescherming van het milieu, zoals dat naar voren komt in het beginsel van duurzame ontwikkeling. Hoewel het beginsel van duurzame ontwikkeling, als term, een relatief nieuw fenomeen is in het internationale milieurecht, is de notie dat milieubescherming en economisch belangen met elkaar in balans moeten worden gebracht terug te vinden in vele vroege rechtssystemen. Rechter Weeramantry, de toenmalige vice-president van het Internationaal Gerechtshof illustreert dit in zijn opinie bij de uitspraak in de *Gabčikovo-Nagymaros* zaak.<sup>95</sup> Het beginsel van duurzame ontwikkeling is terug te vinden in groot aantal van de beginselen uit de Verklaring van Rio. Dit is het meest duidelijk in de beginselen 3 en 4, die wijzen op de noodzaak om milieubeleid te incorporeren in het ontwikkelingsbeleid (beginsel 4) in het belang van huidige en toekomstige generaties (beginsel 3).

Met de verwijzing naar huidige en toekomstige generaties omvat beginsel 3 van de Verklaring van Rio ook de beginselen van intra- en inter-generatiele billijkheid. Het beginsel van intra-generatiele billijkheid refereert aan billijkheid tussen leden van dezelfde generatie en is vooral, maar niet alleen, van belang in de Noord-Zuid context. Het heeft verdere uitwerking gekregen in het beginsel van 'common but differentiated responsibilities' dat in beginsel 7 van de Verklaring van Rio is vastgelegd. Het houdt in dat ontwikkelde landen op basis van hun historische en huidige bijdrage aan de milieuproblematiek, hun economische welvaart en technische voorsprong, het voortouw dienen te nemen bij het treffen van milieubescherpende maatregelen, en dat zij zich gecommitteerd hebben om ontwikkelingslanden bij te staan in het berei-

---

92. Rb. Rotterdam 16 december 1983, *NJ* 1984, 341.

93. Hof 's-Gravenhage 10 september 1986, *NJ* 1988, 496. Zie J.M. van Dunné, 'Fault or strict liability and the French potassium mines case: The Supreme Court of the Netherlands, 23rd September 1988', in J.M. van Dunné (red.), *Transboundary Pollution and Liability: The Case of the River Rhine*, 1991.

94. Zie hfdst. 6.

95. *Gabčikovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), Separate opinion of Vice-President Weeramantry, *ICJ Rep.* 1997, p. 88.

ken van duurzaamheid door middel van de overdracht van technologie en financiële middelen.<sup>96</sup> Een groot aantal MEA's bepaalt dat de mate waarin ontwikkelingslanden gehouden zijn te voldoen aan hun verplichtingen onder het verdrag, afhangt van de mate waarin ontwikkelde landen voldoen aan hun verplichtingen inzake die overdracht van technologie en financiële middelen onder het verdrag.<sup>97</sup> Het beginsel van gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden vindt op drie samenhangende manieren uitwerking in het internationaal milieurecht: door de overdracht van technologie en financiële middelen van ontwikkelde naar ontwikkelingslanden,<sup>98</sup> door het faseren van de (implementatie van) verplichtingen voor ontwikkelingslanden,<sup>99</sup> en met het niet van toepassing zijn van bepaalde verdragsverplichtingen op ontwikkelingslanden.<sup>100</sup> Het beginsel van gedeelde maar gedifferentieerde verplichtingen en de overdracht van technologische en financiële middelen van ontwikkelde naar ontwikkelingslanden zijn ook de directe aanleiding geweest voor het koppelen van financiële mechanismen aan multilaterale milieuverdragen en de oprichting van de hierboven besproken GEF.

Het beginsel van inter-generatiele billijkheid heeft betrekking op billijkheid tussen generaties en ziet op de maatregelen die een generatie zou moeten treffen om de belangen van toekomstige generaties te beschermen. Dit beginsel werd toegepast in de uitspraak van het Filippijnse Hoger Gerechtshof in de *Minors Oposa* zaak uit 1993.<sup>101</sup> In die zaak erkende de Filippijnse Hoge Raad het recht van minderjarigen om in rechte op te treden mede namens toekomstige generaties en mede ter bescherming van het belang van toekomstige generaties bij het behoud van oerwoud. Ook het Internationaal Gerechtshof verwees naar het belang van toekomstige generaties bij de bescherming van het milieu, echter zonder zich uit te laten over de juridische status van het beginsel van inter-generatiele billijkheid in de *Nuclear Weapons* zaak,<sup>102</sup> waarnaar het vervolgens verwees in de *Gabčíkovo-Nagymaros* zaak.<sup>103</sup>

Beginsel 4 van de Verklaring van Rio refereert ook aan het integratiebeginsel. Dit beginsel vereist dat milieubelangen in alle andere beleidsterreinen worden geïncorpo-reerd. Het geeft uiting aan het feit dat het internationaal milieurecht nauw verbonden

---

96. Bijv. art. 5 van het Montreal Protocol kent aan ontwikkelingslanden een respijtperiode van tien jaar toe om te voldoen aan hun verplichtingen om de uitstoot van bepaalde gassen te reduceren. Montreal Protocol, *supra* n. 28. Art. 10A van hetzelfde Protocol bepaalt dat ontwikkelde landen financiële en technische middelen zullen overdragen aan ontwikkelingslanden via het multilaterale fonds dat opgericht is onder art. 1, het zgn. Multilateral Fund. Zie *supra* n. 66 en bijbehorende tekst.

97. Zie bijv. art. 4 lid 7 Klimaatverdrag, *supra* n. 5; art. 20 lid 4 Biodiversiteitsverdrag, *supra* n. 3; en art. 13 lid 4 POPs Verdrag, *supra* n. 33.

98. Zie o.a. beginsel 9 van de Verklaring van Rio.

99. Zie *supra* n. 96.

100. Zo legt het Kyoto Protocol geen reductiepercentages op aan ontwikkelingslanden. Kyoto Protocol, *supra* n. 5.

101. Supreme Court of the Philippines 30 juli 1993, *Minors Oposa v. Secretary of the Environment and Natural Resources Fulgencio Factoran*, *ILM* (33) 1994, p. 173.

102. *Nuclear Weapons*, *supra* n. 91, par. 29.

103. *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, *supra* n. 95, par. 112.

is met andere gebieden van het internationaal recht. Ook dit beginsel is terug te vinden in een groot aantal multilaterale milieuverdragen, zoals bijvoorbeeld in artikel 6 van het Biodiversiteitsverdrag. Daarnaast heeft het ook zijn weerslag gevonden in andere rechtsgebieden, zoals bijvoorbeeld in de preambule van het WTO-Verdrag.<sup>104</sup>

Hier zal in het bijzonder stil worden gestaan bij het verband tussen het internationaal milieurecht en het recht inzake vrede en veiligheid. Beginsel 25 van de Verklaring van Rio bepaalt dat vrede, ontwikkeling en milieubescherming onderling afhankelijk zijn en ondeelbaar. Beginsel 24 stelt dat oorlog per definitie destructief is voor duurzame ontwikkeling.<sup>105</sup> Ook het Aanvullend Protocol I bij de Verdragen van Genève, gaat in op de bescherming van het milieu tijdens een gewapend conflict. Artikel 35 lid 3 van Protocol I verbiedt het gebruik van wapens die wijdverspreide, lange termijn en ernstige milieuschade veroorzaken of waarvan dergelijke schade verwacht kan worden. Artikel 55 lid 2 van hetzelfde protocol verbiedt represaillemaatregelen in de vorm van aanvallen op het natuurlijke milieu.<sup>106</sup> Voorts bepaalde het Internationaal Gerechtshof in zijn advies inzake *Nuclear Weapons* dat deze bepalingen (beginsel 24 van de Verklaring van Rio en de bepalingen van het Aanvullend Protocol I) tezamen:

‘[E]mbody a general obligation to protect the natural environment against wide-spread-long-term and severe environmental damage; the prohibition of methods and means of warfare which are intended, or may be expected to cause such damage; and the prohibition of attacks against the natural environment by way of reprisals.’<sup>107</sup>

In meer algemene zin kwam het Hof tot de conclusie dat, hoewel het internationaal milieurecht niet uitdrukkelijk het gebruik van nucleaire wapens verbiedt, dit onderdeel van het internationale recht:

‘[I]ndicates important environmental factors that are properly to be taken into account in the context of the implementation of the principles and rules of the law applicable in armed conflict.’<sup>108</sup>

Daarnaast is voorafgaande aan, en tijdens de World Summit 2005, het verband gelegd tussen onder andere armoede, de milieuproblematiek en veiligheid.<sup>109</sup> Daarmee is ook een basis is gelegd voor de meer directe betrokkenheid van de VN-Veiligheidsraad bij het internationaal milieurecht.

---

104. Par. 1 preambule van de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie 1994, *Trb.* 1995, 130, (i.w.tr. 1 januari 2005; Nederland en EG 1 januari 2005).

105. Zie verder hfdst. 12.

106. Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949, betreffende de bescherming van slachtoffers van internationale gewapende conflicten (Protocol I) 1977, *Trb.* 1978, 41 (i.w.tr. 7 december 1979; Nederland 26 december 1987). Zie verder hfdst. 16.

107. *Nuclear Weapons*, *supra* n. 91, par. 31.

108. *Ibid.*, par. 34.

109. Zie ‘2005 World Summit Outcome’, *supra* n. 86, par. 72, 79; zie ook Hey, *supra* n. 86.

Ook ten aanzien van aansprakelijkheid kent het internationale milieurecht een aantal beginselen. Deze bepalen dat staten er zorg voor dienen te dragen dat zij hun nationale rechtssysteem zo ontwikkelen dat slachtoffers van milieuvervuiling of andere milieuschade gecompenseerd worden en dat staten dienen samen te werken ter verdere ontwikkeling van het internationale milieuaansprakelijkheidsrecht.<sup>110</sup> Het kan hierbij gaan om zowel staatsaansprakelijkheid als civiele aansprakelijkheid. Bij civiele aansprakelijkheid rust de aansprakelijkheid op de private actor die verantwoordelijk is voor de schadeveroorzakende activiteit, of daarvoor het risico draagt. Ten aanzien van staatsaansprakelijkheid kampt het internationale milieurecht met dezelfde problemen als die waar het internationale staatsaansprakelijkheidsrecht in algemene zin mee te maken heeft, waarbij het onder meer een probleem is dat staten slechts in zeer beperkte mate bereid zijn om gebruik te maken van dat recht.<sup>111</sup> Ook is het van belang dat het internationaal milieurecht, net als nationaal milieurecht, in eerste instantie gericht is op het voorkomen van schade; compensatie voor geleden schade is daarom slechts een 'second best option'. Daarbij mag niet vergeten worden dat aansprakelijkheidsregelingen ook een preventieve werking kunnen hebben.

Alleen in het ruimterecht bestaat een verdrag dat de aansprakelijkheid voor onder andere milieuschade direct bij staten legt.<sup>112</sup> Voor het overige gelden algemene beginselen van staatsaansprakelijkheidsrecht, met alle problemen van dien. Ook bestaat er een voortdurende discussie over de vraag of er risicoaansprakelijkheid voor staten bestaat in het geval van schade veroorzaakt door zogenoemde 'ultrahazardous activities', zoals bijvoorbeeld de exploitatie van nucleaire installaties. Dergelijke regelingen zijn er tot op heden niet. Wel zijn in een aantal gevallen in het kader van multilaterale milieuregimes civiele aansprakelijkheidsregelingen tot stand gekomen.<sup>113</sup> De bekendste voorbeelden daarvan zijn de civiele aansprakelijkheidsverdragen inzake milieuschade veroorzaakt door scheepvaartactiviteiten en die inzake nucleaire schade.<sup>114</sup> Thans is tevens duidelijk dat in de ILC-artikelen over aansprakelijkheid

---

110. Zie ook beginsel 13 van de Verklaring van Rio.

111. Zie hfdst. 10.

112. Overeenkomst inzake de internationale aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door ruimtevoorwerpen 1971, *Trb.* 1979, 20; 1981, 38 (i.w.tr. 1 september 1972; Nederland 17 februari 1981). Zie verder hfdst. 23.

113. R. Lefeber, *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Liability*, 1996; N. L.J.T. Horbach, *Liability versus Responsibility under International Law: Defending Strict State Responsibility for Transboundary Damage*, 1996.

114. Voor scheepvaart activiteiten gaat het om het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie 1969, gewijzigd bij Protocol in 1992, *Trb.* 1994, 229 (i.w.tr. 30 mei 1996; Nederland 15 november 1997); Internationaal Verdrag betreffende de instelling van een internationaal fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie 1971, gewijzigd bij Protocol in 2003, *Trb.* 2004, 196 (i.w.tr. 3 maart 2005; Nederland 16 september 2005). Voor nucleaire schade gaat het om het Verdrag inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie 1960, *Trb.* 1961, 27; 1962, 64 (i.w.tr. 1 april 1968; Nederland 28 december 1979) plus de verschillende wijzigingen van het verdrag; en het Verdrag van Wenen inzake wettelijke aansprakelijkheid voor kernschade 1963, *Trb.* 1964, 177 (i.w.tr. 12 november 1977; Nederland en EG zijn geen partij) en wijzigingen;

voor grensoverschrijdende schade als gevolg van gevaarlijke activiteiten primair is gekozen voor civiele aansprakelijkheid.<sup>115</sup>

Dat het samenwerkingsbeginsel een belangrijke rol speelt in het internationale milieurecht zal uit het hier bovenstaande duidelijk zijn. Dit beginsel komt mede tot uiting in de vele verdragen en andere vormen van samenwerking die staten onderling overeenkomen. Het beginsel wordt het duidelijkst geformuleerd in beginsel 7 van de Verklaring van Rio over gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden. Daarnaast wijst beginsel 5 van de Verklaring van Rio op de plicht van staten en individuen om samen te werken aan de uitbanning van armoede en bepaalt beginsel 6 dat in de samenwerking ter verwezenlijking van duurzame ontwikkeling de positie en behoeften van ontwikkelingslanden, in het bijzonder die van de minst ontwikkelde landen, prioriteit dienen te krijgen.

Het is van belang op te merken dat de vereiste samenwerking waar beginsel 5 van de Verklaring van Rio naar verwijst zich niet beperkt tot staten; ook andere actoren dienen bij de totstandkoming en toepassing van het milieurecht betrokken te worden. Dit laatste aspect, het participatiebeginsel, is vastgelegd in meerdere beginselen van de Verklaring van Rio. Het meest duidelijk komt het naar voren in de eerste zin van beginsel 10, waarin geconstateerd wordt de participatie van burgers noodzakelijk is om de milieuproblematiek aan te pakken. In beginsel 10 wordt de betrokkenheid van burgers nader uitgewerkt ten aanzien van transparantie, participatie en toegang tot de rechter op nationaal niveau. Daarnaast wijst de Verklaring van Rio in beginselen 20 t/m 22 op de noodzaak om bepaalde groepen (de zogenoemde 'major groups'), zoals vrouwen, jongeren en inheemse volkeren, te betrekken bij het ontwikkelen en toepassen van milieubeleid.

Het brede samenwerkingsbeginsel, dat op staten en andere actoren van toepassing is, is verwoord in beginsel 27 van de Verklaring van Rio. Het is ook uitgewerkt in recente internationale milieu-instrumenten, die naast staten ook andere actoren aanspreken, zoals bijvoorbeeld, de FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries van 1995; een juridisch niet bindend instrument dat zich direct richt tot staten, maar ook tot vissers en andere individuen en instellingen die betrokken zijn bij de zeevisserij.<sup>116</sup> Voorts is ook inhoud gegeven aan het participatiebeginsel in meer specifieke beginselen en uitgangspunten inzake transparantie en toegang tot de rechter, die in paragraaf 4.3 worden besproken.

---

en tevens het Verdrag van Wenen inzake aanvullende vergoedingen voor kernschade 1997 (nog niet in werking) <[www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/supcomp.html](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/supcomp.html)>.

115. Draft Principles on the Allocation of Loss in Case of Transboundary Harm Arising Out of Hazardous Activities, *supra* n. 73. Zie hfdst. 10, par. 4.

116. Zie G. Moore, 'The Code of Conduct for Responsible Fisheries', in E. Hey (red.), *Developments in International Fisheries Law*, 1999, p. 85-105. Een ander voorbeeld van een soortgelijk instrument is Agenda 21, het beleidsplan dat op de Rio Conferentie werd aangenomen.

## 4.2 Zorgplichtbeginselen

De in de vorige paragraaf besproken beginselen geven de algemene kaders aan waarbinnen het internationale milieurecht en -beleid tot stand zouden moeten komen. Zij geven echter niet aan *wanneer* beschermende maatregelen genomen moeten worden. Bij het bepalen van de drempel voor milieubeschermend handelen spelen het preventiebeginsel en het voorzorgsbeginsel een belangrijke rol.

Het preventiebeginsel ('prevention principle') schrijft voor dat schade aan het milieu voorkomen dient te worden. Het is tevens de basis voor het beginsel dat grensoverschrijdende milieuschade voorkomen dient te worden, en in die zin zijn ook hier het eerder besproken beginsel 21 van de Verklaring van Stockholm en beginsel 2 van de Verklaring van Rio relevant. Het preventiebeginsel heeft echter een bredere betekenis die van belang is om te bepalen welk gedrag van een staat verwacht mag worden en uiteindelijk bepalend is voor het vaststellen van staatsaansprakelijkheid. Een vraag die in dit verband regelmatig opkomt is die naar de aard van het preventiebeginsel; is het een resultaatsverplichting of een inspanningsverplichting? Naar haar aard is het een inspanningsverplichting, die nauw is gerelateerd aan de plicht tot redelijk en billijk gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het beginsel van het verbod op misbruik van recht. Het gedrag dat van een staat verwacht mag worden op basis van het preventiebeginsel hangt echter sterk af van de context, met name de activiteit en het milieu in kwestie. Hoe risicovoller en hoe gevaarlijker de activiteit, hoe meer preventief handelen er van een staat verwacht mag worden. Tevens hangt de betekenis van het preventiebeginsel nauw samen met de ontwikkeling van de meer technische, en veelal juridisch niet-bindende milieuregels die op indirecte wijze specifiek gedrag voorschrijven voor niet-statelijke actoren. De staat zou die voorschriften moeten implementeren in nationale wetgeving of beleid en toepassen op de handelingen van niet-statelijke actoren die binnen zijn jurisdictie plaatsvinden. Deze technische milieuregels bepalen dus mede de minimum standaard die van een staat verwacht mag worden op grond van het preventiebeginsel. Zij vullen als het ware het preventiebeginsel in, door middel van gedragsverplichtingen die een staat dient toe te passen op niet-statelijke actoren. Daarnaast speelt ook de beschikbare kennis over het te beschermen milieu een rol; hoe kwetsbaarder het ecosysteem des te meer zorg verwacht mag worden, en hoe meer kennis en technologie beschikbaar zijn des te concreter de zorg die van een staat mag worden verwacht omschreven kan worden.

In het verlengde van het preventiebeginsel ligt het voorzorgsbeginsel ('precautionary principle' oftewel 'Vorsorgeprinzip').<sup>117</sup> Het voorzorgsbeginsel is het resultaat van een voortdurende discussie over hoe te handelen in het geval van wetenschappelijke onzekerheid over de relatie tussen de oorzaak en het gevolg van milieuschade. Het voorzorgsbeginsel bepaalt dat wetenschappelijke onzekerheid over het oorzake-

---

117. D. Freestone & E. Hey (red.) *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation*, 1996; A. Trouwborst, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law*, 2002; A. Trouwborst, *Precautionary Rights and Duties*, 2006.

lijk verband tussen een activiteit of een product en (ernstige of onherstelbare) milieu- of gezondheidsschade geen reden is om het nemen van milieubeschermdende maatregelen uit te stellen. Van dit beginsel bestaan verschillende formuleringen die variëren van sterkere bewoordingen die een omkering van de bewijslast behelzen, tot zwakkere formuleringen die uitgaan van de voorzorgsbenadering ('precautionary approach') en mede de nadruk leggen op economische haalbaarheid. Beginsel 15 van de Verklaring van Rio verwoordt de zwakkere formulering van dit beginsel. Een sterke formulering van het voorzorgsbeginsel is te vinden in artikel 2 lid 2 van het OSPAR-Verdrag.

Het Internationaal Gerechtshof koos er in de *Gabčíkovo-Nagymaros* zaak voor om het voorzorgsbeginsel niet expliciet maar impliciet toe te passen; verwezen werd naar de inhoud ervan zonder het beginsel met zoveel woorden te noemen.<sup>118</sup> De Appellate Body van de WTO erkende het beginsel niet als een algemeen beginsel van internationaal recht in de *Hormones* zaak.<sup>119</sup> Het Internationaal Zeerechttribunaal (International Tribunal for the Law of the Sea, ITLOS) paste het beginsel wel toe in de *Southern Bluefin Tuna* zaken.<sup>120</sup> Het koos daarvoor de volgende formulering:

'that, in the view of the Tribunal, the parties should in the circumstances [met name van wetenschappelijke onzekerheid en het niveau van de vangsten, par. 73-76] act with prudence and caution to ensure that effective conservation measures are taken to prevent serious harm to the stock of southern bluefin tuna.'<sup>121</sup>

Onze conclusie is dat aan het prille begin van de eenentwintigste eeuw *opinio iuris* en statenpraktijk uitwijzen dat wetenschappelijk onzekerheid omtrent oorzaak en gevolg geen zelfstandige reden mag zijn om niet over te gaan tot milieubeschermdende maatregelen. Met andere woorden, dat op grond van het voorzorgsbeginsel in het geval van wetenschappelijke onzekerheid en een risico op meer dan te verwaarlozen schade aan het milieu, beschermende maatregelen vereist zijn en het aan diegene is die tegen dergelijke maatregelen pleit, om aannemelijk te maken dat die maatregelen niet noodzakelijk zijn. Daarbij spreekt het voorzorgsbeginsel zich niet uit over de specifiek te nemen maatregelen. Inmiddels is echter uit de statenpraktijk af te leiden dat bepaalde procedurele maatregelen in het bijzonder geschikt zijn voor het implementeren van het voorzorgsbeginsel. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om transparante milieueffect/risico rapportages, of vergelijkbare procedures, waarin alle relevante factoren gewogen kunnen worden en waarin belanghebbende actoren een rol kunnen

118. Zie *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, *supra* n. 95, par. 140; A.E. Boyle, 'The Gabčíkovo-Nagymaros case: New law in old bottles', *YbIEL* (8) 1997, p. 13-20.

119. Appellate Body Report, *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WTO Doc. WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R (1998), par. 123; E. Hey, 'Considerations regarding the Hormones case, the precautionary principle and international dispute settlement procedures', *LJIL* (13) 2000, p. 239-248.

120. *Southern Bluefin Tuna* (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Provisional Measures, *ILM* (38) 1999, p. 1624, par. 73-77.

121. *Ibid.*, par. 77.

spelen.<sup>122</sup> Daarnaast bestaat er in toenemende mate overeenstemming over het feit dat bepaalde activiteiten op grond van het voorzorgsbeginsel niet langer toegestaan zijn, mede omdat er alternatieven voorhanden zijn. De stand der techniek dient dus te worden toegepast. Het besluit om tot een verbod te komen op het storten in en het verbranden van afval op zee, dat in 1988 werd aangenomen in het kader van het Verdrag van Oslo, is een voorbeeld van een besluit waarbij de stand der techniek werd toegepast. Inmiddels is het verbranden en storten van afval op en in zee verboden, behoudens enkele uitzonderingen die natuurlijke materialen betreffen. Dit verbod is opgenomen in zowel het mondiale Verdrag van Londen, als in het OSPAR-Verdrag. Daarbij is het van belang op te merken dat toen in 1988 in het kader van het Verdrag van Oslo, een van de twee voorlopers van het OSPAR Verdrag, werd besloten om het verbranden van afval op zee op termijn te staken, dit besluit vergezeld ging van een noot. In die noot werd er uitdrukkelijk op gewezen dat het besluit genomen werd op basis van zowel zorg om de gevolgen van het verbranden van afval in zee, hoewel wetenschappelijk niet vast stond dat nadelige gevolgen zich hadden voorgedaan, als om het feit dat alternatieve productieprocessen en verwerkingsmethoden voorhanden of in ontwikkeling waren.<sup>123</sup> Thans wordt er een debat gevoerd over de vraag of het voorzorgsbeginsel een plaats verdient in het recht. Die discussie omvat onder meer de vragen of de hedendaagse maatschappij niet te risicomijdend is (wat weer tot andere risico's kan leiden) en of het voorzorgsbeginsel wel enige toegevoegde waarde heeft.<sup>124</sup>

### 4.3 Meer specifieke beginselen en uitgangspunten

Naast de meer algemene beginselen en beginselen die de zorgplicht nader definiëren, spelen ook meer specifieke beginselen van internationaal milieurecht een rol. Deze laatste beginselen geven concreter aan hoe staten zouden moeten handelen ter verwezenlijking van de algemene beginselen en ter vervulling van de zorgplicht die op hen rust. Een groot aantal van deze beginselen heeft een meer procedureel karakter.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt is een van de eerste, meer concrete beginselen van het internationaal milieurecht en kwam tot ontwikkeling binnen de OESO in de jaren zeventig van de twintigste eeuw.<sup>125</sup> Het beginsel houdt in dat de veroorzaker of

---

122. Een voorbeeld van hoe aan dit type procedure vanuit het internationaal recht inhoud gegeven kan worden is art. 6 juncto Annex II van de Overeenkomst over de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 die betrekking hebben op de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekende visbestanden 1995, *Trb.* 2000, 40 (i.w.tr. 11 december 2001; Nederland 18 januari 2004). Zie M. Hayashi, 'The Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Agreement'; en D. Freestone, 'Implementing the precautionary principle cautiously: The precautionary approach in the Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Agreement', beiden in Hey, *supra* n. 116, resp. p. 55-83 en 287-325.

123. OSCOM Decision 88/1 on the Termination of Incineration at Sea, 24 June 1988.

124. Zie R. Pieterman, J.C. Hanekamp & L. Bergkamp, 'Onzekere voorzorg bedreigt rechtszekerheid', *NJB* (81) 2006, p. 2-14.

125. OECD, *The Polluter Pays Principle: Definition, Analysis, Implementation*, 1975.

gebruiker voor de milieukosten van zijn handelingen dient te betalen. Omdat een hele principiële interpretatie van het beginsel zou kunnen leiden tot het verbieden van subsidies aan relatief milieuvriendelijke gebruiken, wordt het principe tegenwoordig veelal geformuleerd in termen van het internaliseren van milieukosten. Een voorbeeld hiervan is beginsel 16 van de Verklaring van Rio. Maar artikel 2 lid 2 van het OSPAR-Verdrag hanteert bijvoorbeeld een striktere formulering, en bepaalt dat de kosten voor het voorkomen, beheersen en terugdringen van vervuiling door de vervuiler dienen te worden betaald.

Ook is nu algemeen aanvaard dat milieueffect- of risicorapportages behoren tot het instrumentarium dat staten dienen toe te passen ter evaluatie van activiteiten die een significant nadelig effect op het milieu zouden kunnen hebben. Beginsel 17 van de Verklaring van Rio verwoordt dit uitgangspunt. Multilaterale milieuverdragen specificeren ook dat activiteiten die een nadelig effect kunnen hebben op het door het verdrag te beschermen doel aan een dergelijk onderzoek onderworpen zouden moeten worden. Daarbij dienen grensoverschrijdende effecten ook in het onderzoek betrokken te worden. In het laatste geval wordt meestal bepaald dat samenwerking met andere staten waar de effecten zich zouden kunnen voordoen geboden is.<sup>126</sup> In sommige gevallen bepalen verdragen ook dat een dergelijk onderzoek dient te worden uitgevoerd met de participatie van belanghebbenden, ook als zij woonachtig zijn in andere staten dan waar de activiteit gepland is, maar waar de gevolgen van de activiteit zouden kunnen worden ondervonden.<sup>127</sup>

Dat milieueffecten niet alleen voorafgaand aan de uitvoering van een project geëvalueerd moeten worden, maar ook gedurende de uitvoering en werking van een project (en zeker bij grote projecten), werd door het Internationaal Gerechtshof als volgt verwoord:

'In order to evaluate the environmental risks, current standards must be taken into consideration. This is not only allowed by the wording of Articles 15 and 19, but even prescribed, to the extent that these articles impose a continuing – and thus necessarily evolving – obligation on the parties to maintain the quality of the Danube and to protect nature. ...

Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities but also when continuing with activities begun in the past.<sup>128</sup>

Ter nadere invulling van het principe dat grensoverschrijdende vervuiling voorkomen dient te worden, en van het samenwerkingsbeginsel, is het notificatie- en consultatiebeginsel van belang, zoals onder andere verwoordt in beginsel 19 van de Verklaring van Rio. Een uitwerking van de notificatieplicht op internationaal niveau is te vinden in de eerder genoemde procedure van 'prior informed consent'. Deze procedure is

126. Zie bijv. art. 14 Biodiversiteitsverdrag, *supra* n. 31.

127. Zie bijv. art. 3 lid 8 Verdrag van Espoo, *supra* n. 78.

128. *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, *supra* n. 95, par. 140.

tegenwoordig opgenomen in verschillende multilaterale milieuverdragen, hoewel soms onder een andere benaming. Volgens deze procedure mag een product dat nadelige consequenties kan hebben voor het milieu van het importerende land pas worden geëxporteerd nadat het ontvangende land hiertoe schriftelijk toestemming heeft verleend, op basis van door de exporteur verschaft informatie. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld genetisch gemodificeerde producten, pesticiden, gevaarlijk afval en gevaarlijke chemicaliën.<sup>129</sup>

Naast de algemene notificatieplicht bestaat er ook een notificatieplicht in het geval van calamiteiten die een grensoverschrijdend effect zouden kunnen hebben. Deze plicht houdt in dat een staat andere staten onmiddellijk op de hoogte dient te stellen van noodsituaties van natuurlijke of andere aard die gevolgen kunnen hebben voor die andere staten.<sup>130</sup> Ter invulling van deze plicht hebben staten verdragen gesloten over alarmsystemen en samenwerking bij calamiteiten.<sup>131</sup> In 1986 bleek een dergelijk systeem dat de Rijnoverstaten hadden ingesteld niet goed te functioneren bij een brand bij het Sandoz concern in Zwitserland, met onnodige schadelijke gevolgen, ook in Nederland.<sup>132</sup> Als gevolg van het incident werden de afspraken inzake samenwerking bij calamiteiten op de Rijn herzien en zijn er nieuwe en betere procedures afgesproken om een herhaling van de gevolgen van de Sandoz brand te voorkomen.<sup>133</sup>

Voorts zijn van belang de maatregelen die staten dienen te nemen ter uitvoering van het participatiebeginsel. Het gaat daarbij om maatregelen over openbaarheid van gegevens (transparantie), over participatie in het formuleren van milieubeleid en -recht, over het recht van belanghebbende om gehoord te worden en om maatregelen die de toegang tot de rechter verzekeren. Twee telkens terugkerende vragen die bij dit onderwerp spelen zijn in hoeverre het internationaal recht minimum eisen mag stellen aan de mate van transparantie, participatie en toegang tot de rechter die vereist is, en of niet-ingezetenen die over de grens wonen recht hebben op dezelfde transparantie, participatie en toegang tot de rechter als ingezetenen. Het VN-Waterlopenverdrag stelt dat ingezetenen en niet-ingezetenen hetzelfde recht op toegang tot de rechter hebben.<sup>134</sup> Dit betekent dat wanneer bepaalde groepen, bijvoorbeeld NGO's, geen toegang tot de rechter in eigen land hebben, NGO's uit andere landen dat recht ook niet hebben in dat land. Het Verdrag van Aarhus daarentegen stelt zowel minimumeisen aan de relevante procedures en bepaalt ook dat ingezetenen en niet-ingezetenen

---

129. Zie bijv. art. 8-10 Cartagena Protocol, *supra* n. 31; art. 6 Verdrag van Bazel, *supra* n. 29; en art. 10-12 Verdrag van Rotterdam, *supra* n. 33.

130. Beginsel 18 van de Verklaring van Rio.

131. Zie bijv. het (IAEA) Verdrag inzake vroegtijdige kennisgeving van een nucleair ongeval 1986, *Trb.* 1986, 164 (i.w.tr. 27 oktober 1986; Nederland 24 oktober 1991).

132. H.U. Jessorun d'Oliveira, 'The Sandoz blaze: The damages and the public and private liabilities', in F. Francioni & T. Scovazzi (red.), *International Responsibility for Environmental Harm*, 1991, p. 429-445. Zie de website van de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn <[www.iksr.org](http://www.iksr.org)>.

133. Verdrag inzake de bescherming van de Rijn 1999, *Trb.* 1999, 139 (i.w.tr. 1 januari 2003).

134. Zie art. 32 VN-Waterlopenverdrag, *supra* n. 70.

dezelfde rechten hebben.<sup>135</sup> Opmerkelijk is ook dat bij het Verdrag van Aarhus voor het eerst een besluit is genomen dat algemene aanbevelingen doet over de participatie van belanghebbenden in internationale instellingen waar milieubeleid en -recht tot stand komt.<sup>136</sup>

Een aantal meer technische uitgangspunten speelt ook een belangrijke rol. Een daarvan stelt dat milieumaatregelen ten aanzien van een activiteit of milieucompartment, zoals lucht, water en bodem, niet mogen resulteren in een toename van schadelijke activiteiten elders, of in een ander milieucompartment. We vinden dit beginsel terug in beginsel 14 van de Verklaring van Rio, maar bijvoorbeeld ook in artikel 2 lid 4 van het OSPAR-Verdrag.<sup>137</sup> Ook het verbod op de export van gevaarlijk afval naar ontwikkelingslanden zoals opgenomen in Verdrag van Bamako<sup>138</sup> en later in het Verdrag van Bazel,<sup>139</sup> is een voorbeeld van de toepassing van dit beginsel.

Voorts wordt gewezen op het beginsel dat vervuiling, in principe, aan de bron voorkomen dient te worden. Dit beginsel hangt nauw samen met het hiervoor besproken beginsel; wanneer een emissie immers beperkt wordt door de vervuilende stoffen op te vangen, blijven die stoffen als reststof over en zullen zij op andere wijze verwerkt of gestort dienen te worden. Een dergelijke oplossing, de zogenoemde 'end-of-pipe technology', verplaatst het probleem, maar lost het niet definitief op. Als uitvloeisel van dit beginsel zijn internationale milieumaatregelen zich in toenemende mate gaan richten op het reguleren van industriële processen door middel van het voorschrijven van de best beschikbare technologie, voor puntbronnen, en beste milieupraktijken, voor diffuse bronnen.<sup>140</sup> Dit laatste aspect hangt nauw samen met de zorgplicht die op staten rust en die bepaalt dat de stand der techniek dient te worden toegepast.

## 5. EPILOOG

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van het international milieurecht aan de hand van een bespreking van het karakter van dit rechtsgebied, de institutionele struc-

---

135. Bijv. art. 4 (minimum eisen inzake toegang tot informatie) en art. 3 lid 9 (gelijke rechten) Verdrag van Aarhus, *supra* n. 79.

136. *Ibid.*, COP, Besluit II/4 (2005), Promoting the Application of the Principles of the Aarhus Convention in International Forums.

137. *Supra* n. 16.

138. Art. 4 Verdrag van Bamako inzake het invoerverbod in Afrika en de controle op de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen binnen Afrika 1991, *ILM* (30) 1991, p. 773 (i.w.tr. 10 maart 1999).

139. Art. 4A zoals aangenomen in een amendement bij het Verdrag van Bazel, Decision III/1 (1995) <[www.basel.int](http://www.basel.int)>.

140. Puntbronnen zijn installaties waar vervuilende stoffen direct in het milieu geëmitteerd worden door middel van bijv. een pijpleiding of een schoorsteen; diffuse bronnen zijn bronnen die bijv. via het doorsijpelen in de grond het milieu bereiken, zoals bijv. in de landbouw gebruikte kunstmest. In het kader van het OSPAR-Verdrag spelen maatregelen ter regulering van industriële processen een belangrijke rol.

tuur en de beginselen die in dit rechtsgebied een rol spelen. Dit is echter niet meer dan een schets van het internationaal milieurecht. Bovendien is niet ingegaan op de politieke context waarin dat recht zich ontwikkelt. Daar zijn wel enkele goede redenen voor. Ten eerste dient een handboek relatief lang houdbaar te zijn, terwijl juist niets veranderlijker is dan politiek. Een voorbeeld is de positie van de Verenigde Staten. In de beginperiode van het internationaal milieurecht waren de Verenigde Staten koplopers, terwijl zij tegenwoordig bij weinig van de in dit hoofdstuk genoemde milieuverdragen partij zijn. De GEF is een ander voorbeeld. De GEF werd tussen 1991 en 1994 gezien als een instrument in handen van ontwikkelde landen, vooral vanwege de zeggenschap die de Wereldbank had over de GEF in zijn originele vorm. In 1994 werd de GEF herzien en sindsdien bepalen ontwikkelde en ontwikkelingslanden ongeveer in gelijke mate het beleid; in 2003 waren ontwikkelingslanden, na de nodige inspanningen, zeer tevreden dat ook het financieel mechanisme van het Woestijnverdrag voortaan door de GEF zal worden beheerd.

Met deze voorbeelden wordt geenszins getracht te beargumenteren dat de positie van de Verenigde Staten of van de Wereldbank niet met een kritisch oog gevolgd zouden moeten worden. Dat moeten zij zeker, maar niet in een handboek volkenrecht dat beoogt een overzicht te geven van de stand van zaken in het internationaal recht.

Wel zal hier nog kort worden ingegaan op de vraag voor welke uitdagingen het internationaal milieurecht in de nabije toekomst staat. Naar ons idee liggen die vooral op het vlak van de Noord-Zuid verhoudingen, en in het bijzonder in het vertalen van de veranderende positie van ontwikkelingslanden in de besluitvormingsprocedures van internationale instellingen. Daarnaast dient er meer oog te zijn voor (controle op) implementatie en effectiviteit van gemaakte afspraken, alsook voor de legitimiteit van internationale instellingen. In dat licht is het dan ook terecht dat de Secretaris-Generaal van de VN vraagt om een grondige herziening van het stelsel. Implementatie en effectiviteit zijn belangrijk omdat zij uiteindelijk in hoge mate bepalen of de milieu-problemen daadwerkelijk worden opgelost. Legitimiteit van de betrokken instellingen is echter essentieel als we tot afspraken willen komen die draagvlak hebben en geïmplementeerd zullen worden in het nationaal milieurecht. Immers, zolang we niet aanvaarden dat het internationaal recht ook niet-statelijke actoren juridisch bindt, is dat nationale milieurecht – en in de Europese Unie ook het Europese milieurecht – vooralsnog het instrument bij uitstek om de doelstellingen van het internationaal milieurecht te verwezenlijken.

