



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Bescherming van het milieu tijdens gewapend conflict

Koppe, E.V.

Citation

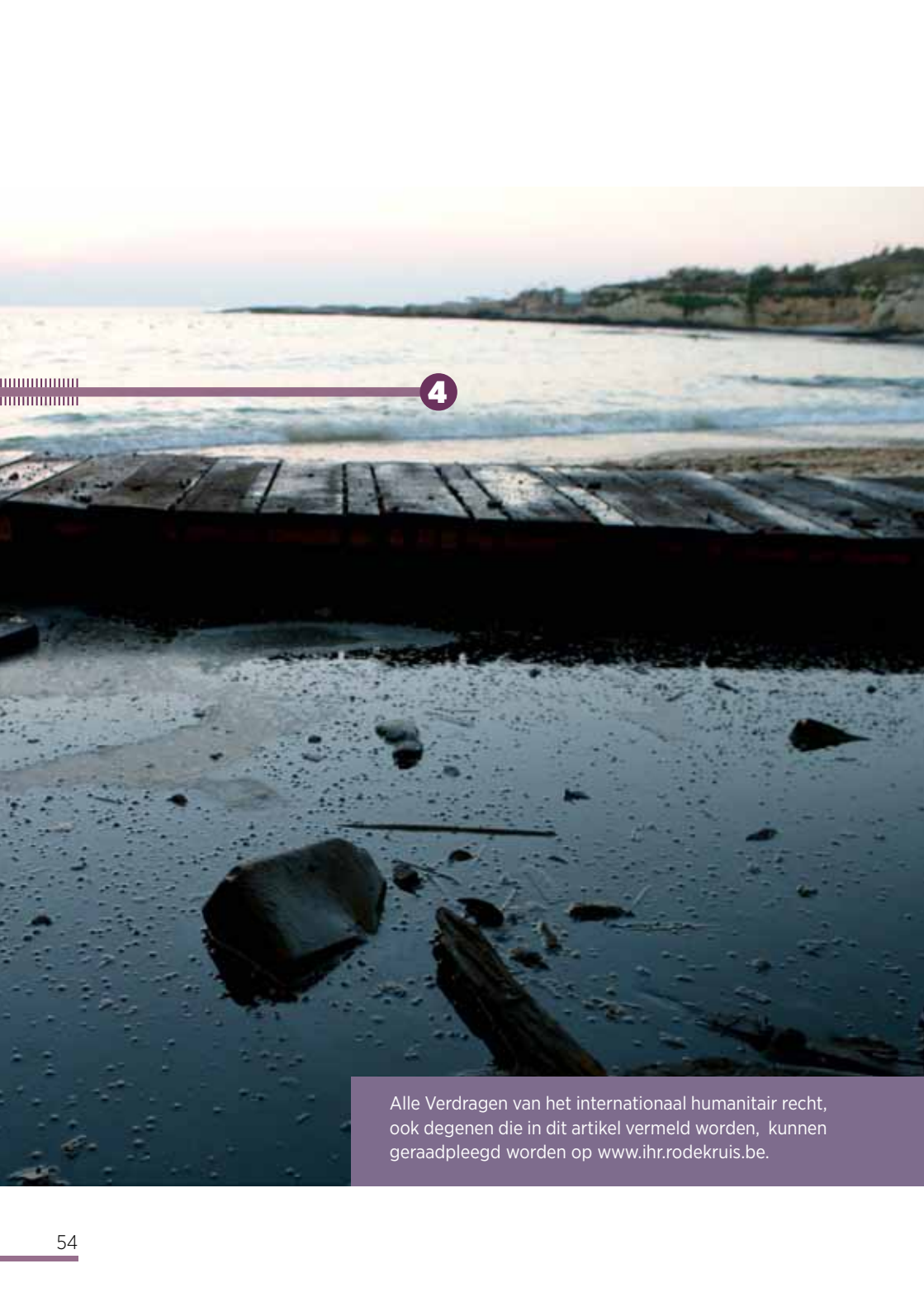
Koppe, E. V. (2011). Bescherming van het milieu tijdens gewapend conflict. *Focus Op Ihr, 2011*, 55-69. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/35611>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/35611>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



4

Alle Verdragen van het internationaal humanitair recht, ook degenen die in dit artikel vermeld worden, kunnen geraadpleegd worden op www.ihr.rodekruij.be.

Bescherming van het milieu tijdens gewapend conflict: *capita selecta*

Erik V. Koppe¹

1. Inleiding

Aandacht voor de bescherming van burgers en slachtoffers van een gewapend conflict is al geruime tijd vanzelfsprekend. Ook de bescherming van cultureel erfgoed tijdens gewapend conflict werd kort na de Tweede Wereldoorlog geregeld (zie *het artikel van Sigrid van der Auwera, blz. 40*). De aandacht voor de bescherming van het milieu tijdens gewapend conflict blijft daarentegen relatief beperkt.

De aandacht gaat tijdens een gewapend conflict 'logischerwijze' uit naar andere zaken dan flora en fauna. Maar het gebrek aan aandacht voor het milieu tijdens gewapend conflict is ook een gevolg van de beperkte kennis van de regels. Deze werden immers pas in de jaren zeventig van de vorige eeuw opgesteld en er werd nog maar sporadisch een beroep op gedaan.

Toch heeft een gewapend conflict vaak grote gevolgen voor het milieu. Enkele voorbeelden hiervan zijn het gebruik van ontbladeringsmiddelen tijdens de Vietnamoorlog, het in brand steken van oliebronnen in Irak, het laten wegvloeien van olie in de Perzische golf tijdens de Golfoorlog van 1990-1991, en het bombarderen van een elektriciteitscentrale in Jiyeh in Libanon tijdens de oorlog tussen Israël en Libanon in 2006. De gevolgen voor het milieu na de Golfoorlog waren zo desastreus dat de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN) Irak aansprakelijk stelde voor alle milieuschade (S/RES/687 (1991)). Er werd bovendien gesproken over een apart verdrag, een vijfde Conventie van Genève, waarin de bescherming van het milieu tijdens gewapend conflict gereguleerd zou worden.²

(1) Dr. Erik V. Koppe is Universitair Docent aan de Universiteit Leiden en het Grotius Center for International Legal Studies van de Universiteit Leiden.

(2) G. Plant (Ed.), *Environmental Protection and the Law of War; A 'Fifth Geneva' Convention on the Protection of the Environment in Time of Armed Conflict*, Belhaven Press, London, 1992.

Ook de internationale gemeenschap wordt zich steeds meer bewust van de noodzaak van milieubescherming tijdens gewapend conflict. In 2001 riep de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) 6 november uit tot '*International Day for Preventing the Exploitation of the Environment in War and Armed Conflict*'. De datum is bewust gekozen omdat tien jaar eerder, op 6 november 1991, de laatste brandende oliebron in Koeweit werd gedoofd. Ook presenteerde het *United Nations Environment Program*, een sub-orgaan van de Algemene Vergadering van de VN, in 2009 een onderzoeksrapport over de bescherming van het milieu tijdens gewapend conflict met een overzicht en een analyse van de relevante regelgeving op dit terrein.³

Binnen de niet-gouvernementele gemeenschap is een werkgroep binnen de *International Union for the Conservation of Nature* (IUCN) bezig om het toepasselijke recht over milieubescherming tijdens gewapend conflict te ontwikkelen en te verduidelijken. De '*Specialist Group on Armed Conflict and the Environment*' maakt deel uit van de IUCN Commission on Environmental Law en wordt voorgezeten door de Duitse hoogleraar Prof. Michael Bothe en de Amerikaanse onderzoeker Carl Bruch van het *Environmental Law Institute*.⁴ Deze werkgroep, waar ikzelf ook deel van uitmaak, komt regelmatig bijeen, recentelijk op 3 en 4 maart 2011 in Bonn.

Ik heb ervoor gekozen om de bescherming van het milieu tijdens gewapend conflict te bespreken aan de hand van twee onderwerpen, twee *capita selecta*:

22. De bescherming van het milieu in relatie met het recente conflict in Libië.
Over dit conflict berichten de kranten dagelijks en ik zal aan de hand van dit conflict de regels bespreken die de intrinsieke waarde van het milieu beogen te beschermen.
23. De bescherming van het milieu in relatie met plundering van natuurlijke grondstoffen. Dit onderwerp heeft het afgelopen decennium een nieuwe invulling gegeven aan de bescherming van het milieu tijdens gewapend conflict.

(3) UNEP, *Protecting the environment during armed conflict; An inventory and analysis of international law*, UNEP, Nairobi, 2009.

(4) Zie voor meer informatie: www.iucn.org, *Commission on Environmental Law, Specialist Groups*.

2. De bescherming van het milieu en het conflict in Libië

2.1. Inleiding

Geïnspireerd door het succes van de Arabische Lente in Tunesië en Egypte, kwam begin dit jaar ook (een deel van) het Libische volk in opstand tegen het beleid van Muammar Kadhafi. Kadhafi voert al ruim 42 jaar het bewind over de Libisch-Arabisch-Socialistische Volks-Jamahiriyah en is daarmee één van de langstzittende leiders ter wereld. Waar de omwenteling in Tunesië en Egypte relatief vreedzaam is verlopen, is het protest in Libië uitgemond in een burgeroorlog tussen opstandelingen en Kadhafi-getrouwe regeringstroepen.

Omdat Kadhafi de opstand met geweld probeerde neer te slaan, besloot de VN-Veiligheidsraad op 26 februari 2011 (S/RES/1970), in het licht van de verantwoordelijkheid van Libië om zijn burgers te beschermen (de zogenaamde '*responsibility to protect*')⁵, maatregelen te nemen op grond van artikel 41 van het VN-Handvest. Deze maatregelen bestonden ondermeer uit een wapenembargo en een reisverbod voor Kadhafi en een aantal bij naam genoemde personen. Daarnaast verwijst de Veiligheidsraad de kwestie door naar het Internationaal Strafhof voor onderzoek naar mogelijke oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid. Toen deze maatregelen onvoldoende bleken, besloot de VN-Veiligheidsraad op 17 maart 2011 (S/RES/1973) tot verdergaande maatregelen, waaronder een machtiging tot gebruik van geweld op grond van artikel 42 van het VN-Handvest om de Libische burgers tegen aanvallen van de Libische regering te beschermen. Op grond van dit mandaat worden sinds 19 maart 2011 dagelijks bombardementen uitgevoerd in Libië door een multinationale coalitie. Deze staat inmiddels onder de verantwoordelijkheid van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Op het moment van schrijven is het einde van deze interventie nog niet in zicht.

Uit nieuwsberichten blijkt dat het natuurlijk milieu tijdens de gevechten op twee manieren schade zou ondervinden. Persbureau Reuters berichtte op 6 april 2011 dat het olieveld Sarir in het oosten van Libië – één van de grootste olievelden in Afrika – in brand was geschoten. Libië stelde dat de NAVO, meer bepaald het Verenigd Koninkrijk, verantwoordelijk was voor dit bombardement⁶, maar volgens de NAVO schoot Libië zelf het olieveld in brand tijdens gevechten met opstandelingen.⁷

(5) Zie G. Molier, Libië en de Responsibility to Protect, *Vrede & Veiligheid*, Vol. 40, 2011, pp. 5-11.

(6) M. Golovnina, Libya says NATO air strike hits major oil field, *Reuters*, 6 april 2011 (www.reuters.com).

(7) J. Seegers, NAVO ontkent bombarderen olievelden Libië, VS denken aan grondtroepen, 7 april 2011 (www.nrc.nl); Statement by NATO Joint Force Command Naples, 7 April 2011 (www.nato.int).

Bovendien verschenen er begin april 2011 berichten in de media waarin werd gesteld dat de Verenigde Staten gebruik maakten van munitie waarin verarmd uranium is verwerkt. Verarmd uranium is een zwaar metaal dat onder meer gebruikt wordt in antitankmunitie omdat het door het hoge soortelijk gewicht door pantser heen kan boren. Verarmd uranium is licht radioactief en bovendien giftig. De Verenigde Staten ontkennen echter dat ze hiervan in Libië gebruik hebben gemaakt.⁸

De aandacht voor de mogelijke aansprakelijkheid voor schade aan het natuurlijk leefmilieu is – in vergelijking met de aandacht voor aansprakelijkheid van fysieke en materiële schade aan de burgerbevolking – beperkt. Toch zijn de gevolgen van oorlogshandelingen voor mens en milieu aanzienlijk, ook lang nadat het conflict is beëindigd. Uit de beelden van de Golfoorlog en uit onderzoek blijkt dat de schade van een brandend olieveld voor het milieu groot is. Ook de gevolgen van het gebruik van verarmd uranium voor het (menselijk en) natuurlijk leefmilieu blijven onderwerp van zorg en onderzoek.

Om de hierboven genoemde voorbeelden van mogelijke milieuschade tijdens gewapend conflict juridisch te duiden, beperk ik mij tot de relevante regels van het internationaal humanitair recht (*'ius in bello'*) omdat deze regels primair bescherming bieden tijdens gewapend conflict. De regels die gelden voor gerechtvaardigd gebruik van geweld (*'ius ad bellum'*) en internationaal milieurecht die gelden tijdens vreedstijd (*'ius pacis'*) bieden slechts subsidiaire bescherming aan het milieu tijdens gewapend conflict en komen daarom slechts zijdelings ter sprake. Het juridische kader ontleen ik aan mijn proefschrift dat in 2008 bij Hart Publishing is gepubliceerd⁹ en welk kader ik eerder kort uiteen heb gezet in 2007 in *Internationaal Humanitair Recht in de Kijker*.¹⁰

2.2. Bescherming van het milieu onder *'ius in bello'*

2.2.1. Inleiding

Het internationaal humanitair recht (IHR) reguleert de verhoudingen tussen de strijdende partijen tijdens gewapend conflict om de schadelijke gevolgen ervan zo veel mogelijk te beperken. Het IHR bestaat enerzijds uit specifieke regels over de wijze waarop oorlog gevoerd moet worden. Anderzijds bestaat het uit specifieke regels die mensen die niet of niet meer aan de strijd deelnemen, zoals burgers, krijgsge-

(8) *International Coalition to Ban Uranium Weapons*, US denies depleted uranium use in Libya, but refuses to rule out future use, 4 April 2011 (www.ban depleted uranium.org).

(9) E.V. Koppe, *The Use of Nuclear Weapons and the Protection of the Environment during International Armed Conflict*, Hart Publishing, Oxford, 2008.

(10) E.V. Koppe, De bescherming van het milieu tijdens internationale gewapende conflicten, *Internationaal Humanitair Recht in de Kijker*, 2007, pp. 37-49.

vangen, gewonden en schipbreukelingen, te beschermen. Hierbij staat voorop dat strijdende partijen enkel militaire doelen mogen aanvallen (het beginsel van militaire noodzaak) met inachtneming van de beginselen van onderscheid (tussen burgerdoelen en militaire doelen) en proportionaliteit (ten aanzien van bijkomende schade aan burgerdoelen). Dit uitgangspunt wordt enkel beperkt door het beginsel van menselijkheid en het beginsel van milieubescherming.

Om vast te stellen welke regels van het IHR van toepassing zijn op het conflict in Libië, moet eerst worden vastgesteld of het conflict gekwalificeerd wordt als een internationaal (een conflict tussen twee of meer staten) of als een niet-internationaal gewapend conflict (een conflict binnen één staat tussen een overheidsleger en een gewapende groepering). Dit is noodzakelijk omdat voor een internationaal gewapend conflict andere rechtsregels gelden dan voor een niet-internationaal gewapend conflict.¹¹

Tot 19 maart 2011 was het conflict een niet-internationaal gewapend conflict. Tot die datum was de opstand, die op 15 februari 2011 in de Oost-Libische stad Benghazi begon, immers een zuiver interne aangelegenheid waarbij geen andere staat betrokken was. Sinds 19 maart 2011 werd het conflict echter ook een internationaal gewapend conflict. Vanaf die datum voert een multinationale coalitie, onder leiding van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, bijna dagelijks bombardementen uit in Libië op grond van de bovengenoemde machtiging van de VN-Veiligheidsraad van 17 maart 2011. Hieruit volgt dat het conflict sinds 19 maart 2011 een gemengd karakter heeft: het conflict geldt als een niet-internationaal gewapend conflict voor zover het de vijandelijkheden betreft tussen de opstandelingen en de troepen die onder bevel staan van president Kadhafi en als een internationaal gewapend conflict voor zover het de vijandelijkheden betreft tussen Libië en de interveniërende staten.

2.2.2. Bescherming van het milieu tijdens internationaal gewapend conflict

In vergelijking met de andere regels van het IHR zijn de regels ten aanzien van de bescherming van het milieu tijdens internationaal gewapend conflict relatief recent. De belangrijkste reden hiervoor is dat de bescherming van het milieu pas in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw aandacht kreeg. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat pas in 1972 een wereldconferentie werd belegd over de bescherming van het menselijk milieu. De belangrijkste conclusies van deze conferentie zijn opgenomen in de *1972 Stockholm Declaration*.

(11) Voor een nadere uiteenzetting over het verschil tussen internationaal en niet-internationaal gewapend conflict, zie: B.P. Pieters, A. Vermeer, Inleiding Humanitair Oorlogsrecht, *Het Nederlandse Rode Kruis*, T.M.C. Asser Press, Den Haag, 2011, pp. 68-77.

Van 1974 tot 1977 werd onder impuls van het Internationale Rode Kruiscomité (ICRC) in Genève onderhandeld over een nieuw en allesomvattend verdrag op het gebied van het IHR. Tijdens deze onderhandelingen raakte bekend dat de Verenigde Staten gebruik maakten van ontbladeringsmiddelen tijdens de oorlog in Vietnam. Daarop werd door de onderhandelaars besloten om ook regels vast te stellen voor de bescherming van het milieu. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat in 1977 in Aanvullend Protocol I (bij de vier Verdragen van Genève uit 1949) twee specifieke bepalingen voor milieubescherming zijn opgenomen.

Artikel 35 lid 3 bepaalt: "Het is verboden methoden of middelen van oorlogvoering te gebruiken, bestemd om omvangrijke, langdurige en ernstige schade aan het natuurlijk milieu toe te brengen, of die dergelijke schade, naar kan worden verwacht, zullen meebrengen."

Artikel 55 lid 1 bepaalt: "Bij de krijgsverrichtingen moet erover gewaakt worden dat het natuurlijk milieu tegen omvangrijke, langdurige en ernstige schade wordt beschermd. Deze bescherming omvat mede het verbod van het gebruik van strijdmiddelen en -methoden die bestemd zijn om zodanige schade aan het natuurlijk milieu aan te brengen dat daardoor de gezondheid of de overleving van de burgerbevolking in gevaar wordt gebracht, of dat dergelijke schade naar kan worden verwacht, zal worden toegebracht."

Beide bepalingen beogen het milieu te beschermen, maar hebben een verschillende context. Artikel 35 lid 3 bevat een absoluut verbod en is als grondregel opgenomen in een sectie van het verdrag over middelen en methoden van oorlogvoering. Artikel 55 lid 1 omvat een zorgplicht van strijdende partijen voor het milieu waarbij de eventuele milieuschade is gerelateerd aan de bescherming van de burgerbevolking. Artikel 55 is dan ook opgenomen in het luik van het verdrag dat handelt over de bescherming van de burgerbevolking.

Er zijn momenteel 171 staten partij bij Aanvullend Protocol I. Van de staten die betrokken zijn bij het conflict in Libië zijn, naast Libië zelf, onder meer ook Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en België partij bij dit verdrag. De Verenigde Staten besloten in 1987 Aanvullend Protocol I niet te ratificeren en zijn dus niet gebonden aan de bepalingen van dit verdrag. Hoewel het ICRC een andere mening is toegedaan, is het mijns inziens niet waarschijnlijk dat de artikelen 35 lid 3 en 55 lid 1 van het Aanvullend Protocol I als regels van internationaal gewoonterecht mogen beschouwd worden. Internationaal gewoonterecht is ongeschreven recht, gebaseerd op een internationale gewoonte, en is in beginsel bindend voor alle staten.

Het is wel verdedigbaar dat er sinds de jaren negentig een drietal afzonderlijke regels

van internationaal gewoonterecht tot ontwikkeling zijn gekomen die het milieu tijdens gewapend conflict beschermen. Ten eerste hebben staten een algemene zorgplicht ten aanzien van het milieu tijdens gewapend conflict. Ten tweede is het voor staten verboden om opzettelijk milieuschade te veroorzaken. Ten derde zijn staten verplicht om excessieve bijkomende schade aan het milieu te voorkomen.

Hoe moet de beweerde aanval van Britse gevechtsvliegtuigen op het Sarir olieveld begin april 2011 en het beweerde gebruik van verarmd uranium door Amerikaanse gevechtsvliegtuigen beoordeeld worden in het licht van deze regelgeving? Het Verenigd Koninkrijk is partij bij Aanvullend Protocol I. Zijn handelen moet dus niet alleen getoetst worden aan de drie nieuwe regels van internationaal gewoonterecht, maar ook aan artikel 35 lid 3 en artikel 55 lid 2 AP I. Uit de beperkte informatie die over de feiten beschikbaar is, blijkt niet dat de aanval op het Sarir olieveld bedoeld was om milieuschade te veroorzaken; er lijkt ook geen sprake te zijn van milieuschade, laat staan van excessieve milieuschade. Er zijn evenmin aanwijzingen dat het Verenigd Koninkrijk zijn zorgplicht ten opzichte van het milieu in de omgeving van het Sarir olieveld heeft veronachtzaamd. De drempel voor aansprakelijkheid voor schending van artikel 35 lid 3 en 55 lid 1 uit Aanvullend Protocol I ligt zo mogelijk nog hoger. Immers, beide bepalingen vereisen dat er sprake is van “omvangrijke, langdurige en ernstige schade” (nadruk toegevoegd) aan het milieu. De opstellers van beide bepalingen hadden kennelijk een hoge standaard voor ogen, wat ook blijkt uit de voorbereidende werken. Sommige afgevaardigden spraken zelfs over schade die nog gedurende decennia merkbaar zou zijn. Van eventuele aansprakelijkheid lijkt in het onderhavige geval dus geen sprake.

Het handelen van de Verenigde Staten kan enkel getoetst worden aan de regels van internationaal gewoonterecht. Het beweerde gebruik van verarmd uranium is niet bedoeld om doelbewust schade toe te brengen aan het milieu. Ook is onvoldoende duidelijk of er sprake is van milieuschade, laat staan van excessieve milieuschade. Uit rapporten van het *United Nations Environment Program* blijkt dat de gevolgen van het gebruik van verarmd uranium in munitie voor het menselijk en natuurlijk leefmilieu beperkt zijn.¹² Uitgaande van deze rapporten lijkt dat ook de Verenigde Staten niet in strijd met hun zorgplicht voor het milieu hebben gehandeld.

2.2.3. Het conflict in Libië als niet-internationaal gewapend conflict

De regulering van niet-internationale gewapende conflicten is relatief nieuw in vergelijking met de regulering van internationale gewapend conflicten. De eerste regels voor niet-internationale gewapende conflicten werden pas na de Tweede Wereld-

(12) Zie E.V. Koppe, *The Use of Depleted Uranium and the Direct Protection of the Environment under Jus in Bello*, in: A. McDonald, J.K. Kleffner, B. Toebes (Eds.), *Depleted Uranium Weapons and International Law; A Precautionary Approach*, T.M.C. Asser Press, 2008.

oorlog opgesteld. Gemeenschappelijk artikel 3 in de vier Verdragen van Genève uit 1949 biedt beperkte bescherming aan personen die niet of niet meer deelnemen aan de vijandelijkheden tijdens gewapend conflicten die geen internationaal karakter hebben. Daarnaast is in 1977 in Genève een apart verdrag opgesteld (Aanvullend Protocol II) waarin nadere regels zijn vastgesteld voor de partijen betrokken bij een niet-internationaal gewapend conflict. Er zijn 194 staten partij bij de vier Verdragen van Genève uit 1949; 166 staten zijn partij bij Aanvullend Protocol II. Libië is zowel partij bij de Verdragen van Genève als bij Aanvullend Protocol II.

Noch gemeenschappelijk artikel 3 in de vier Verdragen van 1949, noch Aanvullend Protocol II bevatten specifieke bepalingen over de bescherming van het milieu. Het is niet duidelijk in hoeverre er regels van internationaal gewoonterecht tot stand zijn gekomen ten aanzien van de bescherming van het milieu tijdens niet-internationaal gewapend conflict. De drie regels van gewoonterecht ten aanzien van internationaal gewapend conflict kwamen onafhankelijk van Aanvullend Protocol I tot stand. Het is echter niet uitgesloten dat het gewoonterechtelijk verbod om doelbewust milieuschade of om excessieve bijkomende schade toe te brengen aan het milieu en het gebod om zorg te betrachten voor het milieu tijdens gewapend conflict, ook gelden bij niet-internationaal gewapend conflict. Het ICRC lijkt een vergelijkbare mening te zijn toegeedaan.¹³

Was de beweerde aanval van Libië op het Sarir olieveld van begin april in strijd met regels van het IHR? Dat lijkt niet het geval te zijn. Als er geen regels van IHR zijn die het handelen van de troepen van Kadhafi verbieden, moet ervan worden uitgegaan dat het handelen van Libië in overeenstemming is met het recht. In hoeverre uit algemene beginselen van recht (als primaire bron van internationaal publiekrecht naast verdragsrecht en gewoonterecht op grond van artikel 38 Statuut van het Internationaal Gerechtshof) – in het bijzonder het beginsel van milieubescherming – verplichtingen voortvloeien, valt buiten de reikwijdte van dit artikel.

Dit betekent echter niet dat er geen andere regels van internationaal publiekrecht zijn die van toepassing zijn op het conflict in Libië. In geval van niet-internationaal gewapend conflict blijven de internationale verplichtingen van de staat waar gevochten wordt immers onverkort van toepassing. Dit brengt mee dat Libië, ondanks de gevechten, zijn verplichtingen onder internationaal milieurecht – zowel onder verdragsrecht als onder gewoonterecht – tegenover andere staten in acht moet nemen. Libië mag bijvoorbeeld geen grensoverschrijdende milieuvervuiling veroorzaken op grond van internationaal gewoonterecht en is bijvoorbeeld door diverse regionale en multilaterale verdragen verplicht om zorg te dragen voor het milieu in zijn algemeen-

(13) Zie J.-M. Henckaerts, L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law; Volume I; Rules*, ICRC, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp.143-158; of www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home.

heid, een schoon zeemilieu (in het bijzonder de Middellandse Zee), het beschermen van de ozonlaag, het tegengaan van klimaatverandering, het beschermen van biodiversiteit en het tegengaan van woestijnvorming.

De gegevens die uit de nieuwsberichten van 6 en 7 april blijken, volstaan niet om conclusies te trekken ten aanzien van de mogelijke aansprakelijkheid van Libië tegenover andere staten. Wel lijkt duidelijk dat het milieu gevaar loopt als de strijd in Libië zich uitbreidt naar de olievelden van Libië, die tot de grootste olievelden van Afrika behoren. Als een staat de aansprakelijkheid van Libië inroept wegens schending van zijn verplichtingen onder internationaal gewoonterecht of verdragsrecht, zal Libië zich mogelijk beroepen op een rechtvaardigingsgrond (*'circumstances precluding wrongfulness'*) zoals noodtoestand of noodzaak (zie de *'Articles on State Responsibility'*), die de onrechtmatigheid van zijn handelen kunnen wegnemen. Het zal voor Libië echter niet eenvoudig zijn aan te tonen dat de aanval op het Sarir olieveld noodzakelijk was voor het voortbestaan van Libië en dat er geen redelijk alternatief voor handen was om de opstandelingen te treffen.

2.2.4. Samengevat

Hoewel de hierboven geschetste voorbeelden ten aanzien van het conflict in Libië slechts beperkt van omvang zijn, zijn ze illustratief voor gevallen van (mogelijke) milieuvervuiling tijdens een gewapend conflict. De voorbeelden zijn niet alleen illustratief ten aanzien van de mogelijke vervuiling die kan optreden tijdens gevechtshandelingen (olielekkage en brandende olie na een aanval op een oliebron en het gebruik van een bepaald materiaal in munitie dat vervuiling mee kan brengen) maar ook ten aanzien van de toepasselijke regels en de interpretatie van deze regels. De toepasselijkheid van regels van het IHR hangt primair af van de vraag of het conflict als internationaal of niet-internationaal conflict wordt gekwalificeerd.

Uit het voorgaande blijkt dat het milieu slechts in beperkte mate beschermd wordt tijdens gewapend conflict. De specifieke regels van het IHR uit Aanvullend Protocol I en de ongeschreven regels van internationaal gewoonterecht lijken bedoeld te zijn voor gevallen van zware bedoelde of onbedoelde vervuiling of schade. De toepasselijkheid van het internationaal milieurecht, dat onverkort blijft gelden ten tijde van niet-internationaal gewapend conflict (en onder bepaalde omstandigheden ook ten tijde van internationaal gewapend conflict), biedt echter mogelijkheden voor verdergaande bescherming van het milieu.

3. De bescherming van het milieu en plundering van natuurlijke grondstoffen

3.1. Inleiding

Naast aandacht voor de bescherming van het milieu is er de laatste jaren ook aandacht gekomen voor bescherming van natuurlijke grondstoffen tijdens gewapend conflict. De conflicten in Angola (1975-2002), Liberia (1999-2003), Sierra Leone (1991-2002) en de oorlog in het oosten van de Democratische Republiek Congo (DRC) (1998-2003) waarbij diverse staten in centraal Afrika betrokken waren, hebben geleid tot nadere bestudering van de relevante regelgeving en de mogelijke aansprakelijkheidsstelling van de betrokken personen. Tijdens deze oorlogen werden op grote schaal natuurlijke gewassen zoals hout, koffie en zeldzame en kostbare grondstoffen, zoals diamanten, goud, en coltan (dat gebruikt wordt in elektronica) gewonnen en verkocht. De aanwezigheid van grondstoffen is soms zelfs de oorzaak van of de reden voor het voortduren van het conflict.¹⁴

In 2001 presenteerde een panel van experts zijn eerste rapport in een serie van vijf over de *"Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo"* (S/2001/357). Dit panel was een jaar eerder samengesteld door de Secretaris-Generaal van de VN op verzoek van de VN-Veiligheidsraad. Het panel onderzocht onder meer het verband tussen de exploitatie van grondstoffen in de DRC en het voortduren van het conflict en concludeerde dat de financiële belangen die met de exploitatie gemoeid zijn en de belangenverstrengeling tussen militairen en ondernemers primair de grondslag vormden voor het voortduren van het conflict in Congo. De Veiligheidsraad heeft – bij monde van zijn voorzitter – op grond van deze rapporten de voortdurende en illegale exploitatie van grondstoffen in het oosten van de DRC veroordeeld en kennis genomen van de relatie tussen exploitatie en gewapend conflict. Deze vaststelling heeft de Veiligheidsraad ook in latere resoluties herhaald (zie bijvoorbeeld S/RES/1653 (2006)).

Om die reden bespreek ik in deze bijdrage de relevante regelgeving die de natuurlijke grondstoffen beschermen tijdens gewapend conflict en de mogelijkheden tot afdwinging van deze regelgeving op individueel niveau. Hierbij beperk ik mij tot de relevante regelgeving onder internationaal publiekrecht. Regelgeving op nationaal niveau laat ik buiten beschouwing.

(14) Zie D. Dam-de Jong, *International Law and Resource Plunder: The Protection of Natural Resources during Armed Conflict*, *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 19, 2009, pp. 27-29.

3.2. Verbod op plundering onder ‘ius in bello’

Zoals hierboven aangegeven is één van de grondbeginselen van het IHR het beginsel van militaire noodzaak. Op grond van dit beginsel is geweld tijdens gewapend conflict slechts toegestaan om de strijdkrachten van de vijand te verzwakken. Hieruit volgt dat staten alleen militaire doelen mogen aanvallen en verplicht zijn burgerdoelen ongemoeid of zoveel mogelijk ongemoeid te laten. Dit is ook bekend als het beginsel van onderscheid en het beginsel van proportionaliteit.

Op grond van de beginselen van militaire noodzaak en onderscheid is het onder specifieke regels van gewoonterecht en verdragsrecht verboden om te plunderen, zowel ten tijde van internationaal als ten tijde van niet-internationaal gewapend conflict. Dit blijkt uit artikel 28 van het Haags Oorlogsreglement van 1907 (“Het is verboden zelfs een stormenderhand genomen stad of plaats aan plundering over te leveren”), artikel 33 van de vierde Verdrag van Geneve en artikel 4(2)(g) van het Aanvullend Protocol II uit 1977. De gewoonterechtelijke status van het verbod op plundering werd in 2005 bevestigd door het Internationale Rode Kruiscomité (regel 52).

Deze verdragen of compilaties geven geen definitie voor ‘plundering’. Dat betekent dat we voor uitleg bij de term moeten uitgaan van de letterlijke betekenis van het woord in het licht van doel en voorwerp van de relevante verdragen. Een bron van inspiratie kan daarbij het Van Dale Woordenboek zijn dat plunderen definieert als “stelen (van achtergelaten) goederen in oorlogstijd” waarbij stelen, volgens Van Dale, “wederrechtelijk toe-eigenen” betekent.

3.3. Individuele aansprakelijkheid voor plundering

Als deze verbodsbepalingen geschonden worden, leidt dit in beginsel tot aansprakelijkheid van de staat onder wiens verantwoordelijkheid de plunders handelen. Toch is na de Tweede Wereldoorlog in het Handvest voor het Internationaal Militair Tribunaal in Neurenberg aanvaard dat “het plunderen van openbaar of privaat eigendom” een oorlogsmisdaad is en individuele aansprakelijkheid van de verantwoordelijke personen meebrengt (artikel 6(b)). Tijdens de Neurenbergse processen is het begrip ‘plundering’ nader uitgelegd en zijn er meerdere personen veroordeeld voor plundering, ondermeer van natuurlijke grondstoffen, zoals olie, kolen en metalen in de bezette gebieden.

Ook in de jaren negentig van de 20e eeuw werden personen door internationale tribunalen veroordeeld voor plundering van natuurlijke grondstoffen en is plundering opgenomen als apart delict in het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof. Het Statuut bepaalt dat het Internationaal Strafhof rechtsmacht heeft in een aantal specifiek genoemde oorlogsmisdaden, waaronder plundering van een stad of

plaats zowel tijdens een internationaal als niet-internationaal conflict (artikel 8(2)(b) (xvi) en artikel 8(2)(e)(v) Statuut).

Ter ondersteuning van het Hof bij de interpretatie en toepassing van de delictsbepalingen heeft de Vergadering van Staten die Partij zijn bij het Statuut van Rome – overeenkomstig artikel 9 van het Statuut – de zogenaamde Bestanddelen van Misdaden opgesteld. De Bestanddelen van Misdaden bevatten een nadere uiteenzetting van de betekenis van de diverse bestanddelen van de delicten die onder de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof vallen. Ten aanzien van plundering geldt dat er sprake moet zijn van een opzettelijk toe-eigenen van een goed, zonder instemming van de eigenaar, voor privé of persoonlijk gebruik, in de context van een internationaal of niet-internationaal gewapend conflict, waarbij de dader op de hoogte was van de feitelijke omstandigheden ten aanzien van het bestaan van een gewapend conflict.

Omdat ook heel wat bedrijven betrokken zijn bij de exploitatie en mogelijke plundering van natuurlijke grondstoffen tijdens gewapend conflict, organiseerden het *Open Society Justice Initiative*, het *Grotius Center for International Legal Studies* van de Universiteit Leiden, de *University of British Columbia* en de Nederlandse en Canadese overheid in oktober 2010 een conferentie in Den Haag over de mogelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van bedrijven en hun vertegenwoordigers voor oorlogsmisdaden: “*Corporate War Crimes: Prosecuting Pillage of Natural Resources*”.¹⁵ Tijdens deze conferentie is een handleiding van James Stewart onder dezelfde titel gepresenteerd die onderzoeksinstanties moet helpen bij mogelijke vervolging van personen (en rechtspersonen) die zich aan plundering van natuurlijke grondstoffen tijdens gewapend conflict schuldig hebben gemaakt.¹⁶ Deze handleiding biedt – op basis van bestaande regelgeving en jurisprudentie sinds de Tweede Wereldoorlog – een overzicht en analyse van de elementen die nodig zijn voor aansprakelijkheid.

In zijn bespreking van het delict plundering neemt Stewart de hierboven genoemde Bestanddelen van Misdaden als uitgangspunt. Hoewel de Bestanddelen van Misdaden zijn opgesteld voor gebruik door het Internationaal Strafhof kunnen ze ook als leidraad dienen voor andere internationale en nationale straftribunalen. Dit is vooral van belang bij de vervolging van rechtspersonen. Vervolging van rechtspersonen is uitgesloten voor het Internationaal Strafhof (artikel 25 Statuut van Rome), maar niet voor nationale rechtbanken. Er zijn wereldwijd ruim 24 staten waarvan de nationale wetgeving voorziet in vervolging van rechtspersonen.¹⁷

In dit kader wil ik drie aspecten van het begrip plundering kort toelichten. Ten eerste concludeert Stewart dat de Vergadering van Staten die Partij zijn bij het Statuut van Rome ervoor gekozen heeft om plundering te beperken tot toe-eigening van goede-

(15) Zie de conferentiewebsite www.pillageconference.org voor meer informatie.

(16) J. Stewart, *Corporate War Crimes: Prosecuting the Pillage of Natural Resources*, *Open Society Institute, New York*, 2010.

(17) Stewart, *Corporate War Crimes*, pp. 75-82.

ren voor privé of persoonlijk gebruik, ondanks het feit dat toe-eigening voor publieke doeleinden (zoals het leger of de algemene oorlogsinspanning) in de naoorlogse jurisprudentie ook als plundering wordt beschouwd. De reikwijdte van plundering onder geldend internationaal gewoonterecht is derhalve groter dan onder het Statuut van Rome.

Ten tweede is Stewarts conclusie over de reikwijdte van het begrip toe-eigening van belang. Stewart maakt onderscheid tussen directe en indirecte toe-eigening. Directe toe-eigening is de diefstal zelf (toe-eigening door de dader in het conflictgebied rechtstreeks van de eigenaar), indirecte toe-eigening is de heling (aankoop van een gestolen goed). Hoewel onder nationaal recht meestal onderscheid wordt gemaakt tussen diefstal en heling, is het volgens Stewart verdedigbaar dat beide begrippen onder toe-eigening vallen. Zijn interpretatie is gebaseerd op een letterlijke interpretatie van het begrip toe-eigening en wordt bevestigd in de naoorlogse jurisprudentie.¹⁸ Het praktische gevolg van deze interpretatie is dat strafrechtelijke vervolging niet beperkt is tot die personen en bedrijven die daadwerkelijk actief zijn in het conflictgebied, maar dat die zich ook kan uitstrekken tot een volledige distributieketen, mits aan de overige bestanddelen is voldaan.

Een derde aspect is de vaststelling dat het niet eenvoudig is om te bepalen wie de oorspronkelijke eigenaar was van de geroofde of geplunderde grondstoffen. Dit zal vaak moeten worden vastgesteld op basis van nationaal recht, in het licht van het beginsel van permanente soevereiniteit over natuurlijke grondstoffen¹⁹ en met inachtneming van de rechten van de inheemse bevolking. Dit geldt zelfs in gevallen waarin opstandelingen in geval van een niet-internationaal gewapend conflict controle verwerven over een gebied ten koste van de nationale regering. Volgens Stewart wordt in de meerderheid van de gevallen aanvaard dat het nationaal recht van toepassing blijft op de eigendomsverhoudingen in het gebied dat door opstandelingen wordt gecontroleerd, ondanks het feit dat de nationale overheid geen effectief gezag meer uitoefent in dat gebied. Eventueel verleende concessie door de rebellen kan dus niet als geldig worden erkend. Dit is uiteraard anders als de opstandelingen door andere staten als het rechtmatig gezag erkend worden.²⁰

(18) Stewart, *Corporate War Crimes*, pp. 35-36.

(19) N. Schrijver, *Sovereignty over natural resources*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

(20) Stewart, *Corporate War Crimes*, pp. 39-52.

3.4. Samengevat

Het algemene volkenrechtelijke verbod op plundering tijdens gewapend conflict omvat niet alleen het verbod op plundering van roerende zaken, maar omvat ook een verbod op plundering van natuurlijke grondstoffen. Dit verbod is neergelegd in het Haags Oorlogsreglement uit 1907, het Vierde Verdrag van Geneve uit 1949 en Aanvullend Protocol II uit 1977 en heeft ook een gewoonterechtelijke grondslag, zowel tijdens internationaal als niet-internationaal gewapend conflict. Bovendien richt het verbod zich, sinds de naoorlogse processen in Neurenberg, niet alleen op staten maar ook op individuen. Personen kunnen voor schending van het plunderverbod strafrechtelijk worden vervolgd, ondermeer voor het Internationaal Strafhof. Voor individuele aansprakelijkheid voor plundering moet voldaan zijn aan een aantal elementen waarvoor de Bestanddelen van Misdaden ten behoeve van het Internationaal Strafhof als leidraad kunnen dienen.

Er is meer aandacht gekomen voor plundering van grondstoffen tijdens gewapend conflict na onderzoek van een aantal bloedige conflicten in Afrika. Onderzoekers hebben vastgesteld dat er een verband bestaat tussen illegale exploitatie en plundering van natuurlijke grondstoffen en gewapend conflict. Daarmee is de aanwezigheid van deze grondstoffen voor deze staten en gemeenschappen eerder een vloek in plaats van een zegen gebleken.

4. Besluit

Het milieu wordt tijdens gewapend conflict niet alleen beschermd door specifieke regels die de intrinsieke waarde van het milieu beschermen, maar ook door regels die meer economisch geïnspireerd zijn. Hieronder valt de bescherming van natuurlijke grondstoffen die immers deel uitmaken van het natuurlijk milieu. Terwijl de bescherming van de intrinsieke waarde van het milieu tijdens gewapend conflict de laatste jaren aan aandacht heeft ingeboet, heeft de bescherming van natuurlijke grondstoffen de afgelopen tien jaar aan aandacht gewonnen. Ook de VN-Veiligheidsraad – die primair verantwoordelijk is voor het handhaven van de internationale vrede en veiligheid – is zich bewust van het verband tussen de aanwezigheid van natuurlijke grondstoffen en het ontstaan of voortduren van gewapend conflict.

Het natuurlijk milieu loopt als gevolg van gewapend conflict grote risico's. De oorlogen in Vietnam, de Perzische Golf en Libanon hebben aanzienlijke schade toegebracht; het natuurlijk milieu in Libië loopt door de aanhoudende gevechten gevaar. Ook de ongeremde plundering van natuurlijke grondstoffen in centraal Afrika lijkt nog niet tot staan gebracht. Meer aandacht voor de bescherming van het natuurlijk milieu is noodzakelijk, zowel op intergouvernamenteel als niet-gouvernamenteel niveau. Dat zijn we niet alleen aan onszelf verplicht, maar ook aan toekomstige generaties.