
De effectiviteit van mondiaal milieubeheer

Inleiding

Mondiaal of wereldmilieubeheer komt thans in overwegende mate tot stand op basis van overeenkomsten tussen staten en blokken van staten, zoals de Europese Unie. Mondiaal milieubeheer gaat over de beperking van vervuiling, het behoud van natuurlijke hulpbronnen en de bescherming van de (levende) natuur op wereldschaal. Internationale niet-gouvernementele organisaties, zoals organisaties van in het geding zijnde industrieën, en internationaal opererende milieu-organisaties hebben een zekere invloed op de internationale overeenkomsten over wereldmilieubeheer. Hun rechtstreekse invloed is echter bescheiden. Van dominerend belang is de opstelling van de staten (en staten-blokken). Deze worden overigens in aanzienlijke mate beïnvloed door hun eigen niet-gouvernementele organisaties. Ook is een aantal staten gevoelig voor de nationale publieke opinie.

Er is reeds veel geschreven over de totstandkoming van internationale regimes op milieugebied: de internationale instituties die de milieurelevante activiteiten beïnvloeden, inclusief internationale milieu-overeenkomsten (Young 1989; Caldwell 1990; Kaminicki 1992; Rittberger 1993; Miller 1995). Deze regimes rusten op de gedachte dat aangaande tenminste een aantal milieuproblemen coöperatie in ieder geval tot op zekere hoogte de voorkeur verdient boven competitie. De inhoud van de bij de regimes behorende overeenkomsten wordt in aanzienlijke mate bepaald door de probleemdefiniëringen die daaraan ten grondslag liggen en de onderhandelingsprocessen erover (Young 1989; Miller 1995). De probleemdefiniëringen hebben in sterke mate een natuurwetenschappelijke basis. Zo vond veel van het mondiale natuurbeheer zijn oorsprong in de vastgestelde teloorgang van natuurlijke soorten. Verdragen ter beperking van milieuvervuiling hadden veelal hun wortels in vastgestelde, of op natuurwetenschappelijke gronden verwachte, nadelige effecten. In samenhang daarmee leidt onenigheid binnen de natuurwetenschappelijke gemeenschap tot een aanmerkelijke verzwakking van de mogelijke grondslag voor internationale milieu-overeenkomsten. De politieke saillantie van de probleemdefiniëringen heeft slechts gedeeltelijk een natuurwetenschappelijke basis. Van groot belang

is in de praktijk of de publieke opinie en de voor de publieke opinie gevoelige regeringen het probleem in kwestie als belangrijk zien. Het klimaatopwarmende effect van een aantal in concentratie toenemende atmosferische gassen wordt reeds ongeveer een eeuw onderkend. Het kwam echter eerst op de mondiale politieke agenda door een in de Verenigde Staten extreem warme zomer - die van 1988. Zo ook kreeg het Verdrag ter regulering van de walvisvaart eerst effect toen de vergaand gedecimeerde walvissen voor het oog van de publieke opinie in een aantal walvisvarende landen veranderden van bron voor walvistraan in achtbare zoogdieren.

De onderhandelingsprocessen die ten grondslag liggen aan internationale overeenkomsten zijn complex. Ze hebben echter gemeenschappelijk dat ze tot niets leiden wanneer niet één of meer landen met voldoende invloed daartoe het initiatief nemen. In de praktijk van de mondiale milieuovereenkomsten moeten de landen in kwestie meestal worden gezocht onder de industrielanden. Een uitzondering op deze regel is een zeer recent verdrag ter beperking van de verwoestijning, waartoe een groep derde-wereldlanden het initiatief heeft genomen. Een andere belangrijke gemeenschappelijke factor bij de totstandkoming van mondiaal milieubeleid is de vorming van informele netwerken tussen personen werkzaam bij diverse soorten instituties (overheden, wetenschappelijke instellingen en non-gouvernementele organisaties). Deze netwerken werken als smeermiddel. Een laatste belangrijke gemeenschappelijke factor is dat in de onderhandelingen partijen opereren met hinder- en vetomacht, dat wil zeggen de macht om de status quo te behouden en de totstandkoming van milieuprobleemoplossing te hinderen dan wel te blokkeren. Het gebruik van hindermacht heeft veelal tot gevolg dat internationaal overleg over mondiaal milieubeleid traag verloopt. Het milieuprobleem in kwestie wordt dan voor een groter of kleiner deel weggedefinieerd en de benodigde maatregelen blijven voor een groter of kleiner deel buiten de overeenkomst. De vetomacht leidt er voorts toe dat onderhandelingsprocessen tussen nationale staten, zeker wanneer verplichtingen voor staten in het geding zijn, inhoudelijk tenderen in de richting van de grootste gemene deler (Reijnders 1992). Dit wil niet zeggen dat mondiale milieu-overeenkomsten gemeenlijk de grootste gemene deler zijn. Relatief vaak is de uitkomst wat milieuvriendelijker dan op basis van de grootste gemene deler mag worden verwacht. Onderlinge beïnvloeding van staten en soms ook beïnvloeding door internationale organisaties spelen daarbij een rol (Young 1989; Rittberger 1993).

Daarnaast worden de overeenkomsten inhoudelijk sterk bepaald door gangbare opvattingen over het goede leven. Hoewel daarover de meningen uiteenlopen, is er wel sprake van een sterk overheersend karakter van

bepaalde opvattingen. Staten staan in het algemeen op het standpunt dat groei van produktie en consumptie ('economische groei') een groot goed is. Daarnaast is er veel en ook een groeiende aanhang voor de opvatting dat handel in het algemeen en vrijhandel in het bijzonder een goede zaak is. En tenslotte is onder staten de opvatting overheersend dat problemen rond natuur en milieu in het algemeen in voldoende mate kunnen worden opgelost met middelen, met name ook technische, die geen afbreuk hoeven te doen aan de groei van produktie en consumptie.

Het sterke grootste-gemene-deler-karakter van mondiale milieuoovereenkomsten en de invloed daarop van dominante opvattingen over het goede leven zijn niet zonder critici (Lipschutz & Conca 1993; Dobson 1995). Volgens dezen is het gevolg dat niet de in milieu-opzicht vooruitstrevende landen, maar juist de meer achterblijvende landen de toon zetten. Dit fenomeen is te meer van belang in combinatie met de grote waarde die wordt gehecht aan vrijhandel. Goed milieubeheer kan leiden tot (private) kostennadelen voor producenten. In een context van vrijhandel zullen deze kostennadelen worden aangegrepen door producenten die in het nadeel komen te verkeren om de betrokken regering te bewegen tot normen die niet te ver liggen van niveaus die de achterblijvende landen mooi genoeg vonden. Daardoor - aldus de critici - belemmeren de achterblijvers ook de totstandkoming van een goed milieubeleid in tot meer vooruitstrevendheid geneigde landen.

Ook de overheersende opvatting over het goede leven is niet onomstreden. Een eerste aanwijzing daarvoor is dat niet alle verdragen die een hoeksteen vormen van het internationale milieubeheer stroken met de ideologische onderstroom. De protocollen bij het Verdrag van Wenen over beperkingen in de uitstoot van ozonlaagaantastende stoffen zijn, door het openen van de mogelijkheid tot handelssancties, in feite strijdig met de wereldwijde verdragen over de bevordering van de vrijhandel, zoals die ten grondslag liggen - en lagen - aan de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de voorganger daarvan de GATT. Ook is er niet altijd sprake van consistentie. Zo spreekt een plechtige verklaring afgegeven in het kader van de Food and Agricultural Organisation (FAO) uit 1983 over plant genetic resources ('planten genen') in termen van 'common heritage of mankind'. Wat in concreto bijvoorbeeld betekent dat wilde verwanten van gewassen in de landbouw vrij kunnen worden verzameld en niet iets zijn om in te handelen. De Biodiversiteitsconventie van 1992 ziet daarentegen plant resources, inclusief voornoemde wilde verwanten van landbouwgewassen, als de facto eigendom van nationale staten en opent ook de mogelijkheid tot patentering van plantengenen. Dit biedt volop nieuwe handelsmogelijkheden. Daarnaast staan de binnen staten overheersende opvattingen over de

zegeningen van 'economische groei' en technische oplossingen bloot aan kritiek van 'ecologen' die zich voor een aanmerkelijk deel hebben verenigd in groene partijen. Volgens de groene politieke ideologie vormt groei van productie en consumptie geen groot goed maar juist een hoofdoorzaak voor de milieuproblemen in ruime zin (Dobson 1995). Bovendien kan volgens de groene ideologie de technologie wel een zekere bijdrage leveren aan de oplossing van milieuproblemen, maar is de oplossing van het milieuvraagstuk onmogelijk wanneer geen grenzen worden gesteld aan de omvang van productie en consumptie (Dobson 1995). Deelt men bovengestane kritiek op de overheersende ideologie en de besluitvormingsdynamiek rond internationale overeenkomsten, dan mag men van het mondiale milieubeheer slechts uiterst bescheiden resultaten verwachten.

Een verdere belangrijke factor die de context van het wereldmilieubeheer bepaalt is de positie van derde wereldlanden en de daarmee samenhangende Noord-Zuid-tegenstelling. Derde wereldlanden hebben, mits ze gezamenlijk optrekken, in een belangrijk aantal gevallen de mogelijkheid om doelbereiking bij het mondiale milieubeheer afhankelijk te maken van hun medewerking en dit verschaft 'het Zuiden' een stevige onderhandelingsbasis (Miller 1995). Het wereldmilieubeheer heeft zich voorts ontwikkeld tot één van de tonelen waarop de meer algemene strijd tussen 'Noord', de rijke westerse industrielanden, en 'Zuid' wordt uitgevochten. De grens tussen Noord en Zuid is niet altijd scherp. Het komt voor dat sommige Noordelijke landen standpunten steunen die overwegend door ontwikkelingslanden worden ingenomen en dat sommige Zuidelijke landen voor een standpunt kiezen dat overwegend vanuit het Noorden wordt gesteund. Niettemin is de Noord-Zuid-strijd in toenemende mate van belang voor het mondiale milieubeheer. In deze strijd worden regelmatig patstellingen bereikt, die substantiële vooruitgang onmogelijk maken. Deze patstellingen weerspiegelen botsende belangen en onvoldoende compromisbereidheid. Dat kan ertoe leiden dat internationale verdragen niet tot stand komen. Een opvallend voorbeeld daarvan is het uitblijven van een verdrag ter bescherming van de bossen op de Earth Summit (UNCED, Rio de Janeiro 1992). Een andere mogelijkheid is dat het bereiken van de verdragsdoelstelling door een Noord-Zuid-patstelling wordt belemmerd. Een recente illustratie daarvan vormt de internationale overeenkomst ter bescherming van de ozonlaag, waarvan de uitvoering bemoeilijkt wordt door onenigheid over de fondsen ten behoeve van omschakeling op ozonlaagsparende stoffen door derde wereldlanden. Ook het Biodiversiteitsverdrag (van 1992) kampt recent met stagnatie door Noord-Zuid-conflicten over beschikbare fondsen en eigendom van genetisch materiaal.

Conferentiedocumenten en verdragen

De toon van het mondiale milieubeheer is gezet op twee conferenties van de Verenigde Naties (Stockholm 1972 en Rio de Janeiro 1992) en in een aantal verdragen. De wereldmilieuconferenties hebben geleid tot omvangrijke documenten. Daarnaast is op de Conferentie van Stockholm de basis gelegd voor het UNEP, het milieuprogramma van de Verenigde Naties en is de UNCED in Rio de Janeiro uitgemond in een permanente VN-commissie voor duurzame ontwikkeling. Deze instellingen van de Verenigde Naties beïnvloeden de totstandkoming en uitvoering van internationale overeenkomsten. Dat geldt ook voor de Wereldbank, die fondsen ter beschikking stelt voor een aantal milieubescherpende activiteiten. De invloed van de Verenigde Naties en haar instellingen is in de regel bescheiden. Een relatieve uitzondering op deze regel wordt gevormd door de substantiële faciliterende rol die de UNEP heeft gespeeld en nog speelt bij de internationale overeenkomsten ter bescherming van de ozonlaag.

De verdragen op het gebied van milieubeheer betreffen ten dele de bescherming van de levende natuur en ten dele de vervuiling. Er zijn in totaal meer dan 120 multilaterale verdragen en honderden regionale en bilaterale milieuverdragen. Het aantal belangrijke wereldwijde verdragen is wat beter te overzien.

Belangrijke wereldwijde verdragen die betrekking hebben op vervuiling zijn:

- de internationale conventie voor de voorkoming van vervuiling door schepen (MARPOL), sinds 1983 met voorlopers beginnend in 1926;
- de Conventie ter voorkoming van zeevervuiling door het dumpen van afval en andere materialen (in de wandeling: London Dumping Convention, Londen, 1972);
- het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag (1985), met de daarbij behorende protocollen;
- het Verdrag van Basel over de export van gevaarlijke afvalstoffen (1988);
- het Raamverdrag ter bescherming van het klimaat (Rio de Janeiro, 1992).

Belangrijke wereldwijde verdragen die betrekking hebben op de bescherming van natuurlijke soorten zijn:

- het Verdrag ter regulering van de Walvisvaart (1946);
- het Ramsar-verdrag ter bescherming van natte natuurgebieden (wetlands) (1971);

- het Werelderfgoed-verdrag (1972);
- het Verdrag van Washington voor de internationale handel in bedreigde dieren en planten (CITES) (1973);
- het Verdrag van Bonn voor het behoud van migrerende diersoorten (1979);
- het Biodiversiteitsverdrag (1992).

Niet al deze verdragen hebben natuurbescherming als eerste object. Het verdrag ter regulering van de walvisvaart betreft in eerste aanleg de bescherming ten dienste van de jacht, terwijl CITES in eerste benadering over regulering van de handel gaat.

Daadwerkelijk effect

De verdragen ter bescherming van de levende natuur en de documenten van de Wereldmilieuconferenties inzake natuurbescherming kunnen niet bogen op spectaculaire successen. In het algemeen zet het verlies van natuurlijke verscheidenheid door. Naar schatting verliest de wereld thans jaarlijks tenminste 0,2% van de (nog levende) natuurlijke soorten (Meyers & Simon 1994). Veel van de ecosystemen en soorten die door de verdragen in kwestie in bescherming worden genomen vertonen een forse neergang. Natte natuurgebieden en bekende beschermde soorten als de tijger, de reuzenpanda en de Afrikaanse zwarte neushoorn (rinoceros) zijn, in weerwil van de verdragen die hen beschermen, nog steeds op de terugtocht. Datzelfde geldt voor veel migrerende diersoorten. De verdringing van de levende natuur door de landbouw, als gevolg van legale en illegale jacht en door verzamelwoede, vormt de voornaamste reden voor de voortgaande teloorgang van het leeuwedeel van de levende natuur. De fysieke successen van de natuurbeschermende verdragen zijn bescheiden. Een beperkte opleving van de vicuña in Zuid-Amerika, de Afrikaanse olifant in Zuidelijk Afrika en, na 1985, signalen die duiden op herstel van enkele populaties walvissen zijn daarvan voorbeelden.

De documenten van de Wereldmilieuconferenties over behoud van natuurlijke hulpbronnen en beperking van vervuiling, en de desbetreffende internationale verdragen zijn al evenmin een spectaculair succes. De wereldgemiddelde trend gaat in de richting van een groeiende problematiek. De positie van de mensheid op het vlak van natuurlijke hulpbronnen verslechtert en veel vervuilingproblemen nemen toe (Reijnders 1996). Hoewel in sommige zoete wateren (met name rivieren in westerse industrielanden en Oost-Europa) sprake is van een betere waterkwaliteit dan

twintig jaar terug (European Environmental Agency 1995), is aangaande de meeste zoete wateren sprake van een verslechterende kwaliteit. Iets dergelijks geldt voor de luchtkwaliteit op leefniveau. In de derde wereld verslechtert deze, terwijl in veel industrielanden sprake is van een bescheiden positieve tendens (European Environmental Agency 1995; Reijnders 1996). De oplading van de atmosfeer, bodems en zeeën met niet- en slecht afbreekbare stoffen vertoont een wereldwijde toename, net als de wereldwijde vervuiling van het grondwater (Reijnders 1996).

Kijken we meer in detail naar de tastbare effecten van wereldwijde vervuilingbeperkende verdragen, dan ziet het beeld er als volgt uit. Het MARPOL-verdrag tegen zeevervuiling door schepen heeft naar alle waarschijnlijkheid tot een afname geleid van de scheepslozingen op zee. Of deze afname ook leidt tot een daling in het effect van deze lozingen op het zeeleven en de totale olievervuiling van de zee is minder duidelijk. Er zijn sterke aanwijzingen dat zulks niet het geval is (Mitchell 1995). Het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag heeft geleid tot een dalende uitworp van ozonlaagaantastende stoffen. Daardoor wordt een verdere aftakeling van de ozonlaag afgeremd. Verwacht wordt dat de aantasting van de ozonlaag rond de eeuwwisseling op zijn ergst zal zijn, waarna een geleidelijk herstel zal kunnen intreden.

De twee overige verdragen die respectievelijk de export van gevaarlijke afvalstoffen en de bescherming van het klimaat betreffen zijn relatief recent. Goede evaluaties van hun verdiensten ontbreken. Ten aanzien van het klimaatverdrag zijn de feitelijke ontwikkelingen niet gunstig. De atmosferische concentratie van de verzamelde 'broeikasgassen' die een opwarmende impuls aan het klimaat geven blijft een gestage stijging vertonen (IPCC 1995). Zelfs in een land als Nederland dat een belangrijke rol speelde bij het agenderen van de klimaatopwarming, stijgt de uitstoot van het belangrijkste broeikasgas kooldioxide. En dat terwijl voor een stabilisatie van de atmosferische kooldioxideconcentratie de uitworp wereldwijd met 60-90% zou moeten verminderen (IPCC 1995; Commissie Lange Termijn Milieubeleid 1990).

Bij de export van gevaarlijk afval bestaat de indruk dat de vanuit milieuoogpunt ongewenste export naar bepaalde gebieden zoals Midden-Amerika en Afrika minder kansen krijgt maar dat de export naar bijvoorbeeld Slovenië, Roemenië, Rusland en Zuidoost-Azië, inclusief China, sterk toeneemt (Miller 1995; Matas 1995). De totale wereldwijde belasting van de bodem met milieugevaarlijke afvallen vertoont een gestage stijging. De tastbare 'fysieke resultaten' van het mondiale milieubeheer zijn derhalve bescheiden.

Succes- en faalfactoren

Niettemin kan worden gesteld dat het sommige onderdelen van het mondiale milieubeheer beter vergaat dan andere. De internationale overeenkomsten ter bescherming van de ozonlaag, de Afrikaanse olifant en de vicuña kunnen in termen van milieuprobleem oplossing worden beschouwd als een relatief succes. Anderzijds hebben bijvoorbeeld de internationale overeenkomsten ter bescherming van klimaat en biodiversiteit (1992) en de verdragen ter bescherming van natte natuurgebieden (1971) in fysieke zin relatief weinig zoden aan de dijk gezet. Er zijn factoren die sommige internationale overeenkomsten succesvoller maken dan andere. Daarbij kan in eerste aanleg een onderscheid worden gemaakt tussen succes afgemeten naar de regels in een verdrag en succes gemeten naar de oplossing van het onderliggende probleem (bijvoorbeeld olievervuiling of het uitsterven van soorten). In het navolgende worden succes- en faalfactoren geïdentificeerd op basis van de mate waarin ze bijdragen aan het bereiken van de in de overeenkomsten opgenomen doelstellingen. Het aantal potentiële succes- en faalfactoren, die mondiaal milieubeheer bepalen, is zeer groot (Kaminicki 1995; Sand 1992; Caldwell 1990). Sommige daarvan kunnen in de onderhavige context niet worden geëvalueerd. Zo zal er op theoretische gronden een verschil moeten zijn tussen overeenkomsten met stemprocedures op basis van unanimiteit en overeenkomsten met beslissingsprocedures op basis van een meerderheid. Alle mondiale overeenkomsten werken echter op basis van unanimiteit zodat het feitelijke belang van deze factor niet kan worden getoetst. Succes- en faalfactoren die betrekking hebben op het onderhandelingsproces dat leidt tot een overeenkomst zijn reeds uitvoerig elders behandeld (Young 1989; Caldwell 1990; Sand 1992; Kaminicki 1993; Rittberger 1993; Miller 1995). Daartoe behoren, zoals in de inleiding tot deze bijdrage vermeld, de belangen en machtsposities van de betrokken landen, landenblokken en internationale organisaties, de sterkte van de informele netwerken in kwestie en de mate van eenstemmigheid onder deskundigen. Ook de uitruil van concessies in gelijktijdig verlopende internationale onderhandelingen kan mede-bepalend zijn. In het licht van de uitgebreide behandeling elders lijkt het weinig zinvol in dit artikel uitvoerig in te gaan op deze factoren.

In het navolgende zal dan ook worden stilgestaan bij een aantal andere relatief belangrijke succes- en faalfactoren, die met name de toepassing van overeenkomsten beïnvloeden. Een eerste belangrijke succesfactor is de combinatie van een internationaal verdrag en aanzienlijke steun bij publiek en bij voorkeur ook bij bedrijven. Het grote belang van daadwerkelijke publieke en bedrijfssteun is goed te zien aan het verschillende lot van de

Afrikaanse rinoceros en de Afrikaanse olifant. Hoewel het behoud van beide soorten krachtig wordt gesteund door non-gouvernementele organisaties, leidt het wegvallen van de markt voor ivoor en het blijven bestaan van een aanzienlijke markt voor 'medicinale' hoorn van de zwarte neushoorn tot een groot verschil in de mate waarin op beide soorten wordt gestroopt.

Een ander goed voorbeeld van het belang van de combinatie tussen een internationaal verdrag enerzijds en steun bij publiek en bedrijfsleven anderzijds betreft de aanpak van ozonlaagaantastende stoffen. De met publieke steun uitgevoerde acties van milieu-organisaties in OECD-landen tegen ozonlaagaantastende stoffen in onder meer spuitbussen, schuimplastics en koelinstallaties hebben belangrijk bijgedragen tot een vermindering in gebruik en lozing daarvan. Hetzelfde geldt voor de beslissing van een aantal grote chemische concerns om zich terug te trekken uit de productie van sterk ozonlaagaantastende stoffen (Kaelberer 1992).

De London Dumping Convention is een laatste illustratie van een internationaal verdrag, dat zijn succes bij toepassing dankt aan een sterke publieke druk. In landen waar geprotesteerd is tegen afvalstortingen op zee is het gebruik van deze afvalverwijderingsmethode sterk verminderd, in landen waar zulke druk ontbreekt ondervinden zeedumpingen weinig belemmeringen. Een verwante succesfactor vormt het optreden van fenomenen die de publieke opinie in beweging brengen. Met de bescherming van de ozonlaag werd ondanks het bestaande Verdrag van Wenen niet veel voortgang gemaakt, totdat 'het gat in de ozonlaag' de publieke opinie schokte. De aanscherpingen van het MARPOL-verdrag waren in aanmerkelijke mate het produkt van spectaculaire lozingen van gevaarlijke stoffen door schepen. Het bijbuigen van het Verdrag ter regulering van de walvisvaart tot een overeenkomst die de walvisstand beoogt te beschermen had overwegend van doen met de door de (omgeslagen) publieke opinie in veel westerse industrielanden afgewezen teloorgang van de walvis. In al deze gevallen was het feit dat de publieke opinie in industrielanden werd geschokt van groot belang. Er is ook een geval waarin de geschokte publieke opinie in het Zuiden een groot effect heeft gehad. Bezorgdheid van de burgerij in derde wereldlanden over de import van gevaarlijk afval uit het Noorden heeft geleid tot een groot aantal feitelijke importstops voor dergelijk afval in deze landen, hetgeen eraan heeft bijgedragen dat het verdrag van Basel over de export van gevaarlijke afvalstoffen tanden kreeg (Miller 1995).

Een derde succesfactor is de bereidheid van landen om zich daadwerkelijk in te zetten voor de uitvoering van het verdrag. Van het MARPOL-verdrag zou niet veel geworden zijn wanneer de Verenigde Staten en een aantal Europese landen niet hadden besloten ernst te maken met de nale-

ving ervan. De meeste partijen bij het MARPOL-verdrag zien daar niet of nauwelijks op toe. Het feit echter dat zeven van de partijen bij het MARPOL-verdrag bij overtredingen daadwerkelijk forse straffen hebben uitgedeeld heeft er, ook wat betreft schepen van buiten deze landen, de schrik ingejaagd. Dit is waarschijnlijk de belangrijkste factor bij het relatieve succes van dit verdrag (Mitchell 1995). Een tweede aanwijzing voor het belang van daadwerkelijke inzet is te vinden in de gang van zaken rond het verbod op het illegaal doden van olifanten in Afrika. Door het dalende budget voor handhaving van dit verbod in een aantal Afrikaanse landen nam het stropen van olifanten in de periode 1990-1994 toe (Kelso 1995). Een andere illustratie die het belang van de inzet van partijen onderstreept, levert het Verdrag van Basel betreffende de export van chemisch afval. De manier waarop de stroom gevaarlijk afval zich heeft verlegd correspondeert met de daadwerkelijke inzet van de betrokken landen om iets van het verdrag te maken. Afrika, waar men zich sterk heeft gemaakt tegen de import van gevaarlijke afvallen, is dezer dagen een minder populaire bestemming dan aan het eind van de jaren tachtig. In China, waar veel overheden sterk zijn gaan hechten aan alles wat geld opbrengt, neemt de ongecontroleerde import van gevaarlijke afvallen uit industrielanden belangrijk toe (Miller 1995; Matas 1995).

Een verdere factor die van belang is voor succes of falen wordt gevormd door de effectiviteit van de in internationale afspraken aanwezige stimulanzen voor goed gedrag, dat wil zeggen gedrag conform de overeenkomst. De afwezigheid van zulke prikkels is een belangrijke reden waarom de omvangrijke verklaringen over wereldmilieubeheer van Stockholm (1972) en Rio de Janeiro (1992) weinig invloed hebben. De oudste daarvan, de Stockholm Declaration on the Human Environment, de slotverklaring van de Wereldmilieuconferentie in Stockholm (1972), levert vele illustraties van de betrekkelijke waarde van sanctieloze verklaringen ('soft law'). Vooral veel van de inhoudelijke elementen uit deze verklaring zijn een dode letter gebleven. Principe 6 uit de verklaring van Stockholm bepaalt bijvoorbeeld, dat 'de lozing van toxische stoffen (...) in hoeveelheden die de capaciteit van het milieu om deze onschadelijk te maken te boven gaat, gestopt moet worden (...)'. Principe 7 stelt dat 'staten alle mogelijke stappen zullen ondernemen ter voorkoming van vervuiling dezer zeeën door stoffen, die gevaren voor de menselijke gezondheid kunnen veroorzaken dan wel natuurlijke hulpbronnen en zeeleven kunnen schaden (...)'. Indien deze principes waren toegepast dan zou de vervuiling stukken minder zijn dan thans het geval is. Een al even dode letter bleef ook Aanbeveling 70 van de Stockholm Declaration. Deze luidt: 'regeringen wordt aanbevolen te waken voor activiteiten die een aanmerkelijk risico van klimaatverandering met

zich mee kunnen brengen (...) en wordt aanbevolen in dit licht andere staten volledig te consulteren wanneer zij activiteiten met een dergelijk risico overwegen of willen ontplooiën'.

De stimulansen voor goed gedrag in internationale overeenkomsten kunnen zowel positief zijn (bijvoorbeeld financiële steun voor milieusparende activiteiten) als de vorm hebben van negatieve sancties. In de regel zijn de stimulansen voor goed gedrag niet zeer sterk. De financiële steun die in het kader van overeenkomsten ter beschikking wordt gesteld voor natuur- en milieusparende activiteiten is veelal bescheiden of afwezig. Een relatieve uitzondering op deze regel betreft het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag met de bijbehorende protocollen. Dit kent een ruim fonds voor steun aan de overschakeling op ozonvriendelijker technieken in ontwikkelingslanden en het voormalige oostblok. Ook dit blijkt echter geen onverdeelde succesformule. Onenigheid over de omvang van dit fonds blokkeerde in 1995 een substantiële verdere beperking in de uitstoot van sterk ozonlaagaantastende stoffen. Een goede tweede qua budgettering is het uit 1992 daterende Raamverdrag terzake klimaatverandering. Voor de uitvoering van dit verdrag kan ad interim een beroep worden gedaan op de Global Environmental Facility van de Wereldbank. Het beschikbare bedrag is in dit geval - gezien de omvang van de problemen - overigens wel een druppel op een gloeiende plaat. De sanctiemogelijkheden (negatieve stimulansen) in geval van strijdigheid met internationale afspraken zijn in de regel bescheiden. De mogelijkheid van een handelssanctie, die in de categorie harde sancties hoort, wordt in internationale milieu-overeenkomsten in de regel gemeden. Een uitzondering op deze regel wordt gevormd door de overeenkomsten ter bescherming van de ozonlaag.

'Zachte' negatieve sancties zijn meer gangbaar. Een voor de hand liggende mogelijkheid is kennisgeving van 'non-compliance', het niet nakomen van internationale afspraken. Van dit middel wordt slechts een bescheiden gebruik gemaakt. Een voorbeeld: de activiteiten van de Spaanse vissersvloot voor de Canadese kust in 1995 kunnen in strijd worden geacht met het Biodiversiteitsverdrag van 1992. Niettemin maakte de Europese Unie, die - evenals Spanje - het Biodiversiteitsverdrag heeft geratificeerd daar geen punt van. De Europese wens om recht te praten wat krom is speelde daarbij vermoedelijk een belangrijke rol. Daarbij komt dat internationale overeenkomsten veelal een omvangrijke ruimte hebben om niet-naleving te vermommen als naleving. Een voorbeeld daarvan is de 'walvisvangst voor wetenschappelijke doeleinden', zoals die in Japan wordt beoefend. Het is bekend dat de desbetreffende walvissen voor tenminste een groot deel terecht komen op de tafels van Japanners die graag walvis-

onderdelen eten. Meer in het algemeen zet de behoefte de relaties tussen landen goed te houden een sterke rem op kabaal rond niet-naleving door andere landen.

Een ander voorbeeld van beperkt rumoer over niet-naleving wordt gevormd door de opstelling van het secretariaat dat toeziet op de naleving van het MARPOL-verdrag. Dit secretariaat is niet bereid de namen te publiceren van de schepen die regelmatig tegen dit verdrag zondigen. Een zwarte lijst van zulke schepen zou het succes van het MARPOL-verdrag belangrijk kunnen vergroten. Onder verwijzing naar beweerde aansprakelijkheidsclaims blijft publikatie van de op het MARPOL-secretariaat bekende veelvuldige overtreders echter uit (Mitchell 1995). Anderzijds is - zoals eerder vermeld - het treffen van (negatieve) sancties (veelal boetes en/of inbeslagnames van schepen) tegen overtredende schepen door een aantal bij het MARPOL-verdrag aangesloten landen de belangrijkste factor in het relatieve succes van het MARPOL-verdrag. Dit laat zien dat zulke sancties van groot belang kunnen zijn voor het succes van een internationale overeenkomst. Voorzieningen voor (straf)sancties in internationale milieu-overeenkomsten zijn echter een uiterst schaars goed.

Een belangrijke faalfactor is een gebrek aan precisie van de verplichtingen waaraan de verdragspartijen moeten voldoen. Het Ramsar-verdrag ter bescherming van natte natuurgebieden (1971) en het raamverdrag ter bescherming van het klimaat (Rio de Janeiro 1992) zijn voorbeelden van verdragen met rijkelijk vage verplichtingen. Het Ramsar-verdrag verplicht tot 'wijs gebruik' van wetlands en de Klimaatconventie tot 'samenwerking bij de implementatie van beleid gericht op stabilisatie van de concentratie broeikasgassen op een niveau dat gevaarlijke inmenging in het klimaatsysteem voorkomt'. In geval van de Klimaatconventie leidt zulks ertoe dat eerst mag worden gerekend op concrete beperkingen van klimaatveranderende activiteiten, wanneer daartoe strekkende protocollen tot stand zijn gebracht. Het MARPOL-verdrag is al wat preciezer. Het verplicht overheden te verzekeren dat wordt voorzien in adequate ontvangstinstallaties voor gevaarlijke scheepsafvallen in 'major' (zeer belangrijke) havens. Niettemin bleek dit vaag genoeg voor langdurige debatten over de vraag of overheden danwel industrieën moeten voorzien in installaties, welke havens zeer belangrijk zijn en of bestaande installaties adequaat zijn. Een gelijksoortig probleem is er bij de Conventie van Basel inzake de export van gevaarlijk afvallen. Dit betreft het ontbreken van precieze definities van wat 'gevaarlijk afval' en 'in milieu-opzicht gezonde verwerking' zijn. De protocollen bij het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag en de doelstellingen die zijn geformuleerd binnen het Verdrag ter regulering van de

Walvisvaart zijn een stuk preciezer en dat draagt zeker bij tot het relatieve succes van beide verdragen. Overigens kan hierbij worden aangetekend dat voor het ontbreken van precieze verplichtingen een gedeeltelijke of soms zelfs gehele verklaring kan worden gevonden in de feitelijke weigerachtigheid van tenminste een belangrijk deel van de verdragspartijen om 'harde verplichtingen' aan te gaan. Deze hebben dan in het verdrag een mogelijkheid voor gunstige public relations zonder dat daadwerkelijk zoden aan de dijk worden gezet.

Een verdere belangrijke faalfactor wordt gevormd door de kostenpost die uitvoering van een verdrag oplevert en de technische en organisatorische complexiteit daarvan. Het relatieve succes van het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag en de weinig voorspoedige bescherming van het klimaat kan niet los worden gezien van de kosten die in het geding zijn en de verschillen in technische en organisatorische complexiteit van de oplossingen. Een stabilisatie van het klimaat vraagt om investeringen die al snel twee orden van grootte hoger liggen dan een stabilisatie van de ozonlaag (Reijnders 1996). Het aantal bronnen van klimaatveranderende stoffen dat moet worden aangepakt is eveneens vele malen groter dan in het geval van de ozonlaag en de ten aanzien van die bronnen te nemen maatregelen zijn veelal technisch en organisatorisch gezien ingewikkeld (Reijnders 1996).

De beschikbaarheid van gemakkelijk te benutten alternatieven heeft daarentegen de bescherming van de ozonlaag aanzienlijk geholpen (Kaelberer 1992). Er zijn ook andere voorbeelden van het feit dat de kosten er veel toe doen. Noorwegen heeft een groter economisch belang bij de walvisvaart dan bijvoorbeeld Nederland en dit kan de divergerende opinie van beide landen voor een goed deel verklaren. Zo ook kan het beperkte succes van het Verdrag van Ramsar voor een deel worden verklaard uit het grote belang voor bedrijvigheid van veel gebieden die traditioneel tot de natte natuurgebieden behoren.

Besluit

De daadwerkelijke 'fysieke' resultaten van het mondiale milieubeheer zijn tot nu toe uiterst bescheiden. Critici van de ideologische onderstroom in en besluitvormingsdynamiek rond internationale overeenkomsten (Dobson 1995; Lipschutz & Conca 1993) kunnen hier in hun verwachtingen gedeels bevestigd zien. Niettemin is het duidelijk dat bepaalde internationale verdragen wel een zeker effect hebben gehad en dat het sommige onderdelen van het mondiale milieubeheer beter vergaat dan andere. De internatio-

nale, op verdragen gebaseerde, bescherming van de ozonlaag, de Afrikaanse olifant en de vicuña zijn voorbeelden van relatieve successen. Precisie van de verplichtingen, de aanwezigheid van voldoende financiële stimulanzen voor natuur- en milieusparend gedrag, relatief lage waargenomen kosten en technisch/organisatorische complexiteit van oplossingen, sanctiemogelijkheden met tanden, druk van de publieke opinie, medewerking van het bedrijfsleven, en daadwerkelijke bereidheid van belangrijke landen het verdrag uit te voeren zijn factoren die een belangrijk effect van internationale overeenkomsten in de hand werken.

* De auteur dankt B. Arts, B. Kruithof en E. Tellegen voor hun commentaar op conceptversies van dit artikel.

Literatuur

- Caldwell, L.K., *International Environmental Policy, Emergence and Dimensions*, Duke University Press, Durham, 1990.
- Commissie Lange Termijn Milieubeleid, *Het Milieu*, Kerckebosch, Zeist, 1990.
- Dobson, A., *Green Political Thought*, Routledge, London, 1995.
- European Environmental Agency, *Europe's Environment*, Kopenhagen, 1995.
- IPCC, *The IPCC Assessment of Knowledge relevant to the Interpretation of Article 2 of the un Framework Convention on Climate Change: A Synthesis Report*, 1995.
- Kaelberer, M., *State Power and International Environmental Cooperation, A Comparison of Collaborative Efforts on Global Warming and Ozone Depletion*, Princeton University, 1992.
- Kaminicki, S. (ed.), *Environmental Politics in the International Arena*, State University of New York Press, Albany, 1993.
- Kelso, J., 'Four Years After the CITES Ban', *Species* 24 (1995) 19-21.
- Lipschutz, R. & K. Conca (eds), *The State and Power in Global Environmental Diplomacy*, Columbia University Press, New York, 1993.
- Matas, R., *Globe and Mail*, 11 October 1995.
- Meyers, N. & J. Simon, *Scarcity or Abundance*, W.W. Norton, New York, 1994.
- Miller, M.A.L., *The Third World in Global Environmental Politics*, Open University Press, Buckingham, 1995.
- Mitchell, R.B., *International Oil Pollution at Sea*, MIT Press, Cambridge, MA, 1995.
- Reijnders, L., *Het milieu en de drie verkiezingen*, Van Gennep, Amsterdam, 1992.
- Reijnders, L., *Environmentally Improved Production Processes and Products*, Kluwer, Dordrecht, 1996.
- Rittberger, V. (ed.), *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1993.
- Sand, P.H., *The Effectiveness of International Environmental Agreements, A Survey of Existing International Agreements*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Young, O.R., *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Cornell University Press, Ithaca, 1989.
