

BESCHERMING VAN HET LEEFMILIEU IN HET INTERNATIONAAL RECHT

Eric VANDER STADT

Ofschoon het probleem van de pollutie van het leefmilieu slechts voor relatief korte tijd is ontstaan, is het in vele geïndustrialiseerde landen al in een acuut stadium getreden.

Water is onontbeerlijk voor de nijverheid, de bevoeiing van landbouwgronden, het vervoer en voor het leven zelf.

Eenzelfde stroom kan essentieel zijn om fabrieken van drijfkracht te voorzien, hij kan eveneens dienen als component voor chemische bedrijven, als stortplaats voor de afval van steden, en voorzien in het drinkwater van een land.

De industriële groei en de bevolkingsaan groei over de hele wereld hebben de vraag naar water doen stijgen, en hebben terzelfder tijd deze watervoorraden door pollutie aangetast. Door in zijn natuurlijk milieu grondig in te grijpen dreigt de mens dus de aarde onbewoonbaar te maken.

Het probleem krijgt een internationale omvang wanneer verontreinigd water of vervuilde lucht vanuit het grondgebied van een staat naar dat van een ander afdrijft.

Zowel in Noord-Amerika als in West-Europa is de waterverontreiniging zo belangrijk geworden dat er speciale organismen werden opgericht om het probleem te onderzoeken.

Door het «**Internationaal Law Association Committee on the Use of the Waters of International Rivers**» werd een definitie van waterpollutie gegeven nl. : «elke nadelige verandering, ontstaan door het menselijk ingrijpen in de natuurlijke samenstelling, inhoud of kwaliteit van het water van een internationaal hydrografisch bekken».

I - ENKELE TECHNISCHE GEGEVENS OVER WATERBEZOEDLING

Waterbezoedeling kan verschillende vormen aannemen ; we onderscheiden een zestal soorten :

- organische stoffen uit huishoudelijke en industriële afval
 - anorganische zouten uit de industrie
 - bacteriën en andere micro-organismen
 - specifiek giftige bestanddelen
 - minerale oliën
 - radioactieve stoffen.
- Een oorzaak van organische pollutie kan zijn : de afval van suiker of cellulose-industrie. Dit vergroot de biochemische vraag naar zuurstof in het water, schaadt de vissen en bemoeilijkt sterk de waterzuivering.
- Anorganische pollutie, veroorzaakt door b.v. zoute afval uit mijnen en chemische industrie, verhoogt sterk de kosten voor de waterzuivering en tast de industriële activiteit aan, door vermindering van de opbrengst in suikerfabrieken en door corrosie aan watergekoelde turbines.
- Fenolen, oliën, detergents en andere giftige stoffen die door chemische bedrijven in het water worden geloosd, hebben een directe invloed op de geur en de smaak van het water. Aldus kan een geschikt groeimiddel voor plankton ontstaan. Sommige soorten plankton nu, secreteren stoffen, die zelfs in minimale concentraties, een nadelige invloed hebben op de kwaliteit van het water als drinkwater.
- Petroleumproducten kunnen de ondergrond aantasten, en het grondwater dat door de grond sijpelt voert de besmetting mee naar de rivieren.
- Radioactieve besmetting kan op verschillende wijzen in het water geraken, nl. als afval van of extract uit radioactief bemeste planten, uit onderzoekslaboratoria, uit ziekenhuizen, uit kerncentrales en als regen uit wolken besmet door proeven met kernwapens.
- Voormelde stoffen kunnen het drinkwater besmetten of de planten, die via hun wortels, de radioactieve bestanddelen opnemen ; melk, eieren of vlees van huisdieren die zich met zulke radioactieve planten voeden, kunnen besmet worden. Radioactief materiaal kan zelfs in de biologische cyclus van een rivier binnendringen : het besmet eerst de algen en het plankton, dan de vis en de waterflora en zo de mens ; directe uitwendige bestraling kan optreden door zwemmen in of varen op een besmette rivier.
- Mechanische en fysische pollutie, door ijzer- of koolmijnen, hebben eveneens zeer schadelijke gevolgen.

Deeltjes in suspensie en modder, worden stroomafwaarts meegevoerd en veroorzaken dichtslibbing, wat het aantal micro-organismen vermeerdert, het visvoedsel schaarser maakt, en de vis dwingt te emigreren. Dit alles vermindert de zelfzuiverende kracht van het water.

De watertemperatuur kan eveneens worden beïnvloed. Dit door b.v. massale influx van koelwater uit stoommachines. Deze temperatuurstijging kan bepaalde, zich in het water bevindende substanties giftiger maken en alzo de vissen doden.

Samenvattend kunnen we dus zeggen dat de rivierpollutie, in verband met het internationaal recht zich als volgt voordoet :

- de bronnen van pollutie zijn verschillend in oorsprong en gevolg
- b) de bronnen van pollutie en de zwaarte van hun gevolgen wisselen aanmerkelijk met de verandering van milieu en de graad van industrialisatie
- c) de aanwezigheid in infinitesimale kwantiteiten, van pollutieagenten in rivierwater, kan enorme schade veroorzaken
- d) in geval van ernstige pollutie door verschillende oorzaken, kan het moeilijk, zonet onmogelijk zijn het juiste aandeel van elk der oorzaken vast te stellen, of hun deel in de schade en schadevergoeding.

II - DE TOEPASSELIJKHEID VAN HET INTERNATIONAAL RECHT

In 1964 constaterde de I.L.A. (**I**nternational **L**aw **A**ssociation) dat van al de problemen van internationaal recht die haar werden voorgelegd, dat van de pollutie wel het ingewikkeldste was. Deze moeilijkheid spruit voort uit het feit dat waterpollutie een hoofdprobleem van onze tijd is. De belangenconflicten zijn zeer direct, en de toepassing van de rechtsregel zou natuurlijk niet elke betrokken Staat bevallen.

Wegens de waarschijnlijkheid dat internationale geschillen uit dit belangenconflict zullen ontstaan, is een onderzoek van de regels, die de statenpraktijk inzake waterpollutie beheersen, aangewezen. Daar het probleem tamelijk recent werd gesteld, is het internationaal recht terzake nog weinig ontwikkeld. Inderdaad, zelfs het interne recht dienaangaande van vele geïndustrialiseerde Staten volgt slechts traag de ontwikkeling van het probleem.

Bij een overzicht van het relevante internationaal recht moet én de lege lata én de lege ferenda onderzocht worden. Welke problemen kunnen zich voordoen ?

Een eenvoudig voorbeeld ter illustratie.

Een rivier vloeit van Staat A in Staat B. Is A ook verantwoordelijk tegenover B voor schade door pollutie ? Moet de schade substan-

tieel zijn ? Is de verantwoordelijkheid absoluut of kan A zich beroepen op de afwezigheid van een fout ? Mag A in zijn verdediging een beroep doen op het feit dat B vroeger reeds stilzwijgend de pollutie heeft toegelaten ? Mag B zich beroepen op zijn langer gebruik maken van de rivier voor huishoudelijke en industriële doeleinden om A te beletten de conditie van het water te veranderen ? Welke middelen staan de schadelijgende Staat ter beschikking ? Voor een oplossing van deze problemen moeten we gaan zoeken :

1. in het bestaand gewoonterrechtelijk- en verdragrechtelijk volkenrecht
2. in het internationaal recht in wording in verband met waterbevuiling.

Uit een historische ontwikkeling is men langzamerhand gekomen tot het algemeen principe : «*sic utere tuo, ut non alienum laedas*».

III - DOCTRINE EN STATENPRAKTIJK

Het probleem van de verantwoordelijkheid voor pollutie maakt deel uit van het breder geheel van de verantwoordelijkheid voor elk gebruik dat een Staat maakt van water of lucht en dat nadelige gevolgen heeft in een andere Staat zoals daar ook zijn : diversie en overstromingen. Het primitieve stadium in dit deel van het internationaal recht staat bekend als de HARMON Doctrine.

1895 GESCHIL MET MEXICO : HARMON DOCTRINE. over Rio Grande

Protest van Mexico wegens irrigatie-afleiding van water door de U.S.A. Deze afvloeiingen waren helemaal op U.S.A.-gebied, maar hadden tot gevolg minder water over te laten voor de Mexicaanse boeren bij de benedenloop van de rivier.

Hoofdpunt van het Mexicaans protest : de aanspraken van de Mexicanen waren honderden jaren ouder dan die van de Amerikanen en gingen, volgens de principes van burgerlijk recht dus vóór in geval van betwisting.

De vraag werd voorgelegd aan de minister van Justitie **Jackson Harmon** en luidde : zijn de waterafvloeiingen in strijd met het internationaal recht en geven zij Mexico recht op enige schadevergoeding of andere steun ?

Het antwoord van de Attorney General werd bekend als de Harmon Doctrine :

«Het is klaar dat het probleem waarover getwist wordt, een dienstbaarheid heeft die het lager land dominant wil maken, en het hogere onderwerpt, met de last zijn ontwikkeling stil te leggen en aan zijn inwoners het gebruik te ontzeggen van een voorziening die de natuur helemaal in hun eigen land heeft geplaatst».

Fundamenteel principe van internationaal recht : absolute soevereiniteit van een land, ten opzichte van alle andere, binnen zijn eigen grenzen.

Zich hierop steunend verklaarde Chief Justice **Marshall** : «De jurisdictie van een Staat op zijn eigen grondgebied is noodzakelijk exclusief en absoluut. Ze is niet vatbaar voor enige begrenzing die niet door de Staat zelf opgelegd is. Elke beperking ervan, die haar kracht zou ontvangen van een uitwendige bron, zou een vermindering van zijn soevereiniteit impliceren in de mate van de beperking en een investituur van die soevereiniteit op die macht die zulke restrictie kan opleggen».

«Daarom moet de uitzondering op de totale en ganse macht van een Staat, binnen zijn eigen grondgebied, uitgaan van de Staat zelf. Ze kan uit geen andere wettelijke bron voortvloeien».

Niettegenstaande deze opinie, wilden de U.S.A. een **billijke** regeling met Mexico en president Cleveland drukte de hoop uit dat het probleem zou geregeld worden door een **gezamenlijke** actie van de beide landen. Hieruit ontstond, na jarenlange onderhandelingen, een verdrag in 1906 dat het water verdeelde tussen de U.S.A. en Mexico. De U.S.A. wilden niet dat dit verdrag als een precedent zou beschouwd worden.

Dit blijkt uit art. 5

«De U.S.A., door het sluiten van dit verdrag, verlenen hierbij expliciet of impliciet, geen enkele wettelijke basis aan aanspraken, verleden of toekomstige, van grondbezitters in Mexico, gemaakt op grond van schade door of zagezegd, door de omlegging van het water van de Rio Grande ; de U.S.A. dulden evenmin het ontstaan van enig algemeen principe of precedent, door het sluiten van dit verdrag».

De algemene verplichting voor een Staat de rechten van zijn natuur te eerbiedigen in het gebruik van het water van een internationaal bekken, vloeit voort uit de algemene statenpraktijken en vooral uit de regels van de statenpraktijk in verband met extraterritoriale schade aan een andere Staat. De verantwoordelijkheid van de Staat is hier nauw verbonden met het recht van nabuurschap, het rechtsmisbruik en de internationale dienstbaarheden.

A. Nabuurschap :

De algemene en exclusieve soevereiniteit van een Staat wordt beperkt door het beginsel van het verbod van rechtsmisbruik. Een Staat moet op zijn grondgebied alle handelingen vermijden waardoor aan een buurstaat wezenlijke, materiële en economische schade wordt toegebracht.

De volkenrechtelijke bepalingen hieromtrent noemt men het recht van nabuurschap. Het wordt hoofdzakelijk toegepast in het gebruik

van waterlopen voor industriële en economische doeleinden en bij luchtbezoedeling.

Over de bevoegdheid van een Staat bestaan drie theorieën :

1. **De territorialiteitstheorie** : komt overeen met de reeds vroeger vermelde Harmondocrine = volledig soevereine beschikking.
2. **De integriteitsleer** : toestemming van de nabuur is nodig.
3. **De solidariteitstheorie** : deze voorziet :
 - a) verplichting tot onderhandelen vóór de werken ;
 - b) verplichting om het geschilpunt voor te leggen aan scheidsrechters of aan een Internationaal Gerechtshof, indien er binnen redelijke termijn geen overeenkomst is ;
 - c) In geval van onwilligheid van de tegenpartij, mogen de werken uitgevoerd worden, maar in geval van benadeling moet een passende vergoeding voorzien worden.

Deze laatste theorie werd door het Institut de Droit International in 1961 aanvaard. Er zijn echter geen preciese regels die de rechten en plichten, voortvloeiend uit de natuurschap, beheersen, zodat dus steeds discussie en interpretatie mogelijk zijn en een bron zijn van twisten tussen de Staten.

B. Misbruik van het recht

Naar analogie met het privaatrecht is het een Staat verboden, een recht dat hij bezit, dusdanig uit te oefenen dat daardoor grote schade voor een nabuurstaat ontstaat.

Het is evenwel niet zeer duidelijk of het de slechte bedoeling, de zwaarte van de schade of het sociaal onrecht, of al deze elementen samen zijn die het rechtsmisbruik uitmaken, en ofschoon de term vaak gebruikt wordt in de uitspraken van internationale hoven, is hij nog niet algemeen aanvaard als een regel van internationaal recht.

Algemeen wordt aanvaard dat het vooral het «inzicht om te schaden» is dat telt om te kunnen spreken van misbruik van recht.

C. Internationale dienstbaarheden

Het is algemeen aanvaard dat zulke permanente verplichtingen, als beperking op de soevereiniteit van de Staat, die zijn toestemming gaf, kunnen gevestigd worden door uitdrukkelijke of zelfs impliciete overeenkomst. De verplichting van een lager gelegen Staat de waters van een hoger gelegen op te vangen is beschouwd geworden als een «natuurlijke dienstbaarheid».

Het wezenlijke van een dienstbaarheid is zijn langdurigheid. De meeste auteurs en ook de meeste Staten aanvaarden als leidend principe het «sic utere tuo» in internationaal rivierrecht, Het is duidelijk dat dit principe niet voldoende is om specifieke problemen van wa-

terpollutie op te lossen. Het is bovendien ook nodig, zoals het gezond verstand het voorschrijft, bij belangenconflicten, eerder een compromis van de strijdige belangen na te streven, dan aan een of ander de absolute voorrang te geven.

In de recente doctrine is er de tendens om te aanvaarden dat een Staat, het water dat van bij hem naar een andere Staat afvloeit, zo moet gebruiken dat er geen substantiële schade ontstaat in de buurstaat.

IV - INTERNATIONALE CASES EN CONVENTIES

1. Gevallen

Geen enkel geval van eigenlijke rivierbezoedeling is tot nog toe voorgelegd aan het Internationaal Hof van Justitie of aan enige andere Internationale Rechtbank.

Analoog echter kunnen we te rade gaan bij het probleem van de luchtbezoedeling waar het geval van de TRAIL HOOGOVS de 'locus classicus' is. De rechtbank beschouwde de analogie tussen lucht- en waterbevuiling zeer eng, en liet zich, bij het nemen van zijn besluit, leiden door binnenlandse vonnissen inzake waterbezoedeling.

De klacht was ingediend door de U.S.A. tegen Canada, op grond van een speciale overeenkomst tussen partijen, met het oog op schade berokkend in de staat Washington, door hoogovens gelegen op Canadees grondgebied, stroomopwaarts de Columbia River.

Sommige vragen moesten door de rechtbank niet beantwoord worden zoals daar zijn :

- mochten de Trail Hoogovens, een Canadese Maatschappij, een rookerfdienstbaarheid hebben boven Amerikaans grondgebied ?
- Waren de feiten al dan niet een inbreuk op de soevereiniteit van de U.S.A. in volkenrechtelijk opzicht.

Canada had in de overeenkomst zijn verantwoordelijkheid voor eventuele schade reeds erkend. De enige problemen die moesten opgelost worden waren dus : de omvang van de schade, de aangepaste schadevergoeding en de toekomstige houding van de schuldige vennootschap.

Het Hof moest evenmin vaststellen of het Amerikaans recht of het Internationaal recht het conflict zou regelen.

Het vonnis ging nochtans verder dan de bekrompen termen van het compromis, en bevestigde dat de statenverantwoordelijkheid voor extraterritoriale schade bestaat in het internationaal recht.

Steunend op verschillende binnenlandse gevallen, besloot het Hof als volgt : «Als een geheel beschouwd, vormen zulke gevallen een adequate basis voor onze conclusies, n.l. dat, volgens het internationaal recht, zowel als volgens het U.S.A.-recht, geen enkele Staat het recht heeft rookuitwasemingen te produceren waardoor zware scha-

de ontstaat op het grondgebied van een buurstaat of aan diens onderdanen, wanneer de oorzaak en de schade zelf door klare en overtuigende bewijzen is geleverd.»

Er werd schadevergoeding toegekend aan de U.S.A. en een bevelschrift verbood de Hoogovens hun onwettelijke praktijken voort te zetten, en nam voorzorgen tegen hun toekomstige bedrijvigheid.

Over het economisch gebruik van internationale rivieren zijn slechts twee gevallen bekend, waarvan er dan nog slechts één belangrijk is.

In het geval van **diversie van het Maaswater** toont het Permanent Hof van Internationale Justitie aan hoe doeltreffend de arbitrage van een derde kan zijn bij het regelen van geschillen tussen de oeverstaten. Nochtans beperkte het Hof zijn houding tot de strikte termen van de conventie tussen de partijen : behalve als een voorbeeld van de mogelijkheid van gerechtelijke tussenkomst op dit gebied, verschaft de beslissing geen belangrijke principes voor het internationaal recht.

De recente uitspraak in het geval van het Lanouxmeer is van veel grotere betekenis.

De bemerkingen en aanspraken van Spanje op het water van de Carol, zijn uit een vorige uiteenzetting genoeg bekend. Het Hof hield zich onmiddellijk bezig met de interpretatie van het Verdrag van Bayonne van 1866 ; nochtans waren haar gronden om de Spaanse eis te verwerpen meer gebaseerd op principes van internationaal recht. Het Hof stelde vast «Men had kunnen aanvoeren dat de geplande werken een definitieve pollutie van de waters van de Carol hadden kunnen meebrengen, of dat het gerestitueerde water een chemische samenstelling of een warmtegraad of andere kenmerken zou hebben die de Spaanse belangen zouden kunnen schaden.»

Maar het Hof weerhield als procedurefout dat geen enkel nadeel door Spanje was bewezen. Een Staat kan geen bezwaar maken tegen het gebruik van water door een andere oeverstaat, indien zulk gebruik geenszins de kwaliteit of kwantiteit van het water aantast wanneer het over de grens komt. Bij afwezigheid van zulke verandering, kan er geen actuele schade bewezen worden.

Op de bewering van Spanje dat, door het verdrag, zijn toelating nodig was voor een verandering aan het bestaand regime, antwoordde het Hof : «Aannemen dat de jurisdictie op een bepaald vlak niet langer kan uitgeoefend worden, tenzij onder de voorwaarde of door een overeenkomst tussen de twee staten, is een belangrijke beperking aanbrengen aan de statensoevereiniteit ; en zulke beperking kan alleen aanvaard worden bij een duidelijk en overtuigend bewijs.»

Het Hof, naar aanleiding van het geval van het Lanouxmeer, onderzocht dus de vraag die in het geval van de Trail Smelter Cy niet onderzocht was geweest, nl. of in afwezigheid van een duidelijk opzet van de tegenpartij, een oeverstaat, op grond van zijn soevereiniteit, zonder bewijs van schade, zijn veto mag stellen tegen elke verandering in het status quo. Het Hof verwierp zulke ongerechtvaardigde

inmenging in de territoriale soevereiniteit. Haar besluit wordt beschouwd als richtinggevend. «Het recht van territoriale soevereiniteit over een internationale rivier laat aan een oeverstaat toe van die rivier gebruik te maken op gelijk welke wijze die niet tot gevolg heeft, een materiële aantasting van het water of van zijn bruikbaarheid wanneer het afvloeit naar een andere oeverstaat». Het Trail Smelter Cy geval paste het «sic utere tuo» principe toe op luchtbezoedeling ; de zaak van het Lanouxmeer paste het toe op internationale rivieren.

Er zouden ook gevallen kunnen voorkomen waarbij als gevolg van daden van personen in staat A, schade ontstaat in Staat B. In de huidige stand van zaken, zou zonder duidelijke bewijzen van verantwoordelijkheid, staat A niet internationaal gebonden zijn. Voor zulke gevallen schijnt uit de internationale uitspraken naar voor te komen :

- een Staat heeft het recht de wateren van internationale hydrografische bekkens, gelegen in of nabij zijn grondgebied te gebruiken, met de verplichting echter daardoor geen ernstige schade aan te richten in mede-oeverstaten ;
- een Staat moet afzien van een bepaald gebruik van het water of zou eventueel schadevergoeding verschuldigd zijn, indien zijn optreden ernstige schade zou veroorzaken in een andere oeverstaat.

2. Internationale overeenkomsten

Vele internationale overeenkomsten zijn afgesloten voor de regeling van specifieke geschillen over het gebruik en de reglementering van internationale waterlopen.

Deze menigte van overeenkomsten wijst wel op de nood aan internationale samenwerking en de noodzaak van de ontwerping van specifieke normen in internationaal recht inzake waterpollutie en waterproblemen in het algemeen. Nochtans zijn er relatief weinig verdragen die het statuut en de regelen van internationale waterlopen vastleggen, en deze zijn dan nog hoofdzakelijk gesloten in de geïndustrialiseerde landen.

Voorbeeld : in Latijns-Amerika zijn er 22 akkoorden over internationale rivieren. Zij bestrijken echter slechts 8 van 68 internationale hydrografische bekkens op dat kontinent.

Zoals het met een verdrag meestal gaat, is het moeilijk om de wettelijke betekenis van een overeenkomst over een internationale rivier, als voorschriften van internationaal recht, vast te leggen.

Wij onderzochten een groot aantal rivierverdragen, die bepalingen bevatten in verband met pollutie, doch zijn er niet in geslaagd algemene regelen van internationaal recht aan het licht te brengen. Nochtans kan het nuttig zijn te verwijzen naar clausules van verdragen die betrekking hebben op pollutie om te zien hoe het probleem op verschillende wijzen werd aangepakt ;

- Er zijn sommige verdragen waar gelijk welke aantasting van het regime van het water dat de grens overschrijdt, verboden is, tenzij de andere verdragspartij het toelaat.

Zulke inkrimping van de territoriale soevereiniteit, indien ze strikt wordt toegepast, kan een onredelijk vetorecht toekennen aan de andere partij, zelfs wanneer deze geen schade zou lijden door de aangebrachte verandering.

- Andere verdragen verbieden absoluut elke vorm van pollutie en het is moeilijk te zeggen of er een rechtbank zal gevonden worden die ze letterlijk zou toepassen.

- Nog andere verdragen verbieden pollutie in zoverre ze een specifiek gebruik, zoals b.v. visvangst, schaadt. Ofwel verbieden ze een bepaald type van pollutie, of verbieden een onredelijk gebruik van het water dat schade aan de andere partij zou berokkenen.

Dit laatste standpunt wordt ingenomen in het Indus-verdrag van 1961 tussen Pakistan en India. De tekst luidt als volgt : «**Each Party declares its intention to prevent, as far as is practicable in due pollution of the waters of the Rivers... and agrees to take all reasonable measures to ensure that, before any or industrial waste is allowed to flow into the Rivers, it will be treated, when necessary, in such manner as not materially to affect those uses**».

Het verdrag van 1909 tussen de U.S.A. en G.B. (dat toen nog het bestuur over Canada had) over de grenswateren, is zeer interessant en belangrijk als een voorbeeld van geslaagde internationale coöperatie ter bestrijding van pollutie. In art. 4 komen de partijen overeen de grenswateren niet te bezoedelen, gezien alle nadelige gevolgen voor gezondheid en eigendom.

Art. 7 regelt de oprichting van een uit zes landen bestaande INTERNATIONAL JOINT COMMISSION

Het verdrag en de procedureregelen daarin aangenomen voorzagen in de middelen waardoor elk probleem over de rechten of belangen van elke Staat, of van zijn inwoners, langsheen de gemeenschappelijke grens, mag voorgelegd worden aan de Commissie.

In ieder geval, blijft de invoering van pollutiebestrijdingsmaatregelen behoren tot de bevoegdheid van lokale of nationale overheden in de beide Staten.

Het eerste probleem inzake rivierpollutie dat aan de Commissie werd voorgelegd dateert uit 1913. Het onderzoek omvatte alle grenswateren. In haar rapport van 1951, toonde de Commissie aan hoe uitgebreid de schade kan zijn van een relatief kleine vervuiliingsbron, en hoe verschillend de oorzaken en de gevolgen van pollutie kunnen zijn.

De Commissie meende dat het onmogelijk was duidelijk de respectieve verantwoordelijkheid vast te stellen, én van de U.S.A., én van Canada, voor pollutie aan beide zijden van de grens.

Ze maakte specifieke aanbevelingen voor het verbod van gemakkelijk te vermijden pollutie, zoals het vervoer door schepen van afvalcontainers, het vermijden van «slugs» (= lozen van een volume

van sterk geconcentreerde pollutiestoffen in een korte tijdspanne door de industrie) en de keuze van stortterreinen voor baggerwerkzaamheden.

Nochtans werd overeengekomen dat een lijst van specifieke wate-reigenschappen moest worden opgesteld om de corresponderende beschermingsmaatregelen tegen pollutie te kunnen nemen. Elk doeleinde waarvoor water wordt gebruikt vereist een bepaalde hoedanigheid.

«Daarenboven moet de grote hoeveelheid water die vloeit tussen U.S.A. en Canada beschouwd worden als een natuurlijke rijkdom die door beide landen moet beschermd worden».

Beide regeringen keurden achtereenvolgens de aanbevelingen van de Commissie goed voor het aannemen van specifieke objectieven met het oog op kwaliteitscontrole van de grenswateren en aanvaardden het voortzetten van de inspecties door internationale controleorganen en de bevoegde nationale overheden. Het is kenschetsend voor het pollutieprobleem van deze grenswateren en voor de waarde van het werk van de Commissie dat onlangs (1964) een nieuw referaat werd opgemaakt over de pollutie van de Grote Meren en van de Rode Rivier.

De praktijk van de **International Joint Commission** bevat bruikbare precedenteren voor de reglementering van internationale hydrografische bekkens en voor de vermindering van de pollutie. Gezien de verscheidenheid van de pollutieoorzaken en de complexiteit van het gebruik dat van de grenswateren wordt gemaakt, heeft de Commissie het onmogelijk geoordeeld een exacte verdeling van de verantwoordelijkheid te maken voor pollutie tussen de twee staten, en heeft ze voortdurende inspectie van de grenswateren, door gemeenschappelijke controleorganen aangeraden.

- De jongste evolutie in Europa is er eveneens op gericht de regelen van rivierpollutie op te stellen door gezamenlijke internationale commissies.

In 1950 kwam zo de «Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn» tot stand tussen Zwitserland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en de bezettingsmachten in West-Duitsland.

In 1959 werd de Rijncommissie ertoe gemachtigd opzoekingen te organiseren en maatregelen tegen pollutie van de Rijn voor te stellen.

- In art. 55 van de Conventie van 1956 over de Moezel, verbinden de partijen er zich toe maatregelen te nemen om de Moezel en zijn bijrivieren van pollutie te vrijwaren.

In een annexe aan het verdrag, ter regeling van het Saarprobleem, nemen Duitsland en Frankrijk soortgelijke verplichtingen op zich inzake de Saar en haar bijrivieren.

Twee verdragen, in 1960 afgesloten, bevatten bepalingen ter bescherming van de grenswateren tussen Nederland en Duitsland en ook het water van het Bodenmeer.

Op 1 mei 1965 trad een overeenkomst tussen Duitsland, Frankrijk,

Luxemburg, Nederland en Zwitserland in werking betreffende de Internationale Commissie ter voorkoming van pollutie van de Rijn. Deze overeenkomsten creëren verschillende permanente commissies voor ieder gebied, maar in de Rijnovereenkomst van 1965 werd voorzien dat al deze commissies nauw met elkaar zouden samenwerken.

In 1962 werd tevens een overeenkomst gesloten tussen Frankrijk en Zwitserland om het Lemnmeer tegen pollutie te beschermen. Andere belangrijke overeenkomsten, inzake het gebruik van water en de bescherming tegen pollutie in het algemeen, werden afgesloten. Hierna volgt een kort chronologisch overzicht van de belangrijkste onder hen :

1954 Internationaal Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee door olie, gewijzigd in,

1958 Verdrag van Genève inzake de volle zee.

Art. 24 : Bescherming tegen pollutie door olie :

«Iedere Staat dient regelen vast te stellen ter voorkoming van de verontreiniging van de zee door het verspreiden van olie door schepen of pijpleidingen of ten gevolge van exploitatie en exploratie van de zeebedding en de ondergrond daarvan, waarbij rekening moet worden gehouden met de op dit punt bestaande verdragsbepalingen.»

Art. 25 : Bescherming tegen radioactieve pollutie :

1. «Iedere Staat dient maatregelen te nemen ter voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van radioactieve afvalstoffen, waarbij rekening dient te worden gehouden met de normen en voorschriften welke eventueel door de bevoegde internationale organisaties zullen worden opgesteld.»
2. «Alle Staten dienen met de bevoegde internationale organisaties samen te werken bij het nemen van maatregelen ter voorkoming van de verontreiniging van de zee of het luchtruim daarboven ten gevolge van handelingen, met radioactieve of andere schadelijke stoffen».

1958 Conventie van Genève inzake het Continentaal Plateau art. 5 & 7 (exploitatie-installaties).

«De kuststaat is verplicht binnen de veiligheidszones alle passende maatregelen te treffen voor de bescherming van de levende rijkdommen van de zee tegen schadelijke agentia», gewijzigd in :

1962 door het Verdrag van Londen inzake oliepollutie.

1959 Verdrag van Washington over de Zuidpool.

art. 5 : «1. Kernontploffingen in het Zuidpoolgebied alsmede het elimineren van radioactief afvalmateriaal in deze streek, zijn verboden.

2. Indien betreffende het gebruik van kernenergie, met inbegrip van kernontploffingen en het elimineren van radioactief afvalmateriaal, internationale akkoorden gesloten werden, waarbij alle verdragsluitende partijen, waarvan de vertegen-

woordigers mogen deelnemen aan de in art. 9 voorziene vergaderingen, partij zijn, zullen de door dergelijke akkoorden bepaalde regelen in het Zuidpoolgebied van kracht zijn».

art. 7 + 9 : Vertegenwoordiging van de partijen

Controle + inspectie.

1960 Verslag van het Internationaal agentschap voor Atoomenergie te Wenen.

1962 Verdrag van Brussel inzake de verantwoordelijkheid van de uitbaters van atoomschepen.

Dit verdrag voorziet een absolute verantwoordelijkheid voor iedere nucleaire schade waarvan vaststaat dat ze is veroorzaakt door een ongeval met de nucleaire brandstof of de radioactieve afvalproducten van een schip. Het bedrag van de verantwoordelijkheid voor één schip en voor één ongeval bedraagt 1.5 miljard Fr.

1963 Kernstopverdrag van Moskou :

behelst het verbod van nucleaire proefnemingen in de atmosfeer, in de ruimte en onder water.

1966 Helsinki Rules : opgesteld door de I.L.A. op haar zitting in 1966, Hoofdstuk 3 (art. 9 t.e.m. 11) handelt specifiek over pollutie.

Is geen verdrag, maar een voorstel op privé-initiatief.

Art. 9 : «As used in this Chapter, the term "water pollution" refers to any detrimental change resulting from human conduct in the natural composition, content or quality of the waters of an international drainage basin».

Art. 10 :

1. Consistent with the principle of equitable utilisation of the waters of an international drainage basin, a State :

- a) must prevent any new form of water pollution or any increase in the degree of existing waterpollution in an international drainage basin which would cause substantial injury in the territory of a co-basin State and
- b) should take all reasonable measures to abate existing water pollution in an international drainage basin to such an extent that no substantial damage is caused in the territory of a co-basin State.

2. The rule stated in paragraph 1 of this article applies to water pollution originating

- a) within the territory of the State, or
- b) outside the territory of the State, if it is caused by the State's conduct».

Art. 11. «1. In the case of a violation of the rule stated in paragraph 1a of article 10 of this chapter, the State responsible shall be required to cease the wrongful conduct and compensate the injured co-basin State for the injury that has been caused to it.

«2. In a case falling under the rule stated in paragraph 1b of

art. 10, if a State fails to take reasonable measures, it shall be required promptly to enter into negotiations with the injured State with a view reaching a settlement equitable under the circumstances».

1969 Overeenkomst betreffende de samenwerking bij het bestrijden van de verontreiniging van de Noordzee door olie. Beoogt hoofdzakelijk het mededelen van inlichtingen. De verdragspartners lichten elkaar in over de nationale organisatie ter bestrijding van de oliepollutie, evenals over de bevoegde organen, de nieuwe methoden en de nieuwe doeltreffende maatregelen.

Het verdrag voorziet dus geen sancties ingeval van pollutie, het scheidt enkel de verplichting van informatie en van bijstand ingeval van optredende of dreigende pollutie.

CONVENTIE OVER DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN UITBATERS VAN OLIETANKERS.

EURATOMVERSLAG.

V - BEGINSELEN EN REGELEN IN HET INTERNATIONAAL RECHT.

Internationale beslissingen en statenpraktijk zijn te schaars om te voorzien in gedetailleerde regels van internationaal recht en in middelen tegen de bevuilding van het leefmilieu. Nochtans is de nood zeer dringend en moet een poging worden gedaan om de principes, en zelfs de regelen op te stellen, die met de fysische kenmerken zelf van rivierpollutie zouden rekening houden.

1. Scheiding tussen beslissingsrecht en administratieve regeling.

De groeiende industrialisatie heeft geleid tot het inbrengen van nieuwe polluenten in het water en tot de verhoging van de bestaande pollutie. Mede-oeverstaten hangen sterk af van elkaar voor hun watervoorziening, en de complexiteit van hun behoeften maken hen sterk afhankelijk van elkaar. Industriële en chemische pollutie kunnen enorme schade veroorzaken, en het is thans praktisch onmogelijk de respectieve verantwoordelijkheid vast te stellen van de verschillende oeverstaten.

Wanneer bestrijdingsprogramma's worden opgesteld, moeten contributiebijdragen worden vastgesteld op basis van ingewikkelde en fluctuerende factoren. De verschillende wijzen van gebruik van een hydrografisch bekken door de oeverstaten eisen eerder dynamische dan statische waterkwaliteitsnormen.

In deze complexe situatie is een regelende, eerder dan een beslissingsbevoegdheid aangewezen.

Een internationaal administratief organisme met doorlopend beleid, zou voldoende flexibel zijn om dergelijke problemen aan te pakken. In sommige gevallen zou een beslissingsbevoegdheid niet in staat zijn in aangepaste remedies te voorzien, zelfs indien de verantwoordelijkheid wettelijk zou kunnen vastgesteld worden.

Analoog is het te betwijfelen of bevelende bevoegdheid voldoende flexibel zou zijn. Vandaar dat vele auteurs de oprichting voorstaan van regionale controlecommissies. Het werk van de **International Joint Commission**, voor de regeling van het statuut van de grenswateren tussen de U.S.A. en Canada, is een uitstekend voorbeeld voor de waarde van zulk administratief opzet. Het voorbeeld is echter niet helemaal relevant, daar de betrekkingen tussen beide landen steeds uitzonderlijk goed zijn geweest. De tegenzin waarmee Staten de wettelijke verantwoordelijkheid erkennen, wanneer ze schadevergoeding moeten betalen of bijdragen in de kosten van bestrijding, mag beschouwd worden als een blijk van de onaangepastheid van een derde-partij-arbitrage in het beslissen van zulke geschillen. Ofschoon wordt toegegeven dat er moet betaald worden, zijn de Staten altijd terughoudend wanneer ze zouden kunnen gebonden zijn door een relatief onflexibel wettelijk precedent. Daarom is het belangrijk geschillen waarvoor wettelijke regels van toepassing zijn te onderscheiden van die waar een administratieve regeling verkieslijker is.

Zulk onderscheid werd in de interne praktijk van sommige Staten gemaakt en zou tot het internationaal recht moeten uitgebreid worden.

Bovendien zijn er vele gevallen van extra-territoriale schade door pollutie, die geen administratieve oplossing toelaten. Hier kan het internationaal recht een aangepaste methode aanduiden.

Waar b.v. een internationaal hydrografisch bekken wordt aangevend voor eenvoudige welbepaalde doeleinden, mag de pollutie van zijn wateren onderworpen zijn aan dwangmaatregelen, en het internationaal recht kan hier aangepaste controleregelen en principes leveren.

Schade aan het grondgebied werd traditioneel aangezien als een aanslag op de Staat, en territoriale schade is gekenmerkt door het meebrengen van tussenstatelijke verantwoordelijkheid, eerder dan verantwoordelijkheid van Staat tot individu want het internationale onrecht veroorzaakt «direct geldelijk verlies» in de schadelijgende Staat. (Opvatting van Sohn en Baxter).

Daar geen rechtsorgaan zich kan inlaten met de gewone pollutie van internationale waterlopen, wordt het zeer belangrijk de primaire plichten van een Staat, evenals de aangepaste oplossingen vast te stellen.

2. Verantwoordelijkheidsgronden voor pollutie.

Het is overduidelijk dat men de toepassing van het beginsel «*sic utere tuo*» niet kan overlaten aan het vage criterium «redelijkheid» (Lester A.J.I.L.). Het hoofdprobleem bestaat erin, vast te stellen wanneer het gedrag van een Staat als «onredelijk» kan worden aangezien en bijgevolg dus internationale verantwoordelijkheid meebrengt.

De twee doorslaggevende elementen ter bepaling zijn :

1. de aard van het gedrag, en
2. de natuur van de berokkende schade.

Men is het er niet over eens of een Staat absoluut verantwoordelijk mag gesteld worden voor extra-territoriale schade door pollutie, wanneer het bewijs van zijn kwaadwillige, onvoorzichtige of zorgeloze houding niet werd geleverd. Sommige auteurs besluiten dat absolute verantwoordelijkheid kan ontstaan als gevolg van de schending van een verdrag of als gevolg van de schending van grenzen of van onzekere activiteiten, naar analogie met de interne wetgeving aangaande deze onderwerpen (Sohn en Baxter).

Anderen wijzen het bestaan van elke strikte verantwoordelijkheid af.

Recent werd voorgesteld objectieve verantwoordelijkheid te aanvaarden in gevallen van schade veroorzaakt door nucleaire brandstof, radioactieve stoffen of afvalstoffen uit kernreactors (Hardy). De conventie over de verantwoordelijkheid van derde staten op het gebied van nucleaire energie, gesloten tussen de E.E.G.-leden, past de absolute verantwoordelijkheid toe op het vlak van het nucleair risico.

Dit soort van verantwoordelijkheid in de Conventie kan verklaard worden door de omvang van de mogelijke schade, de moeilijkheid om de verantwoordelijkheid vast te stellen en de mogelijke grote verscheidenheid van de gevolgen. Men kan zich afvragen of dergelijke bedenkingen, in gematigder vorm, niet zouden kunnen toegepast worden op andere vormen van pollutie. En de notie van compensatie is misschien meer bruikbaar dan het schuldbegrip.

Nochtans wordt in de huidige stand van het recht, tenzij ingeval van nucleaire activiteiten, de objectieve verantwoordelijkheid niet aangenomen. Een Staat zou dus slechts verantwoordelijk zijn wanneer hem opzet, kwade trouw, onvoorzichtigheid of roekeloosheid zouden kunnen ten laste gelegd worden.

De meeste definities over de vrijwaringsplicht van pollutie verbieden pollutie indien ze schade - meestal substantiële schade - veroorzaakt aan de andere Staat.

Er werd bevestigd in de uitspraak over het Lanouxmeer, dat de eisende Staat moest bewijzen dat hij steeds geleden had door de pollutie vanwege de aangeklaagde Staat.

En het schijnt redelijk dat de bewijslijst van de schade op de eisende Staat zou rusten, daar één van de voorwaarden van het principe

van goede nabuurschap is, kleine onbeduidende ongemakken over het hoofd te zien.

Men heeft ook voorgesteld dat een Staat schadevergoeding zou eisen, zelfs indien geen substantiële schade aan zijn grondgebied of onderdanen was toegebracht. Dit zou dan aantonen welke van beide twistende partijen in orde was met de wet.

Maar op het gebied van economisch gebruik van een internationaal hydrografisch bekken, is de nood aan redelijk compromis groter dan de formele definities van wettelijke rechten, en het bewijs van substantiële schade zou een hoofdvereiste moeten zijn voor het indienen van een klacht.

3. Maatregelen tegen pollutie.

Schadevergoeding zou in internationaal recht kunnen toegekend worden voor schade van fysische aard, wat insluit : de resulterende schade en het direct verlies (I.L.A. Tokyo 1964).

Dit is analoog met het burgerlijk recht waar én het «damnum emergens» én het «lucrum cessans» moeten vergoed worden.

Nochtans zal in vele gevallen van internationale pollutie, schadevergoeding alleen geen afdoende methode zijn, sinds de bedoeling is eerder verdere vervuiling tegen te gaan dan financiële compensatie te verkrijgen.

In deze optiek zou het verkieslijker zijn een internationale rechtbank, met bevelende bevoegdheid, op te richten om de aangeklaagde Staat met zijn polluerende activiteiten te doen ophouden, en zo nodig, hem ertoe te dwingen positieve maatregelen te nemen om verdere pollutie tegen te gaan.

4. Controlemaatregelen.

Hoewel de technologische mogelijkheid voor de controle op waterpollutie wel bestaat, hebben de kosten voor de toepassing ervan de invoering voorlopig tegengehouden. De kwaliteit van het water kan verhoogd worden, ofwel door de polluenten te behandelen, ofwel door de verdunning op te drijven. Indien er voldoende water voorhanden is kan verdunning als vervangmiddel dienen voor de behandeling van afval- en bevuilingsstoffen. Een ideaal procédé om de waterkwaliteit te handhaven is een reeks maatregelen, waaronder te vernoemen zijn, behandeling van de watervoorraad, verhoogde verdunning, behandeling van de afval, veranderingen in de industrieprocédés en coördinatie van de lozingen met de stroming van de rivier. Zuiver water kan uit bevuilde invloeiselen bekomen worden door zorgvuldige distillatie.

Een combinatie van al deze maatregelen zou kunnen gebruikt worden om water van de gewenste kwaliteit te bekomen. Alleen de ex-

exploitatiekosten begrenzen de mogelijkheden. Wegens de veelvuldige pollutiebronnen en invloeselen in een internationaal bekken van enige betekenis, zou het zeer moeilijk, misschien onmogelijk zijn, een effectieve pollutiecontrole door te voeren op basis van een individuele Staat.

Daarenboven dwingen de hoge kosten er bijna toe een beroep te doen op publieke aandeleninschrijving. In zulke gevallen is een gezamenlijk orgaan vereist, dat de werking van de verschillende nationale organisaties coördineert.

BESLUIT.

Zoals uit het voorgaande blijkt, is de specifieke verantwoordelijkheid voor pollutie zeer moeilijk vast te stellen, de kosten ter bestrijding zijn zeer hoog, daarom stellen we voor :

Controle van de pollutie en haar oorzaken door een internationale commissie, die op nationaal en regionaal plan gezanten zou hebben. Deze teams zouden zijn samengesteld uit chemici, biologen en juristen. Ze zouden een preventieve en coërcitieve bevoegdheid hebben. De sancties zouden toegepast worden onder de vorm van zware geldboeten, die zouden gebruikt worden voor de eventuele schadevergoedingen en voor research in verband met pollutie. De Staten zouden de geldsommen moeten uitbetalen in een «internationaal fonds» maar ze eventueel later kunnen terugvorderen van de privé-instellingen of personen die de pollutie hebben veroorzaakt.

BIBLIOGRAFIE

- *The Law of International Drainage Basins*, New York 1967, ANTONY LESTER, *Pollution*.
- CH. DE VISSCHER, *Problèmes de confins en droit international public*.
- I.L.A. *Committee Report to Tokyo Conference 1964*.
- PEARCE, *Radioactive Waste in Streams*, 1963.
- HARMON, 21 *Ops. Attys. Gen.* 274, 1895.
- ANDRASSY, *Les Relations Internationales de Voisinage*.
- *The Trail Smelter Arbitral Decision*, A.J.I.L. 182, 1939.
- *Lac Lanoux*, 62 *Rev. Gen. de Droit int. Publ.* 79, 1958.
- *Report of the International Joint Commission U.S.A. & Canada*.
- SOHN & BAXTER: *Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens*, 1961.