

M en R 2023/3

UN-Waterconferentie 2023: naar internationale regulering van watergebruik?

Verslag van het VMR-webinar op 17 november 2022

Mr. M.A. Robesin, datum 22-12-2022

Datum	22-12-2022
Auteur	Mr. M.A. Robesin ^[1]
JCDI	JCDI:ADS681471:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Algemeen Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen

1. Inleiding

In maart 2023 vindt in New York voor het eerst sinds decennia een UN-conferentie over water plaats, met Nederland als mede-gastheer.^[2] Waterschaarste is een groeiend mondiaal probleem en staat hoog op de agenda tijdens deze conferentie. Welke rol kan of moet de UN spelen in de bestrijding van waterschaarste? Is een mondiaal Waterschaarsteverdrag nodig, in navolging van het Klimaatverdrag? Of zijn er andere manieren om op internationaal niveau dit probleem aan te pakken? Deze vragen waren aanleiding voor de organisatie van het webinar door de Vereniging voor Milieurecht (VMR) samen met de UU, UT en WFN op 17 november 2022.^[3]

Onder leiding van moderator Jonathan Verschuuren^[4] gingen sprekers Rick Hogeboom,^[5] Nathalie Olijslager^[6] en Natalie Dobson^[7] in op de omvang en het internationale aspect van waterschaarste, het doel van de UN-Waterconferentie 2023 en de lessen die we kunnen leren uit de ervaringen met de mondiale aanpak van klimaatverandering.

2. De watervoetafdruk van de mensheid: de grens bereikt?

In een poll van Rick Hogeboom gaf de helft van de deelnemers aan dat zij van mening zijn dat de watervoetafdruk van de mensheid de grens 'al lang' heeft bereikt, 42% antwoordde 'waarschijnlijk wel', 4% vond dat we nog gebruikruimte hebben en nog eens 4% vulde in dat water nooit opraakt door de hydrologische cyclus. In zijn presentatie liet Hogeboom eerst zien dat op aarde slechts 0,007% van het water als zoetwater beschikbaar is. Waterschaarste ontstaat wanneer het gebruik groter is dan de beschikbaarheid. Ook al raakt door de hydrologische cyclus water op wereldschaal nooit op, toch is er op bepaalde plekken periodiek sprake van waterschaarste. Het concept van de planetaire grenzen probeert de balans tussen vraag en aanbod van hulpbronnen op een aantal duurzaamheidsaspecten inzichtelijk te maken, ook voor water. Voor een antwoord op de vraag of die grens op dit moment al wordt overschreden kan het concept van de watervoetafdruk behulpzaam zijn.

De watervoetafdruk is een indicator van (netto) watergebruik. Daarbij worden drie kleuren onderscheiden: groen (regenwater), blauw (water in bijvoorbeeld meren en rivieren) en grijs (watervervuiling). Relatief nieuw is dat deze indicator zowel naar direct als indirect gebruik kijkt. Traditioneel watermanagement is meer gericht op

direct watergebruik. Ketendenken is daarbij niet zo gebruikelijk. De watervoetafdruk van een eenheid als een product, een regio of een consument betreft het totale watergebruik in de keten. Enkele voorbeelden: voor een kop koffie is gemiddeld ongeveer 130 liter water nodig, een kilo chocolade kost gemiddeld 17.000 liter en een kilo vlees 15.000 liter. Vooral vanwege de productie van de koffiebonen, cacao en soja (veevoer). De watervoetafdruk van de gemiddelde Nederlander is 4000 liter per dag. Daarvan ligt 95% buiten Nederland. De grens van de watervoetafdruk van de totale mensheid die de aarde kan dragen is volgens Hogeboom op een groeiend aantal plekken inderdaad bereikt. Voor de aanpak onderscheidde hij vier probleem domeinen met specifieke kenmerken die gevolgen hebben voor internationale reguleringsmogelijkheden.

Ten eerste is onze watervoetafdruk problematisch in ecologische zin. In veel gebieden leidt overschrijding van de grens voor de blauwe watervoetafdruk tot waterschaarste in fysieke zin. Watergebruik gaat dan ten koste van ecosystemen of niet hernieuwbare grondwatervoorraden, dus ten koste van toekomstige generaties. Internationale regulering is bijvoorbeeld mogelijk door het instellen van gebruiksplafonds op het niveau van (grensoverschrijdende) stroomgebieden. Ook de grijze watervoetafdruk overstijgt de assimilatiecapaciteit van veel watersystemen. Een voorbeeld van regulering is de Europese Kaderrichtlijn Water. Recent is gebleken dat ook de groene watervoetafdruk wordt overschreden.^[8] Kort gezegd gaat het hierbij om productie in gebieden die als natuur bestempeld zijn of dat zouden moeten worden. Goed natuurbeleid kan deze component van de watervoetafdruk indirect verduurzamen. Saillant is volgens Hogeboom dat de sustainable development goals (SDG's) alleen de blauwe en grijze watervoetafdruk noemen. Toch omvat de groene watervoetafdruk het grootste deel van ons watergebruik. Internationale regulering van alle kleuren watergebruik is noodzakelijk, want er is een duidelijke link tussen consumerende landen en producerende landen. Zo is bijvoorbeeld onze Nederlandse consumptie van suiker geproduceerd in Pakistan een belangrijke oorzaak van waterschaarste en -vervuiling daar, met dode dolfijnen in de Indus tot gevolg. Wie is daarvoor verantwoordelijk?

Het tweede probleem domein is de inefficiëntie van ons watergebruik, met name door slechte landbouwpraktijken en over-irrigatie. Regulering kan hier een rol spelen door bijvoorbeeld (grond)wateronttrekkingen afhankelijk te maken van de efficiëntie van het gebruik. Daarvoor zijn mondiale referentiewaarden als input beschikbaar. Landbouw- en industriebeleid zijn belangrijk op dit punt, want als de grootste verspillers verbeteren tot een redelijk niveau leidt dat tot een besparing van maar liefst 40% van de mondiale watervoetafdruk.

Een derde domein is het sociale. Hoe verdelen we het water? Is het eerlijk dat inwoners van de VS twee keer zoveel water gebruiken als iemand uit India? Fair water footprint shares zijn een mogelijk instrument om deze ongelijkheid aan te pakken.

De onderlinge afhankelijkheid van landen door de (virtuele) import van water in producten is een vierde probleem domein, dat raakt aan leveringszekerheid en veerkracht van ons voedselsysteem. Regulering is mogelijk via internationaal handelsbeleid. De Fair Waterfootprint declaration is een eerste aanzet tot samenwerking tussen landen.^[9] Helaas is deze declaratie nog niet ondertekend door Nederland, mogelijk vanwege juridische zorgen om gevolgen als in de Urgenda-zaak. Een gemiste kans, volgens Hogeboom. Misschien ondertekent Nederland alsnog op UN Water 2023?

Kortom, de mondiale watervoetafdruk is te groot waardoor op veel plaatsen ecologische grenzen worden overschreden. Reguleringsmogelijkheden zijn gebruiksplafonds voor zowel blauw, grijs als groen water. Om onnodig watergebruik bij productie tegen te gaan, kunnen internationale referentiewaarden worden afgesproken per product of gewas. Andere instrumenten zijn volgens Hogeboom fair water footprint shares, handelsverdragen, transparantie, belastingen en beprijzen.

3. Nut en noodzaak van een conferentie

Nathalie Olijslager legde uit waarom Nederland de UN-Waterconferentie 2023 samen met Tadzjikistan organiseert. Dat land heeft water hard nodig voor drinkwater, landbouw en elektriciteitsopwekking en nam het initiatief voor de UN Water Action Decade (2018-2028).^[10] Halverwege is een conferentie gepland, de UN-

Waterconferentie 2023. Het Koninkrijk Nederland helpt Tadzjikistan met de organisatie vanwege de ervaring met delta's en de bedreiging van de overzeese eilanden. UN DESA (Department for Economic and Social Affairs) voert het secretariaat. UN Water, het platform voor UN- en andere waterentiteiten, is de vierde organiserende partij. Het doel van de 3 dagen durende conferentie is in de eerste plaats bewustwording van het waterschaarste probleem. Nederland wil dat het ook een concreet resultaat oplevert. Vooraf is echter binnen de UN afgesproken dat er niet onderhandeld mag worden op de conferentie, dus er wordt niet gesproken over een verdrag.

Het beoogde resultaat is daarom een Water Actie Agenda (WAA) die na afloop officieel zal worden gepresenteerd. Daarin zullen vrijwillige toezeggingen van allerlei partijen zijn opgenomen. 'Coalitions of the willing and the able', om druk te zetten op anderen. Belangrijk daarbij is dat de EU een hoge ambitie laat zien in de Green Deal, waarin veel 'blauw' zit, bijvoorbeeld met betrekking tot beprijzen.

Een moeilijk punt is de naleving van de WAA. Daarom zal deze steeds aan de orde worden gesteld in internationaal verband. Bijvoorbeeld op iedere COP, zodat de WAA is 'ingebed' in klimaatonderhandelingen, en tijdens de UN High Level Meeting over de Disaster Risk Reduction Framework in mei 2023. De WAA zal ook onderdeel zijn van de Summit for the Future. Hopelijk zal de conferentie op deze manier leiden tot een betere waardering en distributie van water. Dat is het doel van de Nederlandse inzet. Een verdrag op het hoogste multilaterale niveau is lastig te realiseren, onder meer omdat water politiek gevoelig ligt. Op regionaal niveau is de Agreement van Senegal met buurlanden een mooi voorbeeld van regulering volgens Olijslager.^[11]

In antwoord op vragen gaf ze onder andere aan dat de Water Actie Agenda niet in zijn geheel kan worden ondertekend. Het gaat om ondertekening van vrijwillige commitments waar ook andere partijen bij kunnen aansluiten. Niet alleen staten kunnen deelnemen aan de UN-Waterconferentie 2023, ook bedrijven, ngo's en kennisinstellingen. Young professionals zijn expliciet uitgenodigd. Ze is van mening dat met UN DESA de focus niet op het economisch perspectief zal liggen, want DESA staat ook voor 'social' en is de hoeder van de SDG's. Nederland gaat zelf op drie niveaus een concrete bijdrage leveren aan de WAA. Ten eerste door het nieuwe beleid dat bodem en water ook sturend moeten zijn voor de inrichting van Nederland, ten tweede via de EU Green Deal en in de derde plaats door ons beleid in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Nederland vindt het verder belangrijk dat de conferentie voldoende aandacht besteedt aan het belang van kleine eilandstaten. Het probleem van toenemende conflicten om water is extreem belangrijk, volgens Olijslager, maar zal niet plenair en openbaar geadresseerd worden tijdens de conferentie.

4. Lessen vanuit het internationale klimaatrecht voor een mondiale aanpak van waterschaarste

Waterschaarste en klimaatverandering zijn grote en gerelateerde mondiale uitdagingen. Natalie Dobson noemde in haar presentatie een aantal gedeelde kenmerken bij de problemen: ze hebben beide grensoverschrijdende oorzaken en gevolgen; consumptiepatronen zijn een belangrijke oorzaak; ze zijn sterk gerelateerd aan (internationale) handelsketens; er is sprake van onnodige verspilling en van ongelijkheid in de lasten die gedragen worden tussen de Global North en de Global South. Ook bij de oplossingen zijn er gedeelde kenmerken en onderlinge relaties. Zo helpt watermanagement bij adaptatie aan en mitigatie van klimaatverandering. Bij beide problemen is een groter bewustzijn bij consumenten van de hele voetafdruk nodig evenals publieke prikkels en private inspanning (c.f. Valuing Water Initiative), milieuvriendelijke technologieën en strategisch regionaal implementatiebeleid.

Voor een antwoord op de vraag welke lessen we kunnen trekken uit het internationale klimaatrecht voor een mondiaal Waterschaarsteverdrag richtte Dobson zich op een aantal pijnpunten in de Overeenkomst van Parijs. Het doel in artikel 2 lid 1 Overeenkomst van Parijs ' *de stijging van de wereldwijde gemiddelde temperatuur ruim onder 2 °C te houden ten opzichte van het pre-industriële niveau en ernaar te blijven streven de stijging te beperken tot 1,5 °C* ' klinkt misschien duidelijk, maar is nog vaag en laat veel ruimte om te bepalen wanneer het doel is bereikt. Voor waterschaarste zou een concreter gezamenlijk doel moeten worden geformuleerd. Bij klimaat mogen staten zelf hun nationale bijdragen bepalen. Zij moeten daar wel over communiceren, maar er zijn geen sancties in de Overeenkomst van Parijs voor staten als de bijdragen niet behaald worden. Voor water

stelde Dobson voor dat het multilateraal afspreken van bindende nationale bijdragen een manier zou kunnen zijn om discrepantie tussen het gezamenlijke doel en nationale bijdragen te voorkomen. Hopelijk zou hiermee de ambitie van individuele bijdragen hoger uitvallen.

Een tweede pijnpunt is de territoriale systeemgrens. Nationale inventarisaties moeten broeikasgasemissies inhouden die binnen de nationale grenzen plaatsvinden. Voor water vroeg Dobson zich af of het eerlijk is om de verantwoordelijkheid voor het gebruik bij de landen te leggen die goederen produceren waarbij veel water gebruikt wordt, en niet bij de landen waar de producten geconsumeerd worden. Water footprint accounting maakt het mogelijk om de consumptie per land te bepalen.

Ten derde wees Dobson op artikel 2 lid 2 Overeenkomst van Parijs, waarin is bepaald dat rekening gehouden moet worden met 'gezamenlijke, doch verschillende, verantwoordelijkheden en onderscheiden mogelijkheden, in het licht van uiteenlopende nationale omstandigheden'. Bij klimaat is dat gedeeltelijk 'opgelost' doordat nationale overheden zelf hun bijdrage vaststellen. Bij water is het belangrijk om concretere maatstaven voor differentiatie te geven, die van invloed kunnen zijn op nationale bijdragen. Daarbij is het de vraag of en hoe handelsstromen en ingewikkelde neveneffecten van watergebruik bij productie en consumptie op mensenrechten kunnen worden meegenomen.

Een laatste door Dobson genoemd aspect is milieuvriendelijke technologie en financiële steun. Dat is ook belangrijk bij water. Bij klimaat zijn duidelijke doelstellingen bepaald (c.f. Green Climate Fund) en er is een UNFCCC Technology Executive Committee en een Climate Technology Centre and Network (work plan 2023-27). Voor eventuele joint implementation (c.f. artikel 6 Overeenkomst van Parijs) is het de vraag bij water waar besparing telt. De rol van de private sector is belangrijk (c.f. initiatieven bij Klimaat COP 26 en 27). Daarom is het goed dat deze betrokken is bij de Water Actie Agenda.

Past dit allemaal in een mondiaal Waterschaarsteverdrag? Voor de uitvoering voorzag Dobson problemen met de World Trade Organisation (WTO), bijvoorbeeld bij eventueel belasten van waterintensieve producten bij de grens. Dit is wellicht in strijd met de non-discriminatie regels in de GATT.^[12] Dobson wees hierbij op de klacht van Indonesië bij de WTO over de duurzaamheidscriteria van de EU voor biobrandstoffen. Het vergelijkbare EU Carbon Border Adjustment Mechanism beschermt wel het klimaat, maar heeft ook hogere kosten bij kleinere bedrijven in armere landen tot gevolg.^[13]

Het zou volgens Dobson goed zijn dat er internationale gezamenlijke doelen en ambities voor waterschaarste worden vastgesteld. Daarnaast zijn ook handelsverdragen en internationale rechtsgebieden als vervoer en biodiversiteit relevant voor waterschaarste. Ten slotte wees ze op de rol van mensenrechten, onder andere in de Urgenda-zaak. Er is immers een recht op water en een recht op leven.

5. Vragen en discussie

Deelnemers stelden onder meer vragen over mogelijke oplossingen als desalinering, labeling van producten, bewustwordingscampagnes richting consumenten en toepassing van de watervoetafdruk bij beprijzing van producten. Desalinering kan volgens Hogeboom een rol spelen, maar is energie-intensief en door de hoge kosten en praktische problemen is het momenteel alleen rendabel voor hoogwaardige toepassingen. Het grootste deel van de watervoetafdruk zit echter in de productie van agrarische bulkproducten en in gebieden die meestal niet aan de kust liggen. Labeling is volgens Hogeboom ingewikkeld door de verschillende duurzaamheidsdimensies (wat precies ga je op producten vermelden?), maar verbetering van transparantie is wel een onderdeel van de oplossing. Bewustwordingscampagnes zijn nog niet effectief genoeg. Het publiek is zich wel al bewuster van de gevolgen van hun watergebruik. Beprijzing met inachtneming van het watergebruik leidt mogelijk tot hogere prijzen, maar ook tot een meer billijke verdeling van de lasten.

Een andere vraag betrof de spanning tussen internationale waterregulering en WTO. Hogeboom gaf aan dat het non-discriminatie principe bijvoorbeeld in de weg staat aan regels over het op geschikte plekken telen van bepaalde gewassen. Bedrijven worden niet gedwongen om hun verantwoordelijkheid in de keten te nemen en doen dat niet vanzelf, op een aantal koplopers na. Ook de bijdrage van Nederland aan de WAA is gefocust op

direct watergebruik in Nederland. Dobson ziet vergelijkbare problemen bij klimaat. Een ruimere interpretatie van de huidige WTO-regels door de Appellate Body zou een oplossing kunnen zijn. In navolging van de door prof. James Bacchus bepleite climate waiver valt ook te denken aan een water waiver. Verder kunnen de general exemptions in artikel XX GATT misschien helpen.

Gevraagd naar de mogelijke rol van een Waterschaarsteverdrag in rechtszaken gaf Dobson aan dat er sprake is van een interessante dynamiek. De Shell-zaak laat namelijk zien dat ook minder bindende afspraken, zoals de UN Guiding Principles een rol kunnen spelen in zaken, waardoor dergelijke afspraken meer 'tanden' krijgen. Dat leidt echter mogelijk tot meer terughoudendheid bij staten bij het maken van afspraken. Ook mensenrechten spelen een rol in (klimaat)rechtszaken. Bij het recht op water ligt de focus volgens Hogeboom meestal op drinkwater en niet op water voor een minimum lifestyle. Daarvoor is het recht op leven volgens Dobson relevant. Voor het formuleren van een gezamenlijk internationaal doel bij het tegengaan van waterschaarste vindt Hogeboom het consumptieperspectief het meest geschikt, gezien de grote (internationale) invloed van onze watervoetafdruk. Zelfs als er geen klimaatverandering zou zijn, blijft waterschaarste een groot en urgent probleem.

Voetnoten

- [1] Marga Robesin is lid van de VMR-werkgroep Mondiale duurzaamheid en recht en geassocieerd medewerker van Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL). De organisatie van de bijeenkomst betrof een samenwerking met Universiteit Utrecht (UU), Universiteit Twente (UT) en Water Footprint Network (WFN).
- [2] <https://sdgs.un.org/conferences/water2023>.
- [3] Zie voor de presentaties en de opname van het webinar: <https://www.milieurecht.nl/vmr-webinar-de-vn-en-waterschaarste>.
- [4] Prof. dr. J.M. Verschuuren is hoogleraar Internationaal en Europees milieurecht aan de Universiteit Tilburg.
- [5] Dr. ir. H.J. Hogeboom is universitair docent aan de Universiteit Twente en directeur van het Water Footprint Network.
- [6] N. Olijslager is programmadirecteur UN Water Conference New York 2023 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- [7] Dr. N. Dobson is universitair docent internationaal recht aan de Universiteit Utrecht (UCWOSL).
- [8] J.F. Schyns, A.Y. Hoekstra, M.J. Booij, R.J. Hogeboom & M.M. Mekonnen, 'Limits to the world's green water resources for food, feed, fiber, timber, and bioenergy', *Proceedings of the National Academy of Sciences* 2019, 116 (11), p. 4893-4898. En: <https://www.nature.com/articles/s43017-022-00287-8>.
- [9] <https://fairwaterfootprints.org/>.
- [10] <https://www.wateractiondecade.org/>.
- [11] <https://www.waterdiplomat.org/story/2021/10/joint-agreement-senegal-mauritanian-aquifer-basin>.
- [12] General agreement on tariffs and trade.
- [13] N.L. Dobson, '(Re)framing Responsibility? Assessing the Division of Burdens Under the EU Carbon Border Adjustment Mechanism', *Utrecht Law Review* 2022, 18(2), 162.