

31 De hoogste tijd voor een mondiaal Waterschaarsteverdrag

Marga Robesin¹

*'Met de tijd en het water verandert alles.'*²

1982: een kort geding en rellen in Utrecht vanwege de aanleg van de A27 door het bos van Amelisweerd;³ oorlog op de Falklandeilanden; grote droogte leidt tot hongersnood in Oost- en West-Afrika.

2022: procedures en protesten in Utrecht tegen verbreding van de A27 door Amelisweerd⁴; oorlog in (onder andere) Oekraïne; 14 miljoen mensen in de Hoorn van Afrika hebben honger door droogte,⁵ wereldwijd leven 2,3 miljard mensen in landen met waterstress,⁶ 733 miljoen van hen in landen met hoge waterstress en 4 miljard mensen hebben te maken met ernstige waterschaarste gedurende ten minste een maand per jaar.⁷

2062: een restje bomen van Amelisweerd vormt een plantsoentje in de metropool Groot Amsterdam; er is nog steeds oorlog in de wereld; het aantal mensen dat onvoldoende water heeft is opgelopen tot ongeveer 6 miljard.⁸

1 Mr. M.A. Robesin, geassocieerd medewerker Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht. Met dank aan Rick Hogeboom en Marleen van Rijswijk voor hun commentaar op een concept van deze bijdrage.

2 Leonardo da Vinci. Alok Jha, *Het waterboek*. Maven Publishing 2015, p. 134.

3 www.vriendenvanamelisweerd.nl/amelisweerd-en-de-a27/.

4 www.vriendenvanamelisweerd.nl/minister-zet-verbreding-door-en-zegt-tegelijk-de-regio-een-kans-te-willen-geven/.

5 www.rodekruis.nl/nieuwsbericht/is-de-hoorn-van-afrika-een-bodemloze-put-antwoord-op-5-kritische-vragen/.

6 Waterstress is kort gezegd: minder water beschikbaar dan de behoefte. UN-Water, 2021: Summary Progress Update 2021 – SDG 6 – water and sanitation for all. Version: July 2021. Geneva, Switzerland. www.unwater.org/app/uploads/2021/12/SDG-6-Summary-Progress-Update-2021_Version-July-2021a.pdf. Zie voor meer alarmerende rapporten: World Economic Forum, The Global Risks Report 2017: 12th edition, WEF, Geneva, January 2017, p. 2-12; WEF report 2021 www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf?msclkid=179f182dcf7b11ec807ead89ea8115e; <https://themasites.pbl.nl/future-water-challenges/setting-the-scene/>; www.pbl.nl/en/publications/the-geography-of-future-water-challenges?msclkid=00c81cbfcf7e11ecb0e1f81b34dff0c; www.unicef.org/reports/thirsting-future?msclkid=dbd2bdddcf8011eca82a9ed090e83bb5.

7 M.M. Mekonnen & A.Y. Hoekstra. 'Four billion people facing severe water scarcity', *Sci. Adv.* 2, e1500323 (2016).

8 Prognose uit 2016: 4,8-5,7 miljard in 2050. www.unwater.org/water-facts/scarcity/.

In een cynische bui vraag ik me soms af wat we sinds het oprichtingsjaar van de VMR op milieugebied hebben bereikt. Als het ons niet eens lukt om ook na coronalockdowns minder auto te rijden of om de waterkwaliteit in Nederland goed te krijgen,⁹ hoe kunnen we dan voorkomen dat doemscenario's op wereldschaal werkelijkheid worden? Toch denk ik dat dat kan met de kennis van nu, maar dan moeten we nu wel meer actie ondernemen. Het recht kan daar een belangrijke rol in spelen. In deze bijdrage focus ik op een aantal mogelijkheden om iets te doen aan het groeiende probleem van mondiale waterschaarste.

We weten steeds meer over de oorzaken en gevolgen van gebrek aan water voor mens en natuur.¹⁰ De water footprint (WF) assessment methode¹¹ van Arjen Hoekstra en collega-onderzoekers heeft duidelijk gemaakt dat waterschaarste geen louter lokaal probleem is.¹² Wij Nederlanders gebruiken gemiddeld 40 badkuipen water per dag.¹³ Ons directe watergebruik, om te wassen bijvoorbeeld, is maar één procent van die watervoetafdruk. De rest is gebruikt om alles wat we consumeren te produceren. Meestal ver weg en vaak in gebieden met waterschaarste. Dat heeft als voordeel dat we zelf iets aan dit 'ver-van-ons-bed-probleem' kunnen doen. Vooral door minder 'waterslurpers' als vlees te consumeren en verspilling tegen te gaan. Ook de inzet van alle andere actoren in handelsketens plus de overheid is nodig om onze watervoetafdruk te verkleinen. Vermindering van waterschaarste is urgent en een gezamenlijke verantwoordelijkheid.¹⁴

1 Ketenaanpak

Sinds 2013 is binnen de VMR een werkgroep Mondiale duurzaamheid en recht actief, die zich vooral richt op de rol van het recht bij verduurzaming van handelsketens.¹⁵ Soms is die rol belemmerend. Zo bleek het mededingingsrecht in de weg te staan aan het maken van vrijwillige duurzaamheidsafspraken tussen bedrijven. Daarin lijkt nu verbetering te komen. De Autoriteit Consument & Markt (ACM)

9 'Schoon water is in Nederland nog ver weg', www.nrc.nl/nieuws/2022/03/18/nederland-riskeert-watercrisis-in-2027-a4102852; www.trouw.nl/politiek/nieuwe-natuurcrisis-dreigt-nu-nederland-de-waterkwaliteit-niet-op-orde-heeft~babb650d/.

10 Door projecten als World Water Map, www.uu.nl/en/news/utrecht-university-and-national-geographic-society-to-map-global-freshwater-reserves.

11 www.waterfootprint.org/en/water-footprint/water-footprint-assessment/.

12 A.Y. Hoekstra. *The Water Footprint of Modern Consumer Society*. Second edition (2020). Routledge, Londen. ISBN 9781138354784, p. 27-28.

13 Zie www.youtube.com/watch?v=eDUp-Kl-DPc.

14 Rick. J. Hogeboom. 'The Water Footprint Concept and Water's Grand Environmental Challenges', *One Earth* 2, March 20, 2020, p. 222.

15 Preadvies *Duurzame handel in juridisch perspectief*. VMR 2014-1. Zie voor verslagen van workshops en webinars www.milieurecht.nl/korte-verslagen en voor columns www.milieurecht.nl/columns-overzicht.

heeft een Leidraad Duurzaamheidsafspraken opgesteld¹⁶ en er ligt een wetsvoorstel Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven bij de Tweede Kamer.¹⁷ De Europese Commissie heeft dit voorjaar een voorstel in consultatie gebracht over de beoordeling van duurzaamheidsafspraken.¹⁸ Volgens de ACM zal hierdoor meer ruimte komen voor samenwerking tussen bedrijven.¹⁹

Niet alle bedrijven bekommeren zich vrijwillig om negatieve effecten op mens en milieu in de keten. Daarom is het toe te juichen dat er dit jaar door de Europese Commissie ook een voorstel is gepubliceerd voor een Richtlijn over ‘corporate sustainable due diligence’, al is dat nog veel te beperkt.²⁰

De overheid kan verduurzaming binnen ketens ook bevorderen door het stellen van duurzaamheidseisen aan producten.²¹ In 2012 betreurde ik het dat de voorgenomen stelselwijziging van het omgevingsrecht op dat vlak geen voorstellen inhield en dus niet ‘future-proof’ was.²² Daarin is de afgelopen jaren in Nederland weinig verbeterd. Op Europees niveau zijn er wel positieve ontwikkelingen, zoals het voorstel voor een Ecodesignverordening met een bredere reikwijdte in het kader van de Sustainable Product Policy. Dat maakt productregels voor reductie van de watervoetafdruk in ketens explicieter mogelijk.²³ Eisen aan producten en productieprocessen zijn onder meer belangrijk voor het efficiënter maken van watergebruik. Benchmarks op basis van de watervoetafdruk van bepaalde producten of best beschikbare technieken voor productieprocessen kunnen een referentiekader zijn voor overheden bij het verlenen van vergunningen voor watergebruik of het verbieden van de slechtste werkwijzen.²⁴

16 www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-duurzaamheidsafspraken-gereed-voor-verdere-europese-afstemming.

17 *Kamerstukken II* 2019/20, 35247, nr. 2. De behandeling van dit wetsvoorstel is op het moment van schrijven (eind mei 2022) aangehouden. De Tweede Kamer wil van de Minister van Economische Zaken en Klimaat een toelichting op dit besluit. www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?qry=wetsvoorstel%3A35247&cfg=wetsvoorsteldetails.

18 https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2022-hbers_en.

19 www.acm.nl/nl/publicaties/bedrijven-kunnen-meer-duurzaamheidsafspraken-maken-door-voorstel-europese-commissie.

20 https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en; www.milieurecht.nl/nieuws/voorstel-europese-corporate-sustainability-due-diligence-directive-niet-in-lijn-met-internationale-normen-en-nederlands-imvo-beleid.

21 P. Ligtenberg, ‘Minder water bij de wijn doen! Over de noodzaak om de Europese watervoetafdruk te reguleren via producteisen’, *M en R* 2021/34.

22 M.A. Robesin, ‘Het recht van de toekomst’, in: *Milieurecht in ontwikkeling, jubileumbundel 30 jaar VMR*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

23 https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-ecodesign-sustainable-products-regulation_en, Brussels, 30.3.2022 COM(2022) 142 final, art. 1 lid 1 onder h.

24 A.Y. Hoekstra (2020), p. 166.

Betere productiemethoden, met een hogere productie per eenheid verbruikt water, kunnen voor grote reducties zorgen. Vooral bij de mondiale industrie, maar ook in de landbouw. Aangezien het voedselsysteem verantwoordelijk is voor 92% van de mondiale watervoetafdruk ligt daar een groot reductiepotentieel. Volgens Hogeboom is 44% waterbesparing mogelijk wanneer de watervoetafdruk van de wereldwijde productie van de belangrijkste gewassen gereduceerd zou worden tot het niveau van de beste 25 percentiel van de huidige mondiale productie. Voor de ‘blauwe’²⁵ watervoetafdruk is het percentage lager (31%), maar het merendeel van die besparingsmogelijkheden (89%) ligt in gebieden die al waterschaars zijn en is dus lokaal van groot belang.²⁶

Hoekstra waarschuwt wel dat het nadeel van een focus op efficiency kan zijn dat een verkeerd productieproces zo efficiënt mogelijk verloopt, zoals grootschalige efficiënte amandelproductie voor de export in een waterschaars gebied als Californië. Bovendien kan de neiging zijn om bij verbeterde efficiëntie de productie te verhogen. Geografische omstandigheden moeten daarom ook een rol spelen. Hetzelfde geldt voor de keuze van gewassen, want uit onderzoek blijkt dat we 825 miljoen mensen meer zouden kunnen voeden als we op wereldschaal de huidige gewassen vervangen door meer geschikte.²⁷

2 Plafonds op stroomgebiedsniveau

In landen waar de keten begint of doorheen gaat, is goede regulering van het watergebruik door onttrekking van grondwater, irrigatie en verontreiniging van oppervlaktewater, plus toezicht en handhaving, essentieel. Om het gebruik in overeenstemming te brengen met de draagkracht van het watersysteem is reductie van de ‘blauwe’ en de ‘grijze’ watervoetafdruk nodig in een groot deel van alle stroomgebieden van rivieren in de wereld.²⁸ Een plafond in de vorm van een ecologisch duurzame maximum-watervoetafdruk op stroomgebiedsniveau kan voorkomen dat cumulatie

25 De ‘blauwe’ watervoetafdruk meet het onttrekken van grondwater- en oppervlaktewater. De ‘groene’ watervoetafdruk betreft regenwater dat verdampt en de ‘grijze’ meet het water dat nodig is om verontreinigd water terug te brengen tot een goede kwaliteit. www.waterfootprint.org/en/water-footprint/what-is-water-footprint/.

26 R. Hogeboom (2019), *Sustainable and Efficient Water Use: From Water Footprint Accounting to Setting Targets*, p. 47. [www.doi.org/10.3990/1.9789036547901](https://doi.org/10.3990/1.9789036547901), Duurzame dissertatie.nl.

27 A.Y. Hoekstra (2020), p. 171. De Kaderrichtlijn Water (zie hierna) noemt in Bijlage IV, Maatregelen deel B (onder ix) naast efficiency en hergebruik ook vraagregulerende maatregelen, zoals het telen van weinig water behoevende gewassen.

28 M.M. Mekonnen & A.Y. Hoekstra (2017), ‘Global anthropogenic phosphorus loads to freshwater and associated grey water footprints and water pollution levels: A high resolution global study’. *Water Resources Research*, 53. <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/2017WR020448>; <https://waterfootprint.org/media/downloads/Mekonnen-Hoekstra-2017.pdf>.

van watergebruik door allerlei activiteiten in een gebied leidt tot overschrijding van het duurzame niveau.

Vooraf in gebieden met ernstige watertekorten in combinatie met grote verschillen in beschikbaarheid van water gedurende het jaar, is het een uitdaging om een maatschappelijk geaccepteerd maximumniveau vast te stellen. Het is daar de kunst om een goede balans te vinden tussen een streng plafond, waarbij in perioden met veel water relatief weinig daarvan mag worden gebruikt, en een soepel plafond, dat leidt tot waterschaarste in droge perioden. Toch zou juist in die gebieden een plafond moeten worden vastgesteld.²⁹ Eenvoudig is dat niet, want naast onvoldoende kennis over het watersysteem en politieke weerstand kunnen ook bestaande juridische en institutionele systemen een obstakel vormen.³⁰

In de Europese Unie heeft de Kaderrichtlijn Water (KRW) onder meer als doel aquatische ecosystemen voor verdere achteruitgang te behoeden, te beschermen en verbeteren en een duurzaam gebruik van water te bevorderen.³¹ Artikel 4 bepaalt dat een ‘goede toestand’ moet worden bereikt, chemisch en ecologisch. Bovendien houdt artikel 4 een verslechtingsverbod in, dat het Europese Hof van Justitie heel serieus neemt.³² Ook tijdelijke verslechting is niet toegestaan.³³ Artikel 13 verplicht de lidstaten om stroomgebiedsbeheerplannen op te stellen. De KRW schrijft geen gekwantificeerd plafond voor op het watergebruik, maar een ‘goede toestand’ houdt ook in dat er voldoende water van goede kwaliteit is.³⁴ Ondanks de diverse uitzonderingsmogelijkheden die het doelbereik kunnen vertragen,³⁵ kunnen deze richtlijn en de ermee tot nu toe opgedane ervaringen³⁶ toch een voorbeeld zijn voor andere regio’s in de wereld.

29 R. Hogeboom (2019), Nederlandstalige samenvatting p. 112.

30 R.J. Hogeboom et al. (2020), ‘Capping human water footprints in the world’s river basins’, p. 10. *Earth’s Future*, 8, e2019EF001363. www.doi.org/10.1029/2019EF001363.

31 Richtlijn 2000/60/EG, art. 1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32000L0060>.

32 HvJ EU 2 juli 2015, C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433 (Weser-arrest) en HvJ EU 24 juni 2021, C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512 (Doñana-arrest).

33 HvJ EU 5 mei 2022, C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350; <https://envir-advocaten.com/nl/nieuws/tijdelijke-achteruitgang-van-de-toestand-van-een-oppervlaktewaterlichaam-is-niet-toegestaan/>.

34 Zo stelt de Vlaamse Waterbeleidsnota 2020-2025: ‘Het beleid voor de aanpak van de waterschaarste en droogte richt zich op de doelstellingen van de kaderrichtlijn Water en op het beperken van schade door waterschaarste en droogte.’ www.integraalwaterbeleid.be/nl/stroomgebiedbeheerplannen/waterbeleidsnota/derde-waterbeleidsnota/deel-visie/krachtlijn-4/krachtlijn-4-tekst.

35 J.R. Starke en H.F.M.W. van Rijswick, ‘Exemptions of the EU Water Framework Directive Deterioration Ban: Comparing Implementation Approaches in Lower Saxony and The Netherlands’. *Sustainability* 2021, 13, 930. www.doi.org/10.3390/su13020930.

36 S. Wuijts et al. (2021), ‘Achieving European Water Quality Ambitions: Governance Conditions for More Effective Approaches at the Local-Regional Scale’, *Sustainability* 2021, 13, 681. www.mdpi.com/2071-1050/13/2/681; www.academia.edu/78142327/

3 Huidige waterverdragen

Op mondiaal niveau zijn er twee belangrijke internationale waterverdragen. Zij schrijven geen watervoetafdrukplafonds op stroomgebiedsniveau voor, maar bevatten wel elementen die belangrijk zijn voor de vermindering van waterschaarste.

Het Verdrag van Helsinki (1992) inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (Water Convention) verplicht de partijen bij dit verdrag onder meer alle passende maatregelen te nemen ‘om te waarborgen dat bij het gebruik van grensoverschrijdende wateren wordt gestreefd naar een ecologisch verantwoord en rationeel waterbeheer, het behoud van watervoorkomens en de bescherming van het milieu’.³⁷ Een belangrijk beginsel met het oog op het voorkomen van waterschaarste is dat watervoorkomens zodanig worden beheerd dat in de behoeften van de huidige generatie wordt voorzien zonder dat het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar wordt gebracht (art. 2 lid 5 onder c). Ook interessant is artikel 5 (onder c), dat partijen aanzet tot onderzoek naar het ontwikkelen en toepassen van milieuvriendelijke technologieën, productie- en consumptiepatronen. Artikel 9 lid 1 verplicht Oeverstaten, partijen die gelegen zijn aan dezelfde grensoverschrijdende wateren, om stroomgebieden, of delen daarvan, te specificeren ten aanzien waarvan ze samenwerken en afspraken maken. Aangezien wereldwijd meer dan 286 rivieren grensoverschrijdend zijn, is dit een belangrijk verdrag. Toch ontbreekt samenwerking op dit vlak in 60% van de grensoverschrijdende stroomgebieden.³⁸

Het Waterlopenverdrag (New York, 1997) is gericht op ‘het redelijk en billijk gebruik van internationale waterlopen met het oog op het bereiken van een optimaal en duurzaam gebruik en voordeel daarvan’.³⁹ Daarbij nemen de Waterloopstaten alle passende maatregelen om te voorkomen dat aanzienlijke schade wordt veroorzaakt bij andere Waterloopstaten (art. 7 lid 1). Bij conflicterend gebruik van een internationale waterloop wordt bij de oplossing van het conflict in het bijzonder aandacht geschonken aan de vereisten van vitale menselijke behoeften (art. 10 lid 2).

Uit onderzoek op basis van de International Freshwater Treaties Database (IFTD, met 686 internationale zoetwaterverdragen) is gebleken dat belangrijke beginselen van internationaal waterrecht, zoals billijk en redelijk gebruik, vooral te vinden zijn in afspraken over grote stroomgebieden, met name in Europa en Noord-Amerika.

Achieving_European_Water_Quality_Ambitions_Governance_Conditions_for_More_Effective_Approaches_at_the_Local_Regional_Scale.

37 https://wetten.overheid.nl/BWBV0001174/1996-10-06/#Verdrag_2_Verdragtekst_Titel_deelI, art. 2 lid 2 onder b.

38 www.finlandabroad.fi/web/un/current-affairs/-/asset_publisher/TMs3SoX45i0K/content/joint-statement-for-the-un-high-level-meeting-on-water-march-18th-2021/384951.

39 Verdrag inzake het recht betreffende het gebruik van internationale waterlopen anders dan voor scheepvaart, <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004743/2014-08-17>, art. 5 lid 1.

Voor de meeste stroomgebieden met hoge risico's zijn (nog) geen verdragen gesloten of ze bevatten geen internationaal erkende beginselen.

'For such basins, ratification by countries of either of the two global water conventions can provide an improved legal framework founded on key water law principles.'⁴⁰

4 Een wereldwijd Waterschaarsteverdrag

In de bestaande internationale waterverdragen wordt geen gekwantificeerde 'planetary boundary' gesteld aan watergebruik. Dat lijkt logisch. Het is voor water moeilijk om een mondiale grens te bepalen vanwege lokale verschillen en wisselende omstandigheden in bepaalde perioden. Toch is het van belang om ook op wereldschaal te weten wat het maximum is aan wat de aarde kan 'dragen'.⁴¹ Er zijn voorstellen gedaan voor een grens uitgedrukt in het aantal kubieke meters mondiale consumptie van zoet water per jaar.⁴² In 2020 stelden onderzoekers voor om die grens een bredere scope te geven. Niet alleen het gebruik van zoet water, maar ook andere wijzigingen in watersystemen kunnen immers grote mondiale gevolgen hebben.⁴³

Een andere invalshoek is die van de individuele mens, met recht op water. Inmiddels een erkend mensenrecht.⁴⁴ Er is uitgerekend dat 660 m³ water per persoon per jaar nodig is voor voeding en hygiëne.⁴⁵ Veel mensen op aarde hebben dat op dit moment niet tot hun beschikking. Met Sustainable Development Goal (SDG) 6 proberen de Verenigde Naties daar verandering in te brengen, onder andere door het aantal mensen dat te maken heeft met waterschaarste te verminderen.⁴⁶ De SDG's zijn echter niet bindend. Dat zijn de doelen voor mitigatie van klimaatverandering in de Overeenkomst van Parijs bijvoorbeeld wel.⁴⁷

40 UNEP-DHI and UNEP (2016), *Transboundary River Basins: Status and Trends*, United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi. www.geftwap.org/publications/river-basins-technical-report, p. 111 e.v.

41 W. Steffen et al., 'Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet', *Science* 347, 1259855(2015). DOI: 10.1126/science.1259855, p. 7. www.science.org/doi/epdf/10.1126/science.1259855.

42 A.Y. Hoekstra (2020), p. 9. Zie ook: www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html.

43 www.stockholmresilience.org/research/research-news/2020-03-23-saving-the-planets-bloodstream.html.

44 Otto Spijkers et al., 'Editorial for Localising the Sustainable Human Right to Water' (2020) 16(2) *Utrecht Law Review* p. 1-6. www.doi.org/10.36633/ulr.639.

45 A.Y. Hoekstra (2020), p. 183.

46 <https://sdgs.un.org/goals/goal6>.

47 Klimaatakkoord van Parijs, 12 december 2015. *Trb.* 2016, 162. <https://wetten.overheid.nl/BWBV0006603/2017-08-27> Verdragstekst op basis van Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, New York, 9 mei 1992 <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001115/2013-01-09>.

Ook voor water is het mogelijk om op mondiaal niveau bindende doelen te stellen om de toenemende druk op watersystemen te verminderen. Zo kunnen we schaarste voor mens en natuur tegengaan en de verdeling van watergebruik eerlijker maken. Hoekstra stelt voor om eerst internationale consensus te bereiken over de noodzaak om de totale watervoetafdruk van de mensheid op het niveau van het jaar 2000 te stabiliseren of zo nodig terug te brengen. Vervolgens kan die mondiale maximum-watervoetafdruk worden doorvertaald in nationale watervoetafdruk-reductiedoelstellingen.⁴⁸ Een methodiek waarmee we mutatis mutandis al ervaring opdoen bij de uitvoering van de Overeenkomst van Parijs. Een mondiale overeenkomst om waterschaarste te verminderen is geen tovermiddel, maar kan wel zorgen voor een aanpak met oog voor de mondiale aspecten van watergebruik.

Het heeft lang geduurd voordat het probleem van klimaatverandering werd erkend en actie werd ondernomen. Nu de gevolgen van (periodiek) gebrek aan water ook in ‘rijke’ landen en zelfs in ons ‘natte’ Nederland steeds zichtbaarder worden, is het te hopen dat de ontwikkeling van een Waterschaarsteverdrag sneller gaat. Een eerste stap in die richting lijkt de ondertekening van een Declaratie over ‘fair water footprints’ door nationale overheden, (grote) bedrijven en ngo’s in 2021. Ook Nederland heeft ondertekend, met ‘observer’-status.⁴⁹

Een andere ontwikkeling is het concept ‘Earth System Law’, dat juist niet pleit voor een overkoepelende institutionele aanpak, maar voor een op beginselen gebaseerd denken dat kan worden ingebouwd in bestaande regelgeving.⁵⁰ Daarmee zouden de uitdagingen die voortvloeien uit het ‘multilevel’-karakter en de dynamiek in tijd en ruimte van watersystemen beter kunnen worden opgepakt.⁵¹ Volgens mij sluit het een, een mondiaal verdrag, het ander, een Earth System Law-benadering, niet uit. Juist bij de uitwerking van internationale afspraken is het nodig om op basis van beginselen te werken en aan te sluiten bij bestaande regels, in het waterrecht zelf en daarbuiten.

5 Back to the future

De VMR begint nu aan haar tweede jeugd en de jeugd heeft de toekomst. In de filmklassieker *Back to the future* (1985) moest de hoofdpersoon vanuit de toekomst terug naar het verleden om een verkeerde ontwikkeling te voorkomen. Dat is een omslachtige en onzekere route. Actie ondernemen in het heden om waterschaarste in de toekomst te verminderen is efficiënter.

48 A.Y. Hoekstra (2020), p. 183-186.

49 Zie www.milieurecht.nl/nieuws/de-glasgow-declaratie-voor-eerlijke-watervoetafdrukken en www.fairwaterfootprints.org.

50 H. Ahlström et al., ‘An Earth system law perspective on governing social-hydrological systems in the Anthropocene’, *Earth System Governance* 10 (2021) 100120.

51 H. Ahlström et al. (2021), p. 3.

Daarvoor zijn consumenten en producenten in de keten aan zet. De overheid kan onder meer juridische belemmeringen voor verduurzaming van handelsketens wegnemen, efficiënte productieprocessen bevorderen en plafonds op het niveau van een ecologisch duurzame watervoetafdruk voor stroomgebieden vaststellen. Op mondiaal niveau is een initiatief voor een internationaal Waterschaarsteverdrag nodig. De UN 2023 Water Conference in New York,⁵² waar Nederland mede-gastheer is, lijkt mij een uitgelezen kans om dit nu te agenderen.

De VMR kan ook een bijdrage leveren, bijvoorbeeld door het organiseren van discussies over een Waterschaarsteverdrag in de aanloop naar deze conferentie. Daarbij is het belangrijk om goed gebruik te maken van de kennis binnen andere disciplines.⁵³ Dat mag de VMR wat mij betreft nog vaker doen dan nu het geval is en niet alleen op dit thema. En moge de jarige haar mondiale blik behouden.⁵⁴ Op naar de toekomst!

2062: de oudere bomen in het uitgebreide Amelisweerd hebben er weer veertig jaar-ingen bij; er is wereldwijd vrede; het aantal mensen dat te maken heeft met waterschaarste is drastisch gedaald.

52 <https://sdgs.un.org/conferences/water2023>.

53 Dat concluderen ook de auteurs die onderzoek deden naar een effectievere uitvoering van de KRW, S. Wuijts et al. (2021), p. 16.

54 M.G.W.M. Peeters, 'Mondiaal milieurecht', in: *Milieurecht in ontwikkeling, jubileumbundel 30 jaar VMR* (VMR 2012-2), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 47-49.