

Beheer van grensoverschrijdende aquifers

Het initiatief uit 2002 voor een internationale wet over het beheer van grensoverschrijdende aquifers leidde al in 2008 tot concept wetsartikelen, waarop de algemene vergadering van de Verenigde Naties zeer positief reageerde. Dit is één van de successen die in de eerste tien jaar van het International Shared Aquifers Resources Management (ISARM)-programma zijn behaald. De conferentie in Parijs van 6 tot 8 december ter gelegenheid van fase 1 van ISARM (2000-2010) bracht een internationale gemeenschap samen, bestaande uit ruim 300 waterbeheerders, managers, conflictbeheersers, juristen en wetenschappers. Nederlandse organisaties bleven een bescheiden deuntje mee in de internationale symfonie, die als een kakofonie van hydrogeologen en juristen begon. ISARM fase 2 (2011-2020) verdient de komende tien jaar een stevige Nederlandse inbreng.

An het einde van de vorige eeuw werd men zich in VN-kringen bewust van het belang van grondwater voor enerzijds drinkwatervoorziening, landbouw, andere economische sectoren en natuur en anderzijds de dreigende overexploitatie en vervuiling ervan. Het feit dat verschillende staten verantwoordelijk waren voor veel van deze voorraden, droeg bij aan de zorg of het beheer van die gedeelde grondwatervoorraden eerlijk en gelijkwaardig zou verlopen. Die aandacht leidde tot de formulering van het ISARM-programma, dat gericht is op kennisverzameling en internationale samenwerking rond grensoverschrijdende aquifers. Er zijn al meer dan 300 grensoverschrijdende aquifers geïdentificeerd dankzij het vele werk van zes regionale ISARM-werkgroepen en de faciliteiten van onder andere het International Groundwater Resources Assessment Center (IGRAC). Daarnaast verzocht de algemene vergadering in 2001 de International Law Commission (ILC) om, met steun van ISARM, conceptartikelen op te stellen rond grensoverschrijdende aquifers. De algemene vergadering heeft in 2008 bijna unaniem de 19 concept-wetsartikelen van een positief advies voorzien. De belangrijkste kenmerken van deze artikelen zijn:

- balans van erkenning van soevereiniteit van staten en verplichting om geen significante schade toe te brengen en samen te werken;
- de principes en uitwerking van gelijkwaardig en redelijk gebruik;
- reikwijdte, definities en afspraken over bescherming, behoud en beheer.

In de loop van dit jaar zal de algemene vergadering van de Verenigde Naties een uitspraak doen over de inhoud en definitieve vorm van de artikelen: een wet of een conventie. Als het tot een internationale wet komt, ligt het voor de hand dat de uitvoering gelegd wordt bij het Internationaal Gerechtshof in Den Haag.

Internationale aandacht

De conferentie kende twee technische en twee bestuurlijke thema's: overzicht van de grensoverschrijvende aquifers, uitdagingen en mogelijkheden voor het beheer, institutionele versterking en verbetering van de internationale samenwerking. De balans tussen harde en zachte kanten van het grondwaterbeheer uitte zich ook in de samenstelling van het internationale gezelschap: de mengeling van technische en

sociale wetenschappers, waterbeheerders, juristen en conflictbemiddelaars. De betekenis van de bijeenkomst laat zich als volgt samenvatten:

- Het belang en de groei van kennis over grensoverschrijdende aquifers als buffers is gemarkeerd en heeft belangrijke internationale aandacht gekregen. Dit is onder andere zichtbaar in de toezegging van de Global Environmental Facility om internationaal grondwaterbeheer als prioritaair programma aan te duiden. Daarmee komen substantiële fondsen vrij voor beheer en onderzoek;
- Het netwerk van kennis, kennisbeheerders en praktijkmensen op dit gebied heeft met ISARM een forum gekregen. Lessen uit voorloperprojecten, zoals de Guaraní aquifer in Latijns-Amerika, vinden zo snel hun weg naar andere gebieden;
- Naast internationale regelgeving is ook maatwerk nodig, omdat elke situatie uniek is. Dit geldt zowel voor de technische als de institutionele en juridische vraagstukken;
- De discussie over de evenwichtigheid tussen nationale soevereiniteit en de noodzaak voor internationaal overleg en beheer is nog niet verstomd. Door het benoemen van de nationale soevereiniteit heeft de ILC tamelijk makkelijk de steun van de meeste lidstaten voor de artikelen gekregen. De discussie onder juristen over het gewicht van dit principe is ook voor lokale waterbeheerders van belang. Er waren juristen die verdedigden dat het zich ontwikkelende recht en de praktijk van het integrale beheer van de hernieuwbare grondstof water het begrip soevereiniteit sterk beperkt. Of rechten op grondwatergebruik van de toevallige bezitter van grond, zoals in de Verenigde Staten, minder zwaar gaan wegen dan het algemene belang van duurzaam watergebruik is in dit verband een interessante casus;
- De rechtvaardiging van aparte aandacht voor grensoverschrijdende aquifers naast IWRM is onderbouwd door parallellen met het beheer van grote voorraden zoals zeeën en olie- en gasreservoirs. Een voorbeeld daarvan is unificatie zoals die wordt toegepast in de olie- en gassector. Een extra dimensie daarbij is het pleidooi van ervaren grondwaterbeheerders om voorzichtig om te springen met te nauwe interpretaties van duurzaamheid als het gaat om de inzet van fossiele grondwatervoorraden. Een progressieve ontwikkeling richting sociaal-economische duurzaamheid lijkt beter van toepassing te zijn voor het beheer van deze strategische voorraden.

Nederland en ISARM

Het in Nederland gevestigde IGRAC was stevig aanwezig (onder andere twee mondelinge presentaties waarvan één *key-note* over de mondiale situatie van grensoverschrijdende aquifers, sessievoorzitter en bijdragen aan een cursus). SG, TU Delft, Clingendael en UNESCO-IHE presenterden gezamenlijk in de postersessie het Calypso-rollenspel over onderhandelen. Afgelopen november is dat spel ingezet in een training van de Arabische Wateracademie voor diplomaten en waterbeheerders. Ook is het spel onderdeel van de jaarlijkse cursus van PCCP-UNESCO-IHE over waterdiplomatie. Acacia Water was co-auteur in bijdragen uit Zuidelijk Afrika, en UNESCO-IHE en IHP-Nederland leverden sessievoorzitters. In de openingssessies was Nederland met UNESCO-ambassadeur Bas ter Haar en Jan Busstra van DG Water op diplomatiek vlak vertegenwoordigd. De belangstelling vanuit het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu was bemoedigend.

IGRAC's tweede presentatie behandelde een voor grensoverschrijdend grondwaterbeheer veelbelovende techniek van hydro-economisch modelleren. Hier worden grondwatermodellen gekoppeld aan economische modellen, zodat de status van het grondwatersysteem en het gebruik van grondwater kan worden vertaald in (economische) kosten en baten. Deze techniek kan bijvoorbeeld aantonen dat samenwerking netto meer oplevert dan het unilateraal inrichten van het waterbeheer. Dit draagt bij tot het proces van opbouw van vertrouwen, eventuele conflictresolutie en de onderhandeling voor internationale grondwaterakkoorden. Dit IGRAC-instrumentarium en het meer op communicatie en processen gerichte Calypso-rollenspel gaven een goed beeld van de complementariteit van het werk van de organisaties in Nederland.

Als gevolg van toenemende watervraag en de onzekerheid in de watervoorraden door klimaatverandering zal grensoverschrijdend grondwaterbeheer belangrijker worden. Door de kennis en ervaring die nu al in Nederland aanwezig zijn, verder te bundelen en snel te innoveren, kunnen Nederlandse organisaties internationaal een blijvende en significante rol spelen. ISARM 2 (2011-2020) biedt daarvoor een mooie gelegenheid.

Ebel Smidt (SG/TU Delft)
Frank van Weert (IGRAC/Deltares)