

Willem Coppenolle

Tweede licentie Rechten 2005-2006

Naar een Wereldmilieuorganisatie ?

Seminarie Volkenrecht en Internationale Instellingen

Prof. dr. Jan Wouters

K.U. Leuven

Naar een Wereldmilieuorganisatie ?

Seminarie Volkenrecht en Internationale Instellingen

1. Woord vooraf

Dit essay werd opgesteld in het kader van het seminarie Volkenrecht en Internationale Instellingen. Het onderwerp ervan is een organisatie die, hoewel reeds fel besproken in het verleden, tot op vandaag nog niet werd opgericht, nl. de Wereldmilieuorganisatie (World Environmental Organization). De toekomstige formele en inhoudelijke organisatie van deze Wereldmilieuorganisatie is momenteel dus nog steeds afhankelijk van het beleid van de verschillende lidstaten die zich aan de bepalingen van een dergelijk orgaan wensen te onderwerpen. Het is dan ook niet vanzelfsprekend dit essay te schrijven, dat, hoewel vooral juridische aspecten voor dit werk van belang zijn, een onderwerp heeft dat nog steeds erg wordt beïnvloed door politieke factoren: een juridisch kader kan niet ontstaan zonder politieke basis.

Graag danken wij dan ook een aantal mensen zonder wie dit werk niet tot stand zou kunnen zijn gekomen. Bart Staes en Jan Mertens, Europees Parlementslid resp. lid politieke cel van de Vlaamse politieke partij Groen! bezorgden mij een aantal uitgebreide documenten, zowel van juridische als van politieke aard, omtrent de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling die in 2002 in Johannesburg doorging, en duiding van het Wuppertal-instituut. Ook Ulrik Lenaerts, adviseur van de FOD Leefmilieu heeft verschillende van mijn vragen beantwoord.

Daarnaast danken we Marianne Derksen van het Brusselse kantoor van UNEP. Zij bezorgde me informatie over concrete beslissingen van UNEP en verschillende Europese en internationale topconferenties.

Tot slot gaat onze hartelijke dank uit naar Prof. Dr. Jan Wouters, wiens begeleiding de vlotte totstandkoming van dit werk heeft verzekerd.

Willem Coppenolle

2. Inhoudstafel

1. Inleiding

2. De milieuorganen van de Verenigde Naties

1. Geschiedenis
2. Bevoegdheden en rechtsmacht
3. Een wereldmilieuorganisatie?

3. Conclusie

4. Bronnen

1. Inleiding

Reeds meer dan tien jaar lang dringen verschillende academici en politici aan op de oprichting van een sterk orgaan ter bescherming van ons milieu, een zgn. Wereldmilieuorganisatie. De bestaande organen van de Verenigde Naties blijken onvoldoende impact te hebben, enerzijds jegens de evolutie van het milieu en anderzijds jegens de verschillende lidstaten, die al te weinig aan de adviezen en richtlijnen van o.m. UNEP juridisch gevolg hebben gegeven.

Op de VN-top over Duurzame Ontwikkeling van 2002 in Johannesburg bracht de Franse president Chirac het voorstel tot oprichting van een Wereldmilieuorganisatie opnieuw op de politieke agenda. Ongetwijfeld kan dit voorstel op de *goodwill* van de overige lidstaten rekenen – getuige hiervan is de inpassing van het voorstel in ons federaal regeerakkoord van 2003 –, maar in praktijk blijven de concrete gevolgen nog steeds uit.

Nochtans zijn het bestrijden van het broeikaseffect, het smelten van de ijskappen, de bedreiging van vele diersoorten, de uitputting van de natuurlijke rijkdommen, maar ook recent ontstane kwesties als de verstedelijking en het groeiende autoverkeer effectief problemen die een internationale aanpak vereisen: één natie alleen kan weinig invloed uitoefenen op de gevolgen van milieuverontreiniging en onbezonnen gebruik van de natuur. Ondanks de oprichting van UNEP in 1972 of van de CSD in 1992 werden amper indrukwekkende resultaten bereikt. De zogenaamde “Agenda 21”, die op de top van 1992 in Rio werd opgesteld bevat een aantal ambitieuze doelstellingen omtrent het milieu en ontwikkelingssamenwerking. Vandaag zijn de VN er echter evenmin in geslaagd de beoogde resultaten te bereiken. Hoofdoorzaak is ongetwijfeld de beperkte macht van de bestaande organen: hun bepalingen en adviezen behoren tot de *soft-law* en zijn voor de lidstaten bijgevolg niet bindend. Bovendien is het niet altijd duidelijk hoe de betreffende bevoegdheden van deze organen zijn afgebakend en soms overlappen ze elkaar zelfs.

De discussie over een mogelijks op te richten Wereldmilieuorganisatie leidt dus tot meer vragen dan antwoorden: moeten de bestaande organen blijven bestaan of in hun geheel opgaan in de Wereldmilieuorganisatie? Hoe wordt de naleving van de bepalingen van de Wereldmilieuorganisatie afgedwongen? Op welke manier wordt de Wereldmilieuorganisatie georganiseerd en wat zijn haar bevoegdheden? Is een dergelijke organisatie nodig om betere resultaten te bereiken, of zijn er andere alternatieven mogelijk?

We moeten echter ook de realiteit onder ogen zien en ons een aantal pertinente en kritische politieke vragen durven stellen: zijn de lidstaten, waarvan sommigen al meer dan 30 jaar de adviezen van de bestaande organen negeren, wel echt enthousiast over de oprichting van een Wereldmilieuorganisatie? Ondanks het kluwen aan regels en overheidsbetutteling op het vlak van milieubeleid zijn de resultaten ervan nog steeds beperkt: zal de oprichting van een Wereldmilieuorganisatie de naleving – en dus de efficiëntie en effectiviteit – van de milieubepalingen garanderen?

In dit werk proberen wij verschillende denkpijlers, zowel op politiek, maar ook en vooral op juridisch vlak, uit te werken. De (organisatie van de) Wereldmilieuorganisatie *an sich* wordt besproken in het derde, uiteraard meest uitgebreide hoofdstuk van dit werk. We proberen in dit hoofdstuk objectief te zijn en staan dus ook open voor kritische stemmen.

In het tweede hoofdstuk bespreken we bondig de bestaande organen en de voorbije conferenties omtrent duurzame ontwikkeling. Deze achtergrond lijkt ons noodzakelijk te zijn voor een goed begrip van het onderwerp: het is immers niet vanzelfsprekend een organisatie te bespreken die (nog) niet bestaat. Daarom is duiding bij de overige, reeds actieve milieuorganen van de VN relevant voor dit werk.

2. De milieuorganen van de Verenigde Naties

1. Geschiedenis

Aan het begin van de jaren '70 van de vorige eeuw drong het besef bij burgers en nationale overheden steeds sterker door, dat aan de stijgende hoeveelheid milieuproblemen enkel paal en perk kon worden gesteld door een sterk milieubeleid, gebaseerd op samenwerking tussen de verschillende naties. Door het afsluiten van internationale verdragen hoopten de naties een doorbraak te kunnen bereiken op het vlak van milieubeleid. Verschillende naties trachtten toen reeds een beleid op nationaal niveau uit te werken, maar deze middelen bereikten de gewenste resultaten niet of onvoldoende. Milieuproblemen overschrijden bovendien de nationale grenzen en onze leiders drongen er dan ook op aan de verschillende nationale maatregelen en bepalingen omtrent ons milieu te bundelen, zoniet op elkaar af te stemmen, teneinde een internationale aanpak van deze problemen te realiseren.

De conferentie over het menselijk leefmilieu (UNCHE¹) van Stockholm van juni 1972 was dan ook historisch: het was de allereerste conferentie van de Verenigde Naties die het leefmilieu als enige onderwerp had. 113 landen tekenden de Verklaring van Stockholm en de 26 beginselen die in de verklaring werden opgenomen, gelden vandaag als bindend internationaal recht². Een van de beginselen verwijst in het bijzonder naar de negatieve invloed van economische ontwikkelingen en vooruitgang op het leefmilieu. De naties verbonden zich ertoe het evenwicht te zoeken tussen de economie en het milieu: het is eerst sedert de Stockholm-conferentie dat de E.E.G. haar oorspronkelijk puur economische beleid uitbreidde met bevoegdheden omtrent de milieuverontreiniging.

Om de beginselen van de conferentie uit te werken richtten de Verenigde Naties kort na de conferentie in de schoot van ECOSOC³ het VN Milieuprogramma (UNEP⁴) op, “to promote international cooperation in the field of environment and to recommend as appropriate, policies to this end; and provide policy guidance for the coordination of environmental programmes in the UN system. In addition, UNEP is tasked with keeping under review the world environmental situation, and promote acquisition, assessment and exchange of environmental information”⁵. De doelstellingen en rechtsmacht van UNEP worden in het tweede onderdeel van dit hoofdstuk gedetailleerd besproken.

1 United Nations Conference on the Human Environment

2 Verklaring van Stockholm, 16 juni 1972. In de bronnenlijst achteraan in dit werk bevindt zich een internetlink naar de officiële Engelse tekst van de verklaring en de 26 'principles' in deze verklaring.

3 UN Economic and Social Council

4 United Nations Environment Programme

5 UNGA, Res. 2997 (XXVII)(1972)

In juni 1992, 20 jaar na de conferentie van Stockholm, kwamen de Verenigde Naties opnieuw samen voor de conferentie over milieu en duurzame ontwikkeling (UNCED⁶), in Rio de Janeiro. Opvallend is dat het concept “duurzame ontwikkeling” sinds deze conferentie onlosmakelijk leek te zijn verbonden met het leefmilieu. Duurzame ontwikkeling is een recent begrip, dat voor de eerste keer werd gebruikt in het Brundtland-rapport “Our common future” in 1987 (en geleidelijk aan was gegroeid uit de rapporten van het in 1966 opgerichte UNDP⁷), en dat werd gedefinieerd als “een ontwikkeling die tegemoet komt aan de noden van het heden zonder de behoeftevoorziening van de komende generaties in het gedrang te brengen”. In deze context neemt het leefmilieu slechts een ondergeschikte plaats in: daarnaast spelen economische, maar ook sociale factoren een grote rol⁸. Duurzame ontwikkeling is dan ook een doelstelling die ruimer is dan deze van een toekomstige Wereldmilieuorganisatie. Ons inziens is de hoeveelheid problemen en uitdagingen omtrent ons leefmilieu van danig groot belang (en danig grote omvang), dat een Wereldmilieuorganisatie zich beter kan beperken tot leefmilieu in strikte zin.

De Rio-conferentie legde ook sterk de nadruk op de sensibiliseringsplicht van de naties jegens hun burgers: ook burger en onderneming moeten op de hoogte zijn en het belang beseffen van een actieve deelname aan het milieubeleid van hun overheden.

In de Verklaring van Rio werden de beginselen van de Stockholm-conferentie bevestigd, door de 176 ondertekenende landen. Daarnaast werd “Agenda 21” (ook gekend als “Actieplan 21”, of nog: “Earth's Action Plan”) op deze conferentie samengesteld. De bepalingen van dit actieplan richten zich opnieuw in hoofdzaak op duurzame ontwikkeling, o.m. de bestrijding van ziekte en armoede in de wereld, en overschaduwden de beginselen over het leefmilieu, die pas in het tweede deel van Agenda 21 aan bod komen. Het derde deel van het actieplan behandelt de bescherming van minderheden in zeer ruime zin (een onderwerp dat opnieuw veraf staat van het leefmilieu): arbeiders en vakbonden, vrouwen, kinderen, landbouwers, etc. In het vierde en laatste deel van Agenda 21 worden de middelen besproken die kunnen bijdragen tot de totstandkoming van de doelstellingen van het document.

Aan de oproep aan steden en gemeenten in alle lidstaten van de Verenigde Naties werd wel degelijk gehoor gegeven. Vooral in Europa werkten verschillende grote en minder grote steden een “Lokale Agenda 21”-beleid uit⁹.

Op de Rio-conferentie werden echter ook een aantal verdragen gesloten die zich wel op het milieu in strikte zin richten.

6 United Nations Conference on Environment and Development

7 United Nations Development Programme

8 Federaal Wetenschapsbeleid: http://www.belspo.be/belspo/science/section/dddo/dddo_nl.stm

9 Zie onder meer de Leuvense Lokale Agenda 21: <http://www.la21leuven.be>

Het Verdrag inzake Biologische Diversiteit¹⁰ behandelt inzonderheid de genetische en natuurlijke rijkdommen en de bescherming van diversiteit (anders gezegd, het voorkomen van uitsterving) van planten- en diersoorten, en voorziet ook in wetenschappelijke en technische voorzieningen voor het behoud en de inventarisatie van deze rijkdommen en organismen. Het “beginsel van preventie” dat impliceert dat naties op zoek moeten gaan naar alternatieven voor de natuurlijke bronnen en zich hierbij moeten laten leiden door het besef dat deze bronnen niet onuitputtelijk zijn, wordt, overigens zoals in Agenda 21, in dit verdrag naar voren geschoven.

Het protocol van Cartagena¹¹ van januari 2000 werd aan het Biodiversiteitsverdrag toegevoegd en bespreekt de grensoverschrijdende bewegingen van Genetisch Gemodificeerde Organismen, teneinde de volksgezondheid te garanderen en de eventuele negatieve impact van deze organismen op sociaal-economische factoren te voorkomen.

De Bossenverklaring¹² richt zich – de naam van de verklaring spreekt voor zich – op de bescherming en het beheer van onze bossen. Daarbij gaat het verdrag niet alleen uit van het belang van onze wouden voor het leefmilieu, maar erkent het tegelijk de economische waarde ervan. De titel van de verklaring bevestigt het niet-bindende karakter, maar het document geldt niettemin als leidraad voor de lidstaten in hun nationale bossenbeleid. Bovendien leidde het groeiende belang van dit concrete onderwerp, gesteund door populaire wereldwijde acties ter bescherming van het Regenwoud, tot de oprichting van een nieuw VN-orgaan in 2000, nl. het UNFF¹³, het VN-Bossenforum. Dit orgaan heeft echter vooral als doel de internationale samenwerking omtrent bosbeleid te bevorderen, eerder dan concrete doelstellingen of actieplannen uit te werken.

Het Kaderverdrag inzake Klimaatverandering (kortweg “Klimaatverdrag”), ten slotte, handelt over de beperking van de uitstoot van broeikasgassen, en richt zich hiervoor in het bijzonder naar de geïndustrialiseerde landen (ook “Annex I-landen” genoemd). Het verdrag bespreekt, naast het voornoemde preventiebeginsel, ook het nieuwe “beginsel van de gemeenschappelijke, gedifferentieerde verantwoordelijkheid”. Dit beginsel impliceert dat de inspanningen en de financiële middelen die naties inzetten in hun strijd tegen milieuverontreiniging en pollutie in verhouding moeten staan met hun economische en sociale condities (vandaar de terminologie “gedifferentieerd”), maar ook dat de verschillende lidstaten zich niet onverschillig mogen opstellen jegens het milieubeleid van andere naties (vandaar: “gemeenschappelijk”).

10 Integrale tekst op: <http://www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring/biodiv.html>

11 Cartagena Protocol on Biosafety

12 Niet juridisch bindende gezaghebbende verklaring inzake beginselen voor een mondiale consensus aangaande het beheer, het behoud en duurzame ontwikkeling van alle soorten bossen. Integrale tekst op: <http://www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring/bossen.html>

13 United Nations Forum on Forests

Het bekende (wettelijk bindende) Kyoto-protocol van december 1997, dat als doel heeft de uitstoot van broeikasgassen in de geïndustrialiseerde landen met 5,2 % te verlagen in de periode tussen 1990 en 2012, werd aan dit Klimaatverdrag toegevoegd.

We haalden reeds aan dat het begrip (en het belang van) “duurzame ontwikkeling” op deze conferentie voor het eerst werd(en) verankerd in een ruim juridisch kader. Om dit concept verder uit te werken en invulling te geven aan de principes van Agenda 21, richtten de Verenigde Naties in navolging van de Rio-conferentie de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD¹⁴) op. Net zoals UNEP, wordt de CSD hierna meer uitgebreid besproken.

Eind juni 1997 ging in New York de bijzonder Rio+5-zitting (UNGASS¹⁵) door. De naties erkenden er dat de processen van duurzame ontwikkeling en verbetering van het leefmilieu nog steeds erg moeizaam verliepen. “Denk mondiaal, handel lokaal” was het motto van deze top, dat de verschillende landen en hun burgers moest stimuleren om een lokaal beleid uit te werken om de actiepunten van Agenda 21 in praktijk te brengen. Ook de activiteiten van NGO's konden en kunnen veel invloed hebben op de publieke opinie en het overheidsbeleid omtrent leefmilieu.

De ontelbare hoeveelheden regels en verdragen, de moeilijk af te dwingen naleving ervan en het lakse milieubeleid van de verschillende naties, die vooral sinds Rio+5 opnieuw zelf de touwtjes in handen hadden gekregen voor de uitvoering van Agenda 21, bleken weinig vooruitgang te garanderen. Nochtans leek de politieke ambitie van onze leiders opnieuw te groeien: vooral in de Europese Unie was een politieke wil aanwezig om een sterk uitgebouwd internationaal draagvlak te creëren voor het milieubeleid, met afdwingbare verdragen en zich duidelijk profilerende controle- en coördinatieorganen. Deze naties koesterden dan ook, samen met opiniemakers over de hele wereld, hoge verwachtingen van de grootste VN-vergadering aller tijden, de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling (ook gekend als de “Rio+10-conferentie”, de WSSD¹⁶, of nog: de “Earth Summit”), die van 26 augustus tot 4 september 2002 in Johannesburg doorging, iets meer dan 30 jaar na de Stockholm-conferentie.

Opnieuw temperden politieke redenen (in die periode hadden deze redenen feitelijk zelfs amper iets met milieubeleid te maken) echter al snel de ambitieuze verwachtingen van onze leiders. De afwezigheid van de Amerikaanse president Bush gold als teken aan de

14 Commission on Sustainable Development

15 UN General Assembly Special Session

16 World Summit on Sustainable Development

wand voor het ontbreken van interesse vanwege de Verenigde Staten in meer internationale bemoeienis in het Amerikaanse nationale (milieu)beleid. De toespraak van Bush' vervanger Powell werd meermaals onderbroken door ontevreden leiders van lidstaten uit de ontwikkelingslanden.

Het kostte de naties dan ook veel moeite om een actieplan op te stellen als conclusie van deze Wereldtop. De meest in het oog springende milieuprincipes van deze topconferentie waren de opstelling tegen 2004 van een internationaal plan ter bescherming van de vervuiling van onze oceanen, de terugdringing van de achteruitgang van de biodiversiteit tegen 2010, het herstel van de visbestanden tegen 2015 en de wereldwijde verbanning van gevaarlijke chemicaliën tegen 2020. De grote teleurstelling van de top bevond zich ongetwijfeld in het stilzwijgen van de naties over energiebronnen die als alternatief voor de fossiele brandstoffen konden gelden. Het waren uiteraard vooral de olieproducerende landen die hierover niet bereid waren over te gaan tot het maken van concrete afspraken.

Het idee een Wereldmilieuorganisatie op te richten leeft al meer dan tien jaar bij beleids- en opiniemakers en bij ervaren juristen, die een krachtadig antwoord willen op het falen van de huidige milieuorganen van de Verenigde Naties. Ook op deze Wereldtop kwam het onderwerp ter sprake bij monde van de Franse president Jacques Chirac, die hierbij werd gesteund door Duitsland. Beide landen dringen erop aan UNEP te hervormen tot een Wereldmilieuorganisatie met duidelijk afgelijnde bevoegdheden en meer uitgebreide rechtsmacht die toelaat bepalingen uit te vaardigen die juridisch afdwingbaar zijn. De Europese Commissie vernoemde reeds meermaals de "eventuele oprichting van een Wereldmilieuorganisatie" aan de Raad van Europa en het Europees Parlement¹⁷. Buiten de Europese Unie lijkt dit voorstel echter op weinig enthousiasme te kunnen rekenen.

17 Zie o.m. EU-bulletin 12-2000, Conclusies van het voorzitterschap (23/36), punt 1.24.44; EU-bulletin 12-2001, Milieu (16/19), punt 1.4.48.

2. Bevoegdheden en rechtsmacht

Met uitzondering van ECOSOC, maken alle in dit onderdeel besproken organen deel uit van de IEG¹⁸, die de belangrijkste milieuorganen van de Verenigde Naties overkoepelt. We onderscheiden achtereenvolgens UNEP, UNDP, de CSD, de GEF¹⁹ en nog een aantal autonoom werkende VN-secretariaten.

ECOSOC

Dit orgaan werd in 1945 opgericht en stelt in eerste instantie rapporten op omtrent gezondheid, economie en sociale factoren. Hoewel ECOSOC in principe ook een belangrijke rol kan spelen op het vlak van milieubescherming, neemt vooral de algemene VN-vergadering veel van ECOSOC's bevoegdheden waar.

UNEP

Het in 1972 opgerichte UNEP is zonder twijfel het belangrijkste orgaan in de context van leefmilieu in enge zin. UNEP heeft o.m. als taak rapporten op te maken omtrent globale milieuproblemen, het sluiten van samenwerkingsakkoorden en verdragen gemakkelijker doen verlopen, etc. en verstrekt niet-bindend advies aan de lidstaten. De maatregelen van UNEP hebben dus geen rechtskracht en kunnen bijgevolg evenmin worden afgedwongen voor een rechterlijke instantie.

58 lidstaten worden om de drie jaar verkozen door de Algemene Vergadering voor de Algemene Raad van UNEP.

Bij de oprichting identificeerde UNEP zeven prioritaire doelstellingen:

- het menselijk verblijf, de menselijke gezondheid, habitat en welzijn;
- land, water en woestijnvorming, zie bv. het Verdrag voor de bestrijding van woestijnvorming in landen die kampen met ernstige droogte en/of woestijnvorming (1994);
- opvoeding, opleiding, hulp en informatie;
- handel, economie, technologie en overdracht van technologie;
- het natuurbehoud, dieren in het wild en genetische eigendommen: we verwijzen naar

18 International Environmental Governance

19 Global Environment Facility: www.gefweb.org

het reeds hoger besproken Biodiversiteitsverdrag (1992);

- energie;
- oceanen.²⁰

Vooraf sinds de UNCED-conferentie van 1992 bleef het belang van UNEP groeien, nadat de opvolging van Agenda 21 expliciet onder zijn bevoegdheden werd geplaatst. De bevoegdheidsconflicten met o.m. de CSD en de GEF, bleven echter de mogelijkheid een duidelijk uitgetekend profiel te verkrijgen, bemoeilijken.

Ook tijdens de daarop volgende conferenties bleven verschillende lidstaten aandringen op een uitbreiding van de rol van UNEP, maar tot op heden blijft het orgaan een gewoon VN-programma.

UNDP

UNDP, dat in 1966 werd opgericht, werkt vandaag via de CSD en GEF met UNEP samen om de doelstellingen van Agenda 21 na te streven. Hierbij richt UNDP zich eerder naar duurzame ontwikkeling, alwaar UNEP zich, zoals reeds gezegd, enkel op het leefmilieu concentreert. Ook UNDP heeft in hoofdzaak een adviserende en informerende functie.

CSD

De Commissie voor Duurzame Ontwikkeling, opgericht na de UNCED van 1992, heeft officieel als taak toe te zien op de toepassing van Agenda 21, en op de manier waarop de bepalingen, die geacht worden dynamisch te zijn, evolueren in de tijd. In praktijk beperkt de opdracht van de CSD zich ertoe toe te zien op de vooruitgang die de staten boeken in de implementatie van de Rio-verklaring en de Bossenverklaring in hun nationale rechtsorde.

In de Commissie zetelen vertegenwoordigers van 53 landen, die om de drie jaar verkozen worden door ECOSOC. De CSD vergadert eenmaal per jaar.

GEF

De GEF werd opgericht in 1991 en heeft als doelstelling fondsen te verstrekken voor

²⁰ F. MAES, 25. *De VN en het milieu*, in J. WOUTERS, C. RYNGAERT, *De Verenigde Naties. Een wereld van verschil?*, Leuven, Acco, 2005, p. 272.

projecten en programma's die een beter leefmilieu bevorderen in ontwikkelingslanden. De GEF werkt hiervoor nauw samen met UNEP. Het orgaan richt zich vooral op klimaatsveranderingen, biodiversiteit en de oceanen.

In de Vergadering van de GEF zetelen 176 lidstaten, die om de drie à vier jaar samenkomen. In de Raad van de GEF zitten vertegenwoordigers van 32 landen, waarvan de helft ontwikkelingslanden. De Raad vergadert twee maal per jaar, telkens voor drie dagen.

Gespecialiseerde organen²¹

De overige organen vermelden we slechts terloops. Zij hebben een zeer specifiek onderdeel van het milieubeleid als doelstelling, dat vaak vraagt om onderzoek van specialisten binnen een bepaald vakgebied.

Onder deze organisaties bevindt zich de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) die de verontreiniging van onze oceanen door scheepvaart wil aanpakken.

De Internationale Burgerlijke Luchtvaartorganisatie (ICAO²²) heeft als doelstelling de invloed van luchtvaart op de luchtverontreiniging te controleren.

De bekende VN-Organisatie voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO²³) beschermt het culturele erfgoed en is op wetenschappelijk vlak vooral actief in onze oceanen.

De Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO²⁴) heeft als doelstelling toe te zien op de landbouw en de visbestanden te beheren. Ook het voorkomen van en rapporteren over woestijnvorming, ontbossing, biodiversiteit, etc. behoren tot het takenpakket van de FAO.

De Wereld Meteorologische Organisatie (WMO), ten slotte, ziet toe op klimaatsveranderingen en maakt weersvoorspellingen via stations over de hele wereld.

21 F. MAES, 25. *De VN en het milieu*, in J. WOUTERS, C. RYNGAERT, *De Verenigde Naties. Een wereld van verschil?*, Leuven, Acco, 2005, p. 274-277.

22 International Civil Aviation Organisation

23 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation

24 Food and Agriculture Organisation

3. Een Wereldmilieuorganisatie?

De vraag naar een globale milieuorganisatie blijft groeien, vooral binnen de EU, die nu reeds een beleid voert waarmee zij economie, sociale factoren en leefmilieu met elkaar tracht in evenwicht te brengen. Verschillende vooraanstaande politieke figuren formuleerden in het nabije verleden hun voorstellen omtrent de organisatie van een dergelijk orgaan. Zo suggereerde de Franse ex-premier Lionel Jospin een transformatie van UNEP naar een globale organisatie. Ook de Italiaanse ex-directeur-generaal van de Wereldhandelsorganisatie en huidig ambassadeur Renato Ruggiero pleitte voor de oprichting van een globaal milieuforum, onafhankelijk van de Wereldhandelsorganisatie.

We stellen, met hen, vast dat de vandaag reeds bestaande organen, verdragen en projecten niet volstaan om de verontreiniging van het leefmilieu te bestrijden. Verschillende oorzaken liggen hiervan aan de basis.

De hoofdrede van het falen van deze milieuorganen ligt ongetwijfeld in hun beperkte rechtsmacht. UNEP, zowel als de CSD, brengen via hun rapporten veel milieuproblemen op de agenda van de Verenigde Naties. Niettemin zijn deze documenten niet meer dan adviezen, *soft-law*, die op geen enkele manier juridisch kan worden afgedwongen en de naties dus de gehele vrijheid laat al dan niet rekening te houden met deze rapporten. De vraag rijst of de ambitieuze plannen die de Verenigde Naties ruim 30 jaar geleden in Stockholm wilden uitwerken, vandaag nog steeds prioritair zijn. De Verenigde Staten spenderen hun overheidsgeld zonder twijfel liever aan economie en defensie, de Arabische naties beseffen al te goed dat het leeuwendeel van de milieuproblemen door fossiele brandstoffen wordt veroorzaakt, en de ontwikkelingslanden vrezen dat een uitgebreid internationaal milieubeleid hun groeiende economieën in de weg zal staan. We moeten dienaangaande durven inzien dat in de huidige politieke internationale context, de Europese Unie de enige speler is die bereid is verdere stappen te ondernemen op het vlak van milieubeleid.

De verschillende milieuorganen van de Verenigde Naties zijn geheel afhankelijk van de politieke *goodwill* van onze leiders. Zoals we al in onze inleiding aanhaalden, kan een officieel juridisch kader – hoe dat er concreet ook moege uitzien – pas worden gecreëerd als daarvoor een politieke basis bestaat: in een systeem waar de beslissingen op democratische wijze tot stand komen, creëren politici het recht. Dat dat niet altijd tot de gewenste of beste resultaten leidt is een *understatement*.

De vraag is dan ook of een Wereldmilieuorganisatie hierin zo veel verandering kan brengen, meer zelfs, indien de lidstaten slechts met veel moeite ingaan op de (bij wijze van spreken vrijblijvende) adviezen van de huidige organen, of ze niet kunnen naleven, kan het uitvaardigen van bindende verdragen een afschrikkend effect veroorzaken bij deze

betreffende staten, waardoor helemaal geen internationale overeenkomsten meer zouden ontstaan.

We kunnen ons dus erg moeilijk voorstellen dat UNEP op een danige manier kan worden hervormd, dat het programma plots een aantrekkelijk orgaan wordt voor de lidstaten van de Verenigde Naties. De auteurs Birnie en Boyle stellen zich dezelfde vraag²⁵.

Daarnaast uiten sommige economen en juristen kritiek op zowat alle bestaande VN-instellingen, omdat zij volgens hen meestal overbodig zijn: staten hebben geen nood aan gespecialiseerde organen om verdragen af te sluiten.

Het gebruik van het ruime begrip “duurzame ontwikkeling” zorgt er bovendien voor dat UNEP, de CSD en UNDP al te vaak een overlapping van hun bevoegdheden en mandaten ervaren. Dergelijke verwarring kan bezwaarlijk bevorderlijk worden genoemd voor de verdere ontwikkeling van deze milieuorganen. Zelfs in de veronderstelling dat van een Wereldmilieuorganisatie geen sprake is, moeten deze organen toch op zijn minst duidelijk afgebakende bevoegdheden krijgen. Dit kan de duidelijkheid en efficiëntie van hun bepalingen alleen maar ten goede komen.

Ook de grote hoeveelheid bepalingen en beginselen ter bescherming van het leefmilieu bemoeilijkt een efficiënt beleid. Ongetwijfeld volstaan deze bepalingen reeds voor een succesvolle, of minstens verbeterde aanpak van de belangrijkste milieuproblemen, maar zien onze wetgever noch de aan de bepalingen onderworpen burgers en ondernemingen door de bomen het bos niet meer. Nederland hervormt om die reden zijn milieuwetgeving, en ook Vlaanderen (veel van deze materie behoort immers tot de gewestelijke bevoegdheden) overweegt een gelijkaardige aanpassing van zijn wetgeving, met als doel een transparent en duidelijk beleid te kunnen voeren inzake het leefmilieu.

We moeten echter ook erkennen dat veel burgers zich vandaag bewust zijn van de milieuverontreiniging, dankzij hun groeiende participatie in het milieubeleid, die door de lokale overheden wordt aangemoedigd: vergeten we niet dat zeer veel nationale, regionale en internationale organen, zowel op publiek als privaat niveau, en soms zelfs vrijwillig, vandaag intern reeds inspanningen leveren om de belangrijkste beginselen van de Verklaring van Stockholm en Agenda 21 zo goed als mogelijk toe te passen, en een milieubewust beleid voeren, conform het preventiebeginsel van de milieuconferenties van de Verenigde Naties.

We vragen ons af waarom de Verenigde Naties niet uitdrukkelijker de kaart van de vrijheid trekken – ook in het geval van ecologische thema's – als tegengewicht voor de vrijheid van de economische markt: “de vervuiler betaalt” is immers het enige juiste

25 P. BIRNIE, A. BOYLE, *International Law & The Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 2nd edition, p. 54-55.

antwoord op milieuproblemen in een vrije markt-systeem. De vervuiler die andermans vrijheid (ook in de private sfeer) beperkt met zijn handelingen van verontreiniging, moet deze schade herstellen. Deze handelingen maken immers een schending uit van het recht op eigendom, dat geldt als enige, zonet belangrijkste basisprincipe in een vrije markt en een vrije maatschappij. Nochtans worden het kapitalisme en de vrije economie vaak de schuld in de schoenen geschoven voor de verontreiniging van ons leefmilieu. Onterecht, want een markt waarin de vervuiler zijn schade niet (volledig) vergoedt, is de facto geen vrije markt. De oplossing van de vrije economie of het kapitalisme klinkt o.i. dus niet anders dan de oplossing van het leefmilieu.

Een strikte toepassing van “de vervuiler betaalt”, een norm die overigens in verschillende milieuverdragen van de Verenigde Naties teruggevonden kan worden²⁶, zou zonder twijfel alvast een ongeziene evolutie in het milieurecht tot gevolg hebben. Het valt ons nochtans op dat weinig auteurs bij deze mogelijkheid lijken stil te staan en bovendien spontaan (en zoals gezegd: verkeerdelijk) de onderlinge effecten van milieubeleid en liberalisering van de economie interpreteren als zich omgekeerd evenredig verhoudend.

Dat deze strikte toepassing er maar niet komt – er bestaat tegenwoordig wel een systeem van milieuheffingen en -vergunningen (ook in de transport- en energiesectoren) die hieraan zo goed als mogelijk trachten tegemoet te komen –, is zonder twijfel te wijten aan politieke redenen: veel ondernemingen hebben een grote impact op de maatschappij en de afzonderlijke staten waarin ze zich hebben gevestigd. Onze beleidsmensen zijn dan ook sneller bereid toegevingen te doen op het vlak van milieubepalingen. De “vrijheid” van onze economische markten wordt op deze manier uitgehold en beperkt tot vrijheid van economische handelingen en economisch verkeer, eerder dan dat dit vrijheidsbeginsel ook consequent wordt toegepast op ecologische en andere (bv. sociale) niveaus.

Bovendien blijkt de vervuiler in praktijk te weinig te betalen: het milieubeleid in de jaren '70 en '80 van vorige eeuw volstond om de milieuproblemen in te perken, en de kosten van milieuverontreiniging stegen evenredig met de vergoedingen die de staten ervoor ontvingen. De Vlaamse Milieumaatschappij stelt vast dat sinds de jaren 1990 het bedrag aan milieubelastingen echter gestagneerd is, terwijl de hoeveelheid verontreinigende handelingen nog steeds is blijven toenemen²⁷.

Een laatste belangrijk, niet-juridisch punt van kritiek is de beperkte beschikbaarheid van financiële middelen voor de belangrijkste milieuorganen van de Verenigde Naties. UNEP, dat vaak wordt genoemd als het basisorgaan voor een mogelijke Wereldmilieuorganisatie, bij voorbeeld, wordt voor een groot deel gefinancierd met vrijwillige giften van regeringen. Het gevolg is, zo rapporteert de Heinrich Böll Foundation, dat UNEP met een nijpend personeelstekort heeft af te rekenen, en soms bijna volledig op non-actief staat, omdat de

26 Onder meer in hoofdstuk 20, artikel 19 (b) van Agenda 21.

27 X, *De vervuiler betaalt te weinig*, in *Verreijkker*, december 2004, VMM, pp. 32-33.

nodige werkingsbudgetten niet kunnen worden gevonden²⁸. Niet zelden tellen de verschillende lokale milieuorganen in de landen van de Verenigde Naties veel meer personeelsleden dan UNEP. Zoals hiervoor reeds is gesteld, zal het huidige beperkte politieke enthousiasme tegenover de milieuorganen van de Verenigde Naties regeringen evenmin aansporen tot een voldoende financiële ondersteuning ervan.

28 <http://www.worldsummit2002.org/guide/unepfuture.htm>

3. Conclusie

De roep naar een ernstig milieubeleid dat de grote problemen in ons leefmilieu aanpakt klinkt steeds luider, en zal in de toekomst niet meer verstommen. Internationale samenwerking is echter noodzakelijk om deze doelstellingen te bereiken.

Nochtans lijkt UNEP, dat intussen bijna 35 jaar geleden is opgericht, uitermate geschikt te zijn voor een voortrekkersrol in deze materie: het orgaan is het enige van de Verenigde Naties dat zich enkel op het leefmilieu richt. De verschillende andere IEG-organisaties hebben echter bevoegdheden die vaak nauw samenhangen met deze van UNEP (denken we aan Agenda 21 dat door meerdere organen als basis voor hun doelstellingen geldt), waardoor het voor UNEP onmogelijk is zich duidelijk als milieuorgaan te profileren.

Indien de nodige budgetten kunnen worden gevonden om deze organisatie in de nabije toekomst nieuw leven in te blazen, lijkt deze rol voor UNEP te zijn weggelegd, ook al is dat niet als een volwaardige Wereldmilieuorganisatie. Het oprichten van een geheel nieuwe organisatie lijkt ons dus overbodig – althans, in de huidige situatie zal dergelijke organisatie niets méér kunnen verwezenlijken dan de bestaande organen en projecten.

En toch is onze conclusie weinig hoopvol. De belangrijkste oorzaak van het falen (of het onvoldoende efficiënt zijn) van het VN-milieubeleid moeten we o.i. immers zoeken in de politieke wereld. Vandaag lijkt enkel de EU bereid te zijn een internationaal milieubeleid te voeren, terwijl de Verenigde Staten liever een eigen beleid creëren, de olieproducerende landen zich verzetten tegen alternatieven voor fossiele brandstoffen, en de ontwikkelingslanden zich vooral interesseren in duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding.

Toch zal het besef van de dringende noodzaak van milieumaatregelen binnenkort moeten doordringen bij alle staten van de VN. Immers, “verontreiniging van het milieu stoort zich niet aan staatsgrenzen”. Een gezamenlijke aanpak is de enige remedie tegen dit probleem dat steeds maar pertinenter wordt.

4. Bronnen

A. LITERATUUR

Agenda 21 (1994) *Agenda 21, The United Nations Programme of Action from Rio*, UN (UNCED), December 1994, New York.

BIRNIE, P.W., BOYLE, A., *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 2nd edition, xxx + 798 blz.

SANS, J.H., *Grensoverschrijdend milieurecht*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1987, 226 blz.

WOUTERS, J., RYNGAERT, C. (red.), *De Verenigde Naties. Een wereld van verschil?*, Leuven/Voorburg, Acco, 2005, 379 blz.

VAN CALSTER, G., DEKETELAERE, K. (red.), *Energy and environmental Law – 2005*, Leuven, Acco, 2005, x + 750 blz.

B. INTERNET

United Nations Environment Programme

<http://www.unep.org>

JOHN WHALLEY en BEN ZISSIMOS, *A World Environmental Organization?*, CSGR Working Paper No. 63/00, 2000.

<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/2000/wp6300a.pdf>

H.-J. SCHELLNHUBER, J. KOKOTT, F. O. BEESE, K. FRAEDRICH, P. KLEMMER, L. KRUSE-GRAUMANN, C. NEUMANN, O. RENN, E.-D. SCHULZE, M. TILZER, P. VELSINGER en H. ZIMMERMANN, *World in transition 2: New Structures for Global Environmental Policy*, WBGU, 2000, p. 61.

http://www.wbgu.de/wbgu_jg2000_engl.pdf

Heinrich Böll Foundation: Johannesburg World Summit 2002 – de toekomst van de UNEP en de CSD

<http://www.worldsummit2002.org/index.htm?http://www.worldsummit2002.org/issues/geg.htm>

INTGLIM: Structuur van het Internationale Milieubestuur (IEG)

http://www.wfm.org/intglim/issues_ieg_background.html

Verklaring van Stockholm

<http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>