

**Die bevordering van volhoubare ontwikkeling in die Suider-Afrikaanse
Ontwikkelingsgemeenskap: 'n Regsvergelykende ondersoek**

Deur

Lente Louw

(LLB)

Studentenommer: 11944994

Voorgelê in ooreenstemming met die vereistes vir die graad LLM by die Noordwes
Universiteit (Potchefstroom kampus) Suid-Afrika

Studieleier: Prof. Werner Scholtz (Mede-Professor, NWU, Potchefstroom kampus)

Medestudieleier: Mnr. Louis Kotzé (Senior Lektor, NWU, Potchefstroom kampus)

Hulpstudieleier: Prof. Gerrit Ferreira (Professor, NWU, Potchefstroom kampus)

November 2005

INHOUDSOPGAWE

ABSTRACT	5
LYS VAN AFKORTINGS	6
HOOFSTUK 1	9
INLEIDING	9
1.1 <i>Inleiding en probleemstelling</i>	9
1.2 <i>Die regs aard en inhoud van volhoubare ontwikkeling</i>	10
1.3 <i>Die Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap en volhoubare ontwikkeling</i>	11
1.4 <i>Die Europese Unie en volhoubare ontwikkeling</i>	12
1.5 <i>Doel en werkswyse van die studie</i>	13
HOOFSTUK 2	14
VOLHOUBARE ONTWIKKELING	14
2.1 <i>Inleiding</i>	14
2.2 <i>Historiese ontwikkeling van die konsep van volhoubare ontwikkeling</i>	15
2.2.3.1 Die Rio Verklaring	20
2.2.3.2 Agenda 21	22
2.2.4 Die Johannesburg Beraad van 2002	23
2.3 <i>Die regs aard van volhoubare ontwikkeling</i>	26
2.3.1 Volhoubare ontwikkeling as 'n fundamentele reg	26
2.3.2 Volhoubare ontwikkeling as 'n beginsel	29
2.3.3 Volhoubare ontwikkeling as 'n doelwit of oogmerk	30
2.3.3.1 Die Gabcikovo-Nagymaros-saak	30
2.3.4 Volhoubare ontwikkeling as 'n ideaal	32
2.4 <i>Die inhoud en beginsels van volhoubare ontwikkeling</i>	34
2.4.1 Die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte	35
2.4.2 Die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte onderling	38
2.4.3 Die beginsel van volhoubare gebruik	40
2.4.4 Die integrasiebeginsel	42
2.4.5 Beginsels van die internasionale omgewingsreg relevant tot volhoubare ontwikkeling	44
2.4.5.1 Die gekwalifiseerde soewereiniteitsbeginsel (qualified principle of sovereignty)	45
2.4.5.2 Die samewerkingsbeginsel (cooperation principle)	46
2.4.5.3 Die voorkomingsbeginsel (preventive principle)	48

2.4.5.4	Die beginsel van openbare deelname (principle of public participation)	50
2.4.5.5	Die voorsorgbeginsel (precautionary principle)	51
2.4.5.6	Die besoedelaar betaal-beginsel	54
2.4.5.7	Die beginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid	55
2.5	<i>Gevolgtrekking</i>	57
HOOFSTUK 3		61
DIE SUIDER-AFRIKAANSE ONTWIKKELINGSGEMEENSAP EN VOLHOUBARE ONTWIKKELING		61
3.1	<i>Inleiding</i>	61
3.2	<i>Ontwikkellngsgeskiedenis van SAOG as regionale organisasie in Afrika</i>	63
3.3	<i>Die rolspelers in die realisering van volhoubare ontwikkeling en die ontwikkeling van SAOG omgewingsreg</i>	67
3.3.2	SAOG Lidstate en Nasionale Komitees	71
3.4	<i>Omgewing en Volhoubare Ontwikkeling in SAOG</i>	74
3.4.1	Die ontwikkeling van die SAOG Omgewingsreg: instansies, beleid en aktiwiteite	74
3.4.1.1	Ontwikkeling voor 2001	75
3.4.1.2	Windhoek- Beraad 2001 en die Regionale Aanwysende Strategiese Ontwikkelingsplan (RASOP)	78
3.4.2	Die inhoud van volhoubare ontwikkeling in SAOG: Protokolle in verband met die omgewing en volhoubare ontwikkeling	82
3.4.2.1	Die SAOG Waterwegprotokol	83
3.4.2.2	Die SAOG Wildbewaringsprotokol	86
3.4.3	Gevallestudie: Die Zambesi Waterweg – die toepassing van die beginsels van volhoubare ontwikkeling in praktyk	90
3.5	<i>Gevolgtrekking</i>	93
HOOFSTUK 4		97
DIE EUROPESE UNIE EN VOLHOUBARE ONTWIKKELING		97
4.1	<i>Inleiding</i>	97
4.2	<i>Die ontwikkeling en aard van die EU as regionale organisasie</i>	99
4.2.1	Historiese ontwikkeling van die EU	99
4.2.2	Struktuur en funksionering van die EU	102
4.3	<i>EU Omgewingsreg en Volhoubare Ontwikkeling</i>	106
4.3.1	Die inhoud van EU omgewingsreg en volhoubare ontwikkeling	107
4.3.1.1	Die doelstellings en beginsels van EU omgewingsreg	107
4.3.1.2	Volhoubare ontwikkeling in die EU omgewingsreg	109
4.3.2	Die ontwikkeling van EU omgewingsreg	112

4.3.3	EU Omgewingswetgewing	116
4.3.3.1	Direktiewe	116
4.3.3.2	Regulasies	117
4.3.4	Water en volhoubare ontwikkeling in die EU	117
4.3.4.1	Die Water Raamwerkdirektief	119
4.4	<i>Gevolgtrekking</i>	126
HOOFSTUK 5		129
HARMONISERING VAN WETGEWING AS 'N WYSE WAAROP VOLHOUBARE ONTWIKKELING GEÏMPLEMENTEER KAN WORD		129
5.1	<i>Inleiding</i>	129
5.2	<i>Die doel en effek van harmonisering in die omgewingsreg</i>	130
5.2.1	Die kompetensies van lidstate met betrekking tot omgewingsbeleid in die afwesigheid van harmonisering	130
5.2.2	Harmonisering vir die beskerming en bevordering van die interne mark	133
5.2.3	Harmonisering as hulpmiddel by omgewingsbeskerming	134
5.2.4	Die effek van harmonisering	135
5.3	<i>Vorme van harmonisering</i>	136
5.3.1	Totale harmonisering	136
5.3.2	Minimumharmonisering	137
5.4	<i>Harmonisering in die EU omgewingsreg</i>	138
5.5	<i>'n Voorbeeld van minimumharmonisering: die Water Raamwerkdirektief</i>	141
HOOFSTUK 6		144
GEVOLGTREKKING EN AANBEVELINGS		144
6.1	<i>Terugblik en bevindings</i>	144
6.2	<i>Die status quo in SAOG: leemtes en probleme ten aansien van SAOG omgewingswetgewing, strukture, besluitneming en afdwinging</i>	145
6.2.1	Leemtes ten aansien van SAOG omgewingsreg	146
6.2.2	Leemtes ten aansien van institusionele organisasie, kapasiteit en die afdwinging van wetgewing	147
6.3	<i>Lesse vir SAOG ten opsigte van die omgewingswetgewing en funksionering van die EU</i>	150
6.4	<i>Die moontlikheid van harmonisering in SAOG</i>	152
6.5	<i>Aanbevelings vir SAOG met betrekking tot die bevordering van volhoubare ontwikkeling</i>	154
6.5.1	Hersiening van die toepassing van die soewereiniteitsbeginsel in SAOG	154

6.5.2	Hersiening van die besluitnemingsprosesse binne SAOG organe	155
6.5.3	Verbetering van kapasiteit vir die formulering van omgewingswetgewing	155
6.5.4	Die formulering van sekondêre wetgewing ten aansien van die stel van definitiewe standarde in bepaalde sektore van die omgewingsreg	156
6.5.5	Die ontwikkeling van 'n proses vir die monitering van implementering van omgewingswetgewing	156
6.5.6	Die ontwikkeling van 'n meganisme vir die afdwinging van SAOG wetgewing	157
BIBLIOGRAFIE		158

ABSTRACT

Sustainable development is a recognised concept of the international environmental law. The goal of sustainable development is *inter alia* the eradication of poverty and the integration of environmental concerns with economic development and socio-economic policy. The concept of sustainable development functions as an ideal of the international environmental law and is furthered by the concretisation of certain environmental principles to binding rules and substantive duties.

The Southern African Development Community (SADC) is a regional organization wishing to improve the living conditions of the citizens of SADC and to promote sustainable development. SADC consists of certain organs with the mandate of *inter alia* formulating environmental legislation. The SADC promotes sustainable development through the formulation of environmental protocols. Two of the environmental protocols are studied to determine to what extent the principles of sustainable development are being incorporated and concretised in said protocols.

The European Union (EU) is also a regional organization wishing to promote sustainable development. The EU consists of structures which operate efficiently in order to formulate a wide range of environmental legislation. In the EU sustainable development is promoted through the concretisation of the principles of sustainable development in secondary legislation. In this study SADC and the EU is compared in terms of structure and environmental legislation in order to determine whether SADC can perhaps learn some lessons from the EU in these regards. The possibility of legal harmonisation through the use of environmental directives in SADC is studied as a means of promoting sustainable development. Finally some recommendations are made to SADC.

LYS VAN AFKORTINGS

AEC	African Economic Community
AEG	Afrika Ekonomiese Gemeenskap
AU	Afrika Unie/African Union
AYIL	African Yearbook of International Law
CAMPFIRE	Communal Areas Management Programmes for Indigenous Resources
CILSA	Comparitive and International law Journal of South Africa
COMESA	Common market for Eastern and Southern Africa
CMA	Common Monetary Union
EU	European Union/Europese Unie
ECJ	European Court of Justice
EGH	Europese Geregshof
HSRC	Human Sciences Research Council
ICJ	International Court of Justice
IGH	Internasionale Geregshof
IUCN	World Conservation Union
MIV	Menslike Immuniteitstekortvirus
NEPAD	New Partnership for African Development
OAE	Organisasie vir Afrika Eenheid
OAU	Organization for African Unity
OGGS	Omgewings- en Grondgebruik Sektor
RADIC	African Journal of International and Comparitive law
RASOP	Regionale Aanwysende Strategiese Ontwikkelingsplan
RECIEL	Review of European Community and International Environmental law
RISDP	Regional Indicative Strategic Development Plan
SADC	Southern African Development Community
SADCC	Southern African Development Coördination Conference
SAJELP	South African Journal of Environmental Law and Policy
SALJ	South African Law Journal
SAOG	Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap
SAOKK	Suider-Afrikaanse Ontwikkelingskoördinerings Konferensie
SACU	Southern African Customs Union
TSAR	Tydskrif vir die Suid-Afrikaanse Reg

UNCED	United Nations Conference on the Environment and Development
UNEP	United Nations Environment Programme
UNGA	United Nations General Assembly
VSA	Verenigde State van Amerika
WRD	Water Raamwerkdirektief
WSKE	Watersektor Koördineringsseenheid
WSSD	World Summit on Sustainable Development
ZAKPLAN	Zambesi Aksieplan
ZAMKOM	Zambesi Waterwegkommissie
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

HOOFSTUK 1

INLEIDING

1.1 Inleiding en probleemstelling

Groot gedeeltes van die bevolking van Suider-Afrika word tans deur armoede geteister en grootskaalse ekonomiese groei word benodig om armoede uit te wis en sodoende die oorlewing en vooruitgang van mense in Suider-Afrika te verseker.¹ Suider-Afrika word deur arm, landelike gemeenskappe gekenmerk met ekonomiese wat hoofsaaklik op boerdery gebaseer is.² Derhalwe maak inwoners van Suider-Afrika direk van natuurlike hulpbronne vir deelname aan ekonomiese aktiwiteite asook vir blote oorlewing gebruik.³

Die konsep van volhoubare ontwikkeling is vir die inwoners van Suider-Afrika van deurslaggewende belang.⁴ Volhoubare ontwikkeling impliseer ontwikkelingsaktiwiteite waar die wyse waarop natuurlike hulpbronne bestuur word nie die vermoë van toekomstige geslagte om aan hul behoeftes te voorsien frustreer nie.⁵ Indien die inwoners van Suider-Afrika skaars natuurlike hulpbronne, byvoorbeeld vrugbare grond en water, uitput of ooreksploiteer, sal daar nie in hul basiese behoeftes voorsien kan word nie. Bykomend word omgewingskade aangerig wat ook hul vermoë om in die toekoms in hul behoeftes te voorsien, belemmer. Derhalwe is armoede, die omgewing en ekonomiese ontwikkeling onlosmaaklik tot mekaar verbind.⁶

Hoewel die internasionale omgewingsreg in die sewentiger- en tagtigerjare ongekende ontwikkeling ondergaan het, het die prioriteite van ontwikkelende lande nie veel

¹ Van Rooyen 2000 *Development Southern Africa* 7.

² Van Rooyen 2000 *Development Southern Africa* 8.

³ Banda 2000 <http://www.sardc.net/Editorial/sadctoday/v3-6-07-2000/v3-6-07-2000-1.htm> 10 Maart.

⁴ *Constitutive Act of the African Union* van 2000.

⁵ *Our Common Future* van 1987, hierna die Brundtland Verslag. Bovermelde definisie, gebaseer op die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte, word as die klassieke definisie vir volhoubare ontwikkeling erken. Sien Sands *Principles* 252-253. Sien ook Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.1. In Hoofstuk 2 paragraaf 2.5 word volhoubare ontwikkeling, met inagneming van al die beginsels en waardes wat volhoubare ontwikkeling onderlê en ondersteun, gedefinieer. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.1-2.4.5 vir 'n bespreking van die beginsels van volhoubare ontwikkeling.

⁶ Sien die voorwoord tot die *UNEP Declaration on the environment and development* van 1972, hierna die Stockholm Verklaring.

aandag geniet nie.⁷ Ontwikkelende lande kon hulself nie die luuksheid veroorloof om oor globale omgewingskwessies te bekommer nie. Die hoogste prioriteit vir ontwikkelende lande was, en is steeds, die voorsiening in hul basiese behoeftes.⁸ Derhalwe is die ontwikkeling van die omgewingsreg van lande in Suider-Afrika 'n relatief nuwe, maar snel ontwikkelende veld.

Onsekerheid bestaan egter oor die status en inhoud van die konsep van volhoubare ontwikkeling.⁹ Internasionale konsensus bestaan wel oor die feit dat volhoubare ontwikkeling 'n belangrike konsep van die internasionale omgewingsreg is en die verband tussen omgewings- en ontwikkelingskwessies beliggaam.¹⁰ Vervolgens kan die afleiding gemaak word dat die internasionale konsep van volhoubare ontwikkeling sekere probleme van ontwikkelende lande, soos dié in Suider-Afrika, kan aanspreek. Derhalwe moet die konsep van volhoubare ontwikkeling in die wetgewing van lidstate van Suider-Afrika beliggaam word. Die vraag wat deur hierdie studie ondersoek word is: Op welke wyse kan die konsep van volhoubare ontwikkeling in Suider-Afrika bevorder word?

1.2 Die regs aard en inhoud van volhoubare ontwikkeling

Ten einde vas te stel hoe volhoubare ontwikkeling bevorder kan word, word die regs aard van die konsep ondersoek. Moontlike klassifikasies is volhoubare ontwikkeling as 'n beginsel, volhoubare ontwikkeling as 'n fundamentele reg, volhoubare ontwikkeling as 'n doelwit en volhoubare ontwikkeling as 'n ideaal.¹¹ Bepaalde omgewingsbeginsels wat volhoubare ontwikkeling onderlê en beïnvloed word vervolgens bespreek ten einde vas te stel hoe volhoubare ontwikkeling prakties toegepas kan word.¹²

Die rol van beginsels is om 'n basis vir die ontwikkeling van duidelike, substantiewe regsverpligtinge te verskaf en om, wanneer regsverpligtinge reeds bestaan, riglyne vir

⁷ Kiss en Shelton *International environmental law* 762.

⁸ Bray 1998 *SAJELP* 4.

⁹ Birnie en Boyle *International Law* 3.

¹⁰ Sands *Principles* 252. Sien die bespreking van die historiese ontwikkeling van die konsep van volhoubare ontwikkeling uit internasionale berade en dokumente in Hoofstuk 2 paragraaf 2.2.

¹¹ Sien Hoofstuk 2 paragrafe 2.3.1-2.3.4.

¹² Sien Hoofstuk 2 paragrafe 2.4.1-2.4.5.7.

interpretasie en toepassing van vermeldde verpligtinge te verskaf.¹³ Tans bestaan geen bindende internasionale regsinstrument met globale toepassing wat die regte en verpligtinge van state, internasionale organisasies of ander lede van die internasionale gemeenskap met betrekking tot die omgewing en volhoubare ontwikkeling reël nie.¹⁴ Die inhoud van die konsep van volhoubare ontwikkeling is vaag aangesien internasionale instrumente wat volhoubare ontwikkeling beliggaam geen lig op die inhoud van die konsep werp nie.¹⁵ Indien nasionale of regionale regerings egter wetgewing met die oog op volhoubare ontwikkeling formuleer, is dit moontlik om substantiewe regsverpligtinge met betrekking tot die realisering van volhoubare ontwikkeling daar te stel.¹⁶ Vervolgens behoort regionale organisasies soos SAOG en die EU wetgewing, waarin die konsep van volhoubare ontwikkeling en die beginsels wat volhoubare ontwikkeling onderlê beliggaam word, te formuleer. Die aard van sodanige wetgewing word deur die regstelsel van die betrokke organisasie bepaal.

1.3 Die Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap en volhoubare ontwikkeling

Die omgewing van SAOG word onder andere deur ooreksploitering van grond, ontbossing, verlies aan biodiversiteit, besoedeling en onvoldoende toegang tot skoon water vir persoonlike en huishoudelike gebruik gekenmerk.¹⁷ Ten einde die ontwikkelingsbehoefte van die inwoners van Suider-Afrika meer effektief te hanteer, is die Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap (hierna die SAOG) in die lewe geroep.¹⁸ Vervolgens behoort die volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne en effektiewe beskerming van die omgewing doelstellings van SAOG te wees.¹⁹ Die doelstellings van SAOG word ondersoek ten einde vas te stel wat die rol van volhoubare ontwikkeling in SAOG is.²⁰

¹³ Sands *Emerging principles* 66.

¹⁴ Sands *Emerging principles* 56.

¹⁵ Scholtz 2005 *TSAR* 79.

¹⁶ Olivier 2002 *SAJELP* 156.

¹⁷ Hoofstuk 4 van die *SADC Regional Indicative Strategic Development Plan* van 2001, hierna die RASOP.

¹⁸ Die SAOG is 'n regionale organisasie bestaande uit veertien ontwikkelende lidstate. Die strukture van SAOG word in Hoofstuk 3 paragraaf 3.3 bespreek.

¹⁹ A 5 van African die *Treaty of the Southern Development Community* van 1992, hierna die SAOG Verdrag.

²⁰ Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.1.

Die SAOG Verdrag word ondersoek ten einde vas te stel welke maatreëls vir die formulering van omgewingswetgewing bestaan en welke organe vir die formulering en implementering van sodanige wetgewing verantwoordelik is.²¹ Vervolgens word bepaal of regionale standaarde vir omgewingsbeskerming moontlik in SAOG bestaan.²² Aangesien die omgewing en natuurlike hulpbronne deur SAOG-lidstate gedeel word is die harmonisering van omgewingsbeleid moontlik 'n opsie wat in SAOG oorweeg kan word.²³ Vervolgens word die geskiktheid van SAOG organe met betrekking tot harmonisering bestudeer.²⁴

Die rol van lidstate van SAOG word bestudeer ten einde vas te stel welke verpligtinge die lidstate van SAOG ten aansien van die bevordering van volhoubare ontwikkeling het.²⁵ Die verhouding tussen SAOG organe en lidstate van SAOG word ook bestudeer om die status van SAOG wetgewing in die lidstate van SAOG te bepaal sodat lig op die moontlikhede met betrekking tot die implementering en afdwinging van SAOG wetgewing gewerp kan word.

1.4 Die Europese Unie en volhoubare ontwikkeling

Die vordering van die EU sedert die Verenigde Nasies Beraad oor Omgewing en Ontwikkeling van 1992 (hierna die Rio Beraad) word bestudeer.²⁶ Die fokus word onder meer op die Vyfde en Sesde Aksieprogramme vir die Omgewing geplaas ten einde aan te toon hoe volhoubare ontwikkeling ingevolge die dokumente bevorder kan word.

Die belangrikste verskille tussen SAOG en die EU word uitgelig asook die wyse waarop omgewingswetgewing in die EU geformuleer en afgedwing word. In die lig

²¹ Sien Hoofstuk 3 paragrawe 3.3, 3.3.1 en 3.3.2.

²² Sien Hoofstuk 3 paragrawe 3.4.2.1 en 3.4.2.2.

²³ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf> 21 April. In die lig van waterskaarste in die SAOG streek, mag die geïntegreerde bestuur van grensoorskreidende waterhulpbronne volhoubare ontwikkeling bevorder. 'n Gevallestudie, naamlik die Zambesi waterweg, word vervolgens in Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.3 bespreek.

²⁴ Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.3.1.

²⁵ Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.3.2.

²⁶ Davies *EU Environmental law* I. Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.3 in verband met die EU omgewingsreg en die EU wetgewing gerig op die beskerming van natuurlike hulpbronne. In hierdie studie word spesifiek op die beskerming van water gefokus. Derhalwe word die bespreking van die EU omgewingsreg tot bepaalde waterdirektiewe beperk.

van die feit dat die harmonisering van omgewingswetgewing 'n gevestigde praktyk van die EU is, kan 'n regsvergelykende studie ten opsigte van die omgewingsreg van SAOG en die EU en veral die bestudering van die harmoniseringsproses moontlik vir SAOG van waarde wees.

1.5 Doel en werkswyse van die studie

Die doel van die studie is om aan te toon hoe die bestaande strukture en meganismes van SAOG gebruik kan word om die konsep van volhoubare ontwikkeling te bevorder. In Hoofstuk 2 van die studie word die konsep van volhoubare ontwikkeling teoreties en histories ontleed ten einde tersaaklike beginsels te identifiseer.²⁷ Hoofstuk 3 bevat 'n analise van die werking van SAOG as regionale organisasie, asook 'n analise van bestaande omgewingswetgewing van SAOG. Klem word geplaas op die wyse waarop die beginsels en konsepte soos in Hoofstuk 2, geïdentifiseer in SAOG wetgewing neerslag vind. In Hoofstuk 4 word die strukture en die werking en die omgewingswetgewing van die EU ondersoek om vas te stel op welke wyses volhoubare ontwikkeling bevorder word en om moontlik, deur middel van regsvergelyking, oplossings vir SAOG voor te stel. In Hoofstuk 5 word die harmonisering van wetgewing as 'n wyse waarop volhoubare ontwikkeling bevorder kan word, geïdentifiseer en die moontlikheid van die harmonisering van SAOG wetgewing word ondersoek. Ten slotte word aanbevelings rakende die wyses waarop volhoubare ontwikkeling in SAOG bevorder kan word gemaak, met spesifieke verwysing na moontlike strukturele veranderinge, wysigings in die aard en inhoud van omgewingsbeleid en die gebruik van sekondêre wetgewing met die oog op harmonisering.

Die navorsing behels 'n analitiese literatuurstudie van die huidige omgewingsregtelike situasie in SAOG. 'n Regsvergelykende studie word ten aansien van die situasie in die Europese Unie word onderneem.

²⁷ Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.1-2.4.5.7 en 2.3.4.

HOOFSTUK 2

VOLHOUBARE ONTWIKKELING

2.1 Inleiding

Heelwat navorsing is gedurende die afgelope vyf dekades deur veral internasionale organisasies onderneem ten einde nuwe paradigmas vir die verhoudings tussen die mens en die natuur te ontwikkel en sodoende harmonie tussen ekonomiese ontwikkeling en omgewingsbeskerming te bewerkstellig.¹ Die konsep van volhoubare ontwikkeling is ontwikkel om harmonie tussen die mens en die natuur daar te stel en om 'n balans tussen ekonomiese ontwikkeling en omgewingsbeskerming te bewerkstellig.² Die konsep van volhoubare ontwikkeling omvat beginsels wat die potensiaal het om omgewingsprobleme, ontwikkelingskwessies en die sosiale impak van beide met mekaar te versoen.³

Ten einde volhoubare ontwikkeling te implementeer, moet die konsep in wetgewing beliggaam en in die beleid van nasionale regerings getransformeer word.⁴ Die proses is egter vanweë verskeie redes problematies. Eerstens bestaan heelwat verskillende definisies omdat dit moeilik is om regsinhoud daaraan te gee.⁵ Die konsep van volhoubare ontwikkeling is steeds besig om te ontwikkel en onsekerhede met betrekking tot die betekenis kan aan diverse sosio-ekonomiese, kulturele, omgewings- en politiese invloede toegeskryf word.⁶ Tweedens impliseer die implementering van volhoubare ontwikkeling verandering in regstelsels wat dikwels ingewikkeld en tydsam mag wees.⁷ Derdens het die implementering van volhoubare ontwikkeling verreikende gevolge betreffende onder andere die lewenswyse van mense en

¹ Bray 1998 *SAJELP* 1. Sien ook Kiss en Shelton *International environmental law* 39 vir 'n bespreking van die ontwikkeling van die internasionale konsensus insake die uitdagings met betrekking tot omgewingsagteruitgang tot voor 1972. Die bespreking word in hierdie verhandeling tot die ontwikkelinge vanaf 1972 beperk.

² Bray 1998 *SAJELP* 6.

³ Sands *Emerging Principles* 86.

⁴ Verschuuren *Principles* 21-22.

⁵ Bray 1998 *SAJELP* 7.

⁶ Bray 1998 *SAJELP* 8. Sien ook die bespreking met betrekking tot die onderhandelings wat onderskeidelik die Stockholm Konferensie en die Johannesburg Beraad voorafgegaan het by paragrawe 2.2.1 en 2.2.4 hieronder. Persepsies met betrekking tot volhoubare ontwikkeling en die rol wat dit speel verskil ten opsigte van ontwikkelde en ontwikkelende lande.

⁷ Verschuuren *Principles* 21-22.

welvaartverspreiding. Derhalwe is die implementering van volhoubare ontwikkeling 'n kontroversiële vraagstuk.⁸

Ondanks die opvatting dat die konsep van volhoubare ontwikkeling vaag is, wat derhalwe die implementeerbaarheid daarvan beïnvloed, kan volhoubare ontwikkeling tans as 'n erkende konsep van internasionale reg beskou word. Die term word gereeld in internasionale dokumente van omgewingsregtelike, ekonomiese en sosiale aard aangetref.⁹ Vervolgens kan bepaalde beginsels as die inhoud van volhoubare ontwikkeling beskou en uit die internasionale omgewingsreg geïdentifiseer word.¹⁰

In dié hoofstuk word die historiese ontwikkeling van die konsep volhoubare ontwikkeling kortliks bespreek ten einde die betekenis van en bestaansrede vir volhoubare ontwikkeling in die internasionale reg te bepaal. Vervolgens word die regs aard van die konsep volhoubare ontwikkeling bespreek ten einde die funksie van volhoubare ontwikkeling in die internasionale reg te bepaal. Uiteindelik word die inhoud en beginsels van volhoubare ontwikkeling geïdentifiseer. Die uitgangspunt is dat volhoubare ontwikkeling bevorder kan word deur laasgenoemde beginsels in wetgewing te beliggaam. Vervolgens moet bepaal word welke beginsels in die wetgewing van SAOG beliggaam moet word ten einde volhoubare ontwikkeling te bevorder om sodoende 'n bydrae tot die verligting van armoede te lewer.

2.2 Historiese ontwikkeling van die konsep van volhoubare ontwikkeling

Om 'n klinkklare definisie van die begrip “volhoubare ontwikkeling” vas te stel, is inderdaad moeilik, indien nie onmoontlik nie. Tans bestaan geen universeel aanvaarde konsensus met betrekking tot die presiese betekenis daarvan nie.¹¹ 'n Redelike mate van konsensus oor die waardes en beginsels wat volhoubare

⁸ Bray 1998 *SAJELP* 6 en 9. Sien ook paragraaf 2.2.4 in verband met die Johannesburg Beraad ten aansien van die klaarblyklike teenstand teen die verdere ontwikkeling van omgewingsregtelike beginsels en die onwilligheid van bepaalde state om hulself tot die nastreef van volhoubare ontwikkeling te verbind.

⁹ Verschuuren *Principles* 22.

¹⁰ Sands *Emerging principles* 86. Dié beginsels word by paragrafe 2.4.1-2.4.4 bespreek. Sekere omgewingsregtelike beginsels word ook as bevorderend tot volhoubare ontwikkeling erken. Sien Verschuuren *Principles* 28. Dié beginsels word by paragrafe 2.4.5.1-2.4.5.7 bespreek.

¹¹ Nanda en Pring *International environmental law* 23, 25.

ontwikkeling onderlê, bestaan egter wel.¹² Derhalwe kan betekenis aan die konsep van volhoubare ontwikkeling geheg word deur die waardes en beginsels onderliggend daaraan, te bestudeer, in plaas daarvan om 'n presiese definisie te probeer formuleer.¹³

Tot en met die 1960's is die klem in die internasionale gemeenskap op ekonomiese groei geplaas, met die hoop daarop gevestig die voordele van ekonomiese vooruitgang uiteindelik armoede sou uitwis.¹⁴ Gedurende die 1970's is besef dat ekonomiese ontwikkeling nie volhoubaar kan wees tensy ontwikkelingsbeleid ook aan kwessies soos die billike verspreiding van voordele, omgewingsbeskerming en billike toegang tot hulpbronne aandag skenk nie.¹⁵ Indien ontwikkelende lande nie sodanig ontwikkel dat hul in hul eie behoeftes kan voorsien sonder om natuurlike hulpbronne in die proses uit te put in die afwesigheid van alternatiewe wyses vir oorlewing nie, sal rykes die koste verbonde aan die uitwissing van armoede moet dra. Laasgenoemde scenario is polities ingewikkeld.¹⁶

Die konsep volhoubare ontwikkeling balanseer drie aspekte, naamlik die behoefte aan ekonomiese ontwikkeling, die behoefte aan die effektiewe beskerming van die omgewing, en die behoefte aan die verbetering van die lewenstandaard van die mens.¹⁷ Die Wêreldbewaringstrategie van 1980 definieer volhoubare ontwikkeling as “the integration of conservation and development to ensure that modifications to the planet do indeed secure the survival and well-being of all people.”¹⁸

Vervolgens word die belangrikste gebeurtenisse en dokumente van die internasionale reg met betrekking tot volhoubare ontwikkeling bespreek. In die dokumente kom die waardes en beginsels onderliggend aan volhoubare ontwikkeling, asook die

¹² Verschuuren *Principles* 27-29. Heelwat omgewingsbeginsels word in sowel nie-bindende as bindende internasionale ooreenkomste aangetref, en word dikwels eksplisiet as bevorderend of essensieel tot volhoubare ontwikkeling beskou. Sien Verschuuren *Principles* 27-29 en die bespreking by 2.4.1-2.4.5. Sien ook Nanda en Pring *International environmental law* 26-27.

¹³ Dresner *Sustainability* 64.

¹⁴ Dresner *Sustainability* 70. In die proses is omgewingskade deur middel van *inter alia* besoedeling aangerig wat, weens die klem op ekonomiese groei, nie voldoende hanteer kon word nie. In SAOG word ekonomiese ontwikkeling op sigself nie as die oplossing vir armoede gesien nie, maar volhoubare ontwikkeling wel. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.1.

¹⁵ Dresner *Sustainability* 67.

¹⁶ Dresner *Sustainability* 30.

¹⁷ Scholtz 2005 *TSAR* 73.

¹⁸ Artikel 1 van die *IUCN World Conservation Strategy* van 1980.

stelselmatige integrasie van bovermelde drie onderliggende aspekte, na vore.¹⁹ Sodoende word die bestaansrede, die fokus en enkele prosedurele implikasies van volhoubare ontwikkeling bepaal.

2.2.1 Die Stockholm Konferensie van 1972)²⁰

In 1972 is die Verenigde Nasies se Konferensie oor die Menslike Omgewing te Stockholm gehou.²¹ Bovermelde konferensie is deur konflikterende paradigmas tussen die ontwikkelde lande van die noordelike halfmond en die ontwikkelende lande van die suidelike halfmond gekenmerk.²² Ten spyte van konflikterende opinies, is omgewingsake tog tydens die konferensie op die internasionale agenda geplaas en die omgewing as kritiese ontwikkelingskwessie is tot 'n mate aanvaar.²³ Na afloop van die konferensie is drie nie-bindende dokumente aanvaar, naamlik 'n resoluëie met betrekking tot institusionele en finansiële aspekte, 'n verklaring met sewe-en-twintig beginsels en 'n aksieplan met 'n aantal aanbevelings.²⁴

Ontwikkelende lande het aanvanklik van die standpunt uitgegaan dat hulle hulself nie die luuksheid kon veroorloof om die omgewing te beskerm, terwyl die uitwissing van armoede in hul lande 'n groter prioriteit was nie.²⁵ Vervolgens is Beginsel 9 en

¹⁹ Die doel van die volgende paragrafe is om agtergrond vir verdere bespreking van volhoubare ontwikkeling te verskaf, en is nie bestem om 'n gedetailleerde bespreking van die geskiedenis van volhoubare ontwikkeling te wees nie.

²⁰ *The United Nations Conference on the Human Environment* van 1972, hierna die Stockholm Konferensie.

²¹ Sands *Principles* 36.

²² Dresner *Sustainability* 28.

²³ Nanda en Pring *International environmental law* 79.

²⁴ Die Stockholm Verklaring, is vir die doeleindes van hierdie studie relevant aangesien dit bepaalde beginsels van volhoubare ontwikkeling beliggaam, hoewel volhoubare ontwikkeling nie uitdruklik in die Verklaring vermeld is nie. Die belangrikste bydrae tot die internasionale omgewingsreg was die erkenning van die beginsel van gekwalifiseerde soewereiniteit (Beginnel 21). Sien ook paragraaf 2.4.5.1. Enkele van die ander beginsels wat erken is, is die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte (Voorwoord), die samewerkingsbeginsel (Beginnel 7), die beginsel van volhoubare gebruik (Beginnels 3 en 5) en die voorkomingsbeginsel (Beginnel 6). Sien paragrafe 2.4.1-2.4.5.7 vir 'n gedetailleerde bespreking van die ontwikkeling van bovermelde beginsels sedert die Stockholm Konferensie. Hoewel die beginsels nie-bindend was en in vae taal geformuleer was, word dit tog as sterk gesag vir die ontwikkeling van enkele van die beginsels tot internasionale gewoontereg aanvaar. Sien Nanda en Pring *International environmental law* 81-83.

²⁵ Dresner *Sustainability* 28. Armoede veroorsaak omgewingsagteruitgang en omgewingsagteruitgang veroorsaak groter armoede. Derhalwe is die uitwissing van armoede 'n prioriteit in die realisering van volhoubare ontwikkeling. Sien Beyerlin 2003 *ZaöRV* 418. Die "spesiale behandeling" wat ontwikkelende lande bepleit het, word in Beginnels 9 en 12 die Stockholm Verklaring weerspieël.

Beginnel 12 op die aandrang van ontwikkelende lande in die Verklaring ingesluit. Beginnel 9 bepaal dat omgewingsagteruitgang die oorsaak en gevolg van armoede is en dat tegnologie-oordrag vereis word om armoede deur middel van ekonomiese groei uit te wis. Beginnel 12 bepaal dat die behoeftes van ontwikkelende lande in ag geneem moet word en dat hulle die nodige bystand moet ontvang sodat omgewingsoorwegings in hul ontwikkelingsplanne beliggaam kan word. Bovermelde bepaling weerspieël die verband tussen sosiale aspekte, ekonomiese groei en omgewingsagteruitgang.²⁶ Gevolglik was ontwikkelende lande van mening dat die globale probleem van armoede nie deur ontwikkelende lande self opgelos kon word nie.²⁷

Die uitkomst van die Stockholm Konferensie het die ontwikkeling van die omgewingsreg asook institusionele ontwikkelinge in die periode tussen die Stockholm Konferensie van 1972 en die Rio Beraad van 1992 beïnvloed.²⁸ Meer aandag is aan omgewingskwessies geskenk, aktiewe omgewingsorganisasies is in die lewe geroep en enkele omgewingsbeginsels is ontwikkel en in sommige gevalle gekodifiseer.²⁹ Die Stockholm Konferensie het as katalisator vir spoedige ontwikkeling van die internasionale omgewingsreg gedien.³⁰ Enkele beginsels in die Verklaring kan as die grondslag vir die ontwikkeling van die konsep volhoubare ontwikkeling gesien word.³¹

2.2.2 Die Brundtland Verslag van 1987³²

²⁶ Ontwikkelende lande het beklemtoon dat ekonomiese ontwikkeling 'n belangrike prioriteit vir die uitwissing van armoede is, maar dat dit moontlik is om ekonomiese groei na te streef sonder om omgewingskade aan te rig. Bovermelde benadering het uiteindelik tot een van die hoekstene van volhoubare ontwikkeling, naamlik die integrasiebeginsel, ontwikkel. Sien paragraaf 2.2.3. Sien ook Nanda en Pring *International environmental law* 82 en paragraaf 2.4.4 hieronder.

²⁷ Sien die bespreking van die samewerkingsbeginsel by paragraaf 2.4.5.2.

²⁸ Binne 'n dekade na die Stockholm Konferensie het 100 state omgewingsministeries gevestig, in vergelyking met 10 voor die Konferensie. Sien Kiss en Shelton *International environmental law* 48-52.

²⁹ Sands *Principles* 40. Omgewingsorganisasies sluit UNEP en die Omgewingsfonds (*Environmental Fund*) in. Die bydrae van die Stockholm Verklaring met betrekking tot die ontwikkeling van bovermelde beginsels word by die bespreking van die beginsels van volhoubare ontwikkeling by paragrawe 2.4.1-2.4.5.7 aangetoon.

³⁰ Scholtz 2005 *TSAR* 71. Omgewingsbeskerming word deur die ontwikkeling van omgewingsreg teweeggebring. Omgewingsbeskerming is 'n integrerende komponent van volhoubare ontwikkeling. Sien paragraaf 2.4.1-2.4.5.7.

³¹ Sien veral Beginnels 9, 12, 2, 3, 5 en die Voorwoord.

³² *Our Common Future* van 1987, hierna die Brundtland Verslag.

Met die formulering van die Brundtland Verslag van die Verenigde Nasies se Wêreldkommissie oor die Omgewing en Ontwikkeling van 1983, is volhoubare ontwikkeling as 'n globale beleidsoogmerk gevestig.³³ In die Verslag is erken dat huidige ontwikkelingstendense onvoldoende was om armoede uit te wis, en dat 'n nuwe vorm van ontwikkeling benodig is waarvolgens omgewingsoorwegings en ontwikkeling versoen kon word.³⁴ Vervolgens is die uitwissing van armoede een van die redes vir die bestaan van die konsep volhoubare ontwikkeling.³⁵

Die term “volhoubare ontwikkeling” is in die Brundtland Verslag van 1987 vermeld, waarin dit as “ontwikkeling wat aan die behoeftes van die huidige generasie voldoen sonder om die vermoë van toekomstige geslagte om in hul eie behoeftes te voorsien, te frustreer” gedefinieer is. Bovermelde definisie bevat op sy beurt twee konsepte: die idee van behoeftes, met dien verstande dat die behoeftes van agtergeblewenes die hoogste prioriteit behoort te wees, en die idee van beperkings op die vermoë van die omgewing om in huidige en toekomstige behoeftes te voorsien in die lig van die toestand van toegepaste tegnologie en sosiale toestande.³⁶

Die uiteindelijke effek van die Brundtland Verslag was om die opvatting dat omgewingskwessies alleen 'n prioriteit vir ontwikkelde lande was, te verander.³⁷ Derhalwe het die Brundtland Verslag die weg vir die 1992 Verenigde Nasies se Konferensie oor die Omgewing en Ontwikkeling gebaan en was die begin van die proses van die ontwikkeling van omgewingsreg gerig op volhoubare ontwikkeling.³⁸

³³ Sands *Principles* 10. Derhalwe moet volhoubare ontwikkeling in sowel ontwikkelde as ontwikkelende lande bevorder word.

³⁴ Dresner *Sustainability* 31. Gedurende die tydperk waarin die Verslag ontwikkel is, was ekonomiese ontwikkeling die heersende paradigma. Sien ook paragraaf 2.2.1 hierbo.

³⁵ Die verband tussen armoede en omgewingsagteruitgang is bevestig deur te verklaar dat 'n wêreld wat gebuk gaan onder armoede, altyd aan omgewingskade en rampe blootgestel sal wees. Sien Sands *Principles* 10-11. Sien ook paragraaf 2.5 hieronder.

³⁶ Sands *Principles* 10-11. Behalwe dat die bekendste definisie van volhoubare ontwikkeling in die Verslag geformuleer is, is meer inhoud ook aan die konsep gegee. Bepaalde doelstellings vir die bevordering van volhoubare ontwikkeling vir die omgewing en ontwikkeling is gestel, naamlik om die kwaliteit van groei te verbeter, om die basiese behoeftes met betrekking tot werk, voedsel, energie, water en sanitasie aan te spreek, om volhoubare bevolkingsgroei daar te stel, om natuurlike hulpbronne te bewaar en verbeter, om tegnologie te heroriënteer en risiko's meer effektief te bestuur en om die omgewing en die ekonomie gedurende besluitneming te versoen. Sien Sands *Principles* 11.

³⁷ Dresner *Sustainability* 36-37.

³⁸ Sands *Principles* 10. Sands meen dat volhoubare ontwikkelingsreg wyer as die omgewingsreg strek aangesien volhoubare ontwikkelingsreg bykomend bepaalde nie-omgewingsregtelike kwessies aanraak, byvoorbeeld die sosiale en ekonomiese sy van ontwikkeling, deelname deur

2.2.3 Die Rio Beraad van 1992³⁹

Die regsraamwerk vir die ontwikkeling van die konsep van volhoubare ontwikkeling is in 1992 tydens die Rio Beraad vasgelê.⁴⁰ Ten einde die relevansie van die Rio Beraad vir volhoubare ontwikkeling te bestudeer, is veral die Rio Verklaring en Agenda 21 van belang. Hoewel laasgenoemde dokumente nie bindend is nie, dien dit as riglyne vir internasionale, nasionale en regionale optrede met betrekking tot die nastreef van volhoubare ontwikkeling aangesien dit 'n aanduiding van die inhoud en fokus van volhoubare ontwikkeling is.⁴¹ Die beginsels vervat in die Rio Verklaring en die implementeringsriglyne in Agenda 21 beïnvloed die wyse waarop volhoubare ontwikkeling in die beleid van nasionale regerings nagestreef behoort te word.⁴²

2.2.3.1 Die Rio Verklaring

'n Aantal beginsels is in die Rio Verklaring geïdentifiseer met die doel om 'n globale vennootskap vir die beskerming van die omgewing en die ontwikkelingsisteem, en derhalwe volhoubare ontwikkeling, daar te stel.⁴³ Die belange van beide ontwikkelde

belanghebbendes en finansiële en ander meganismes vir implementering. Sien Sands *Principles* 11.

³⁹ *The United Nations Conference on Environment and Development* van 1992, hierna die Rio Beraad. Tydens die Rio Beraad is raamwerkverdrae ten aansien van Klimaatverandering en Biodiversiteit, asook drie "soft-law" dokumente ontwikkel, te wete die Rio Verklaring oor die Omgewing en Ontwikkeling, Die Verklaring van Beginsels vir Woude en Agenda 21. Sien *United Nations Framework Convention on Climate Change* van 1992 (hierna die Klimaatveranderingverdrag), *United Nations Convention on Biological Diversity* van 1992 (hierna die Biodiversiteitsverdrag), *Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable development of all kinds of Forests* van 1992, *UNCED Rio Declaration on the Environment and Development* van 1992 en *UNCED Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development* van 1992.

⁴⁰ Birnie en Boyle *International law* 84. In teenstelling met Stockholm, was die fokus nie langer slegs omgewingsbeskerming nie, maar die omgewing-ontwikkeling verband, met die klem op ontwikkeling op aandrang van ontwikkelende lande. Sien Nanda en Pring *International environmental law* 101.

⁴¹ Lang *Sustainable development* 9.

⁴² Birnie en Boyle *International law* 84.

⁴³ Hossain *Evolving principles* 18. Ingevolge die Rio Verklaring is die volgende beginsels relevant tot volhoubare ontwikkeling: die beginsel van billikheid tussen geslachte onderling (Beginsels 2 en 5), die samewerkingsbeginsel en die beginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid (Beginsels 5, 6 en 7), die beginsel van billikheid teenoor toekomstige geslachte en die reg op ontwikkeling (Beginsel 3), die integrasiebeginsel (Beginsel 4), wat verder gekonkretiseer is deur Beginsel 16 in verband met omgewingsimpakbepaling, die beginsel van volhoubare gebruik (Beginsel 8), die voorsorgbeginsel (Beginsel 15) en die besoedelaar betaal-beginsel (Beginsel 16). Die definisies en status van bovermelde beginsels asook die verband van bovermelde beginsels met volhoubare ontwikkeling word vanaf paragraaf 2.4.1 bespreek.

en ontwikkelende lande is in oënskou geneem, sodat konsensus oor die kernbeginsels asook die belangrikheid van volhoubare ontwikkeling daaruit afgelei kan word.⁴⁴ Die Rio Verklaring lewer derhalwe 'n bydrae tot die ontwikkeling van enkele internasionale omgewingsbeginsels tot internasionale gewoontereg.⁴⁵

In die Rio Verklaring word ook sekere beginsels aangetref waarin die prosedurele aspek van volhoubare ontwikkeling aandag geniet. Beginsel 11 plaas 'n verpligting op nasionale regerings om effektiewe omgewingswetgewing, in ooreenstemming met die prioriteite en konteks van die land waarin dit van toepassing is, te formuleer. Beginsel 9 doen 'n beroep op die internasionale gemeenskap om, deur middel van die oordrag van wetenskaplike navorsing en tegnologie, verhoogde kapasiteit vir volhoubare ontwikkeling te verseker. Beginsel 10 maak voorsiening vir openbare deelname van inwoners in besluitneming rakende omgewingskwessies, asook toegang tot inligting.⁴⁶

'n Belangrike aspek van volhoubare ontwikkeling wat in die Rio Verklaring beklemtoon is, is die antroposentriese benadering tot omgewingsbeskerming en ontwikkeling wat in Beginsel 1 geïmpliseer is.⁴⁷ Ingevolge Beginsel 1 is die mens die

⁴⁴ Nanda en Pring *International environmental law* 92. Die onderhandelinge tot die aanname van die Verklaring was egter besonder moeilik. Ontwikkelende lande was bekommerd dat te veel klem op die omgewing ten koste van ontwikkeling geplaas word en het in menige gevalle 'n verwatering van omgewingsbeginsels tot gevolg gehad. Sien Nanda en Pring *International environmental law* 92-93.

⁴⁵ Sommige beginsels van die Stockholm Verklaring is herhaal en soms gewysig in belang van die klemverskuiwing vanaf omgewingsbeskerming na die omgewing-ontwikkeling verband. 'n Aanduiding hiervan is in die bevestiging van die gekwalifiseerde soewereiniteitsbeginsel (Beginnel 21 van die Stockholm Verklaring) in Beginnel 2 te vinde met die belangrike toevoeging dat natuurlike hulpbronne nie slegs ooreenkomstig nasionale omgewingsbeleid nie maar ook ooreenkomstig ontwikkelingsbeleid aangewend mag word. 'n Ander aanduiding is die beroep wat op state gedoen word om die reg met betrekking tot volhoubare ontwikkeling, en nie net omgewingsreg nie, verder te ontwikkel. Indien state hieraan gehoor gee, kan dit verder tot die ontwikkeling van die beginsels van die internasionale omgewingsreg bydra en moontlik die nodige staatspraktyk vir die erkenning van bepaalde beginsels as internasionale gewoontereg teweegbring. Sien Nanda en Pring *International environmental law* 99-100 en paragraaf 2.4.5 hierbo.

⁴⁶ In laasgenoemde verband erken Beginnel 20, 21 en 22 die rol van vroue, die jeug en inheemse groepe en gemeenskappe in die nastreef van volhoubare ontwikkeling. Sien paragraaf 2.4.5.4 met betrekking tot die beginsel van openbare deelname.

⁴⁷ Sands *Principles* 54. 'n Antroposentriese benadering impliseer dat die natuur net beskerm moet word om die lewenskwaliteit van die mens te verbeter en in die basiese behoeftes van die mens te voorsien, maar dat die mens in beginsel 'n onbeperkte reg het om die natuur te eksploiteer. Bovermelde benadering word gekenmerk deur die aanvanklike klem wat op die bekampings van besoedeling geplaas is omdat dit die menslike gesondheid bedrig, terwyl internasionale omgewingsreg eers later op kwessies soos die bewaring van spesies begins konsentreer het. Sien Kiss en Shelton *International environmental law* 14-15. 'n Antroposentriese benadering kan met

kern van volhoubare ontwikkeling en is die mens geregtig op 'n gesonde en produktiewe lewe in harmonie met die natuur.⁴⁸

2.2.3.2 Agenda 21

Agenda 21 is 'n nie-bindende aksieplan vir nasionale en internasionale optrede met betrekking tot die omgewing en ontwikkeling.⁴⁹ Die aksieplan verskaf onder meer riglyne met betrekking tot sektorale kwessies, byvoorbeeld die atmosfeer, oseane, varswaterhulpbronne en grondgebruik, asook multisektorale kwessies, byvoorbeeld armoede, bevolkingsverspreiding, menslike gesondheid, implementeringsmaatreëls, finansiële maatreëls en tegnologie-oordrag.⁵⁰ Die rolspelers by volhoubare ontwikkeling geniet ook aandag, byvoorbeeld nie-staatlike organisasies, vroue, die jeug en inheemse groepe.⁵¹ Verdere ontwikkeling van die internasionale omgewingsreg met die oog op die nastreef van volhoubare ontwikkeling, en met die samewerking van alle state, asook die ontwikkeling van implementeringsmeganismes,

'n ekosentriese benadering gekontrasteer word, ingevolge waarvan die inherente waarde van die natuur erken word. 'n Geïntegreerde benadering is egter wenslik: Aangesien die mens en natuur interafhanklik is kan die intrinsieke waarde van die natuur sowel as die belang daarvan vir die mens gelyktydig erken word. Laasgenoemde benadering word in die Voorwoord tot die *Convention on biological diversity* van 1992 erken: "...conscious of the intrinsic value of biological diversity and the ecological, genetical, social, economic, scientific, educational, cultural, recreational and aesthetic values of biological diversity and its components." Sien ook Scholtz 2005 TSAR 72-75 met betrekking tot 'n benadering dat die antroposentriese benadering wat volhoubare ontwikkeling voorstel, in 'n verwaterde vorm is. Die antroposentrisme van volhoubare ontwikkeling is voorwaardelik en verswak aangesien dit onlosmaaklik tot die gehalte van die natuurlike omgewing verbind is. Die mens is deel van sy natuurlike omgewing en kan nie in isolasie daarvan beskou word nie.

⁴⁸ Sands *Principles* 54. Sien paragraaf 2.3.1 hieronder. Sands meen egter dat bovermelde beginsel nie die erkenning van 'n reg op 'n skoon en gesonde omgewing impliseer nie. Suid-Afrika erken egter in artikel 24 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika 108 van 1996 dat elkeen die reg op 'n omgewing het wat nie skadelik vir sy gesondheid en welstand is nie. Gedurende die Rio Beraad het ontwikkelende lande ook die erkenning van 'n reg op ontwikkeling bepleit, wat die antroposentriese aard van volhoubare ontwikkeling, asook die fokusverskuiwing na die omgewing-ontwikkeling verband, beklemtoon. Die erkenning van 'n reg op ontwikkeling is deur die VSA teengestaan maar in Beginsel 3 word vermeld dat die reg op ontwikkeling op so 'n wyse gerealiseer word dat sowel ontwikkelingsbehoefte as omgewingsbehoefte in belang van huidige en toekomstige geslagte aangespreek word. Vervolgens moet die reg op ontwikkeling met inagneming van volhoubare ontwikkeling gerealiseer word. Sien Nanda en Pring *International environmental law* 95 asook paragraaf 2.3.1 met betrekking tot die reg op ontwikkeling.

⁴⁹ Hossain *Evolving principles* 18. Weens die omvang van die dokument, sal dit nie volledig bespreek word nie.

⁵⁰ Nanda en Pring *International environmental law* 102.

⁵¹ Malanczuk *Sustainable development* 41.

word bepleit.⁵² Die effektiwiteit van dispuutbeslegtingstegnieke moet, ingevolge Agenda 21, ook ondersoek word.⁵³

Agenda 21 het beperkte direkte, aanvoelbare ontwikkeling ten aansien van die praktiese implementeerbaarheid van volhoubare ontwikkeling meegebring in die opsig dat die sukses van die dokument van die mate waartoe die voorstelle in die dokument inderdaad geïmplementeer en befonds word afhanklik is.⁵⁴ Dit verskaf egter die enigste globale raamwerk vir die toepassing van internasionale regsinstrumente, reflekteer bepaalde beginsels van die internasionale gewoontereg en baan die weg vir verdere ontwikkeling van die reg aangesien dit die konsensus ten aansien van sekere beginsels weerspieël.⁵⁵

2.2.4 Die Johannesburg Beraad van 2002⁵⁶

Die hoofdoelstelling van die Johannesburg Beraad was, volgens ontwikkelende lande, om die fokus vanaf omgewingskwessies na ontwikkelingskwessies te verskuif.⁵⁷ Tydens die Beraad moes die vordering met betrekking tot die implementering van die Rio Verklaring en Agenda 21 bepaal word en konkrete vennootskappe vir die implementering van bestaande internasionale dokumente daargestel word.⁵⁸ Die

⁵² Dresner *Sustainability* 41.

⁵³ Sands *Principles* 62-63.

⁵⁴ Nanda en Pring *International environmental law* 103. Die implementering van Agenda 21 word tans as onbevredigend beskou. Swak implementering is moontlik ook die gevolg van die feit dat implementering van Agenda 21 biljoene dollar sal kos. Sien ook die bespreking van die Johannesburg Beraad by paragraaf 2.2.4.

⁵⁵ Sands *Principles* 58.

⁵⁶ *World Summit on sustainable development* van 2002.

⁵⁷ Dresner *Sustainability* 59. Hoewel dit ook die fokus van die Rio Beraad was, is min vordering in die verband sedert 1992 gemaak. Ontwikkelende lande het die Beraad as 'n geleentheid vir veranderinge met betrekking tot die verligting van armoede en herverdeling van rykdom gesien. Sien Nanda en Pring *International environmental law* 107 -110.

⁵⁸ Perez 2003 *RECIEL* 12. Veral die VSA was nie ten gunste van die formulering van enige nuwe doelstellings, verdrae of bindende verpligtinge nie, welke maatreëls waarskynlik die dinge is waarvoor ontwikkelende lande gehoop het. Volgens die VSA moes op die implementering van die Rio Verklaring en Agenda 21 gefokus word. Die VSA was van mening dat vordering gemaak kan word deur eerder op konkrete projekte as nuwe "papierooreenkomste" te fokus. Die VSA word hiervoor gekritiseer aangesien dit die effek van die Beraad beperk het. Menige ander state was egter ook nie ten gunste van die formulering van nuwe doelstellings en interasionale verpligtinge nie. Vennootskappe tussen individuele state, privaatmaatskappye en nie-staatlike organisasies is eerder met die oog op *inter alia* watervoorsiening, hongersnood, ontbossing en energie gesluit. Sowat \$ 235 miljoen is belowe. Vir 'n gedetailleerde bespreking van die sogenaamde "publiek-privaat vennootskappe" sien Beyerlin en Reichard 2003 *ZaöRV* 226-233. Sodanige vennootskappe is egter oneffektief in die oplos van globale omgewingskwessies byvoorbeeld die verlies aan biodiversiteit en die verligting van armoede, welke probleme slegs

mandaat van die Johannesburg Beraad het ook die vernuwing van politiese toewyding en ondersteuning vir volhoubare ontwikkeling ingesluit, wat inderdaad plaasgevind het.⁵⁹ Derhalwe was die beoogde take van die Johannesburg Beraad minder ambisieus as dié van die Rio Beraad.⁶⁰ Die bydrae tot die ontwikkeling van die internasionale omgewingsreg was daarom ook meer beperk.

Na afloop van die Johannesburg Beraad is net twee dokumente geformuleer, naamlik 'n politiese verklaring en 'n plan vir implementering.⁶¹ Die Implementeringsplan bevestig toewyding tot die ontwikkeling met betrekking tot volhoubare ontwikkeling tot op datum, insluitend die beginsels vervat in die Rio Verklaring en Agenda 21.⁶² Die integrasie van ekonomiese ontwikkeling, sosiale ontwikkeling en die beskerming van die omgewing as die drie interafhanklike, maar gelykwaardige, pilare van volhoubare ontwikkeling word bevorder.⁶³ Bykomend word die uitwissing van armoede, die verandering van nie-volhoubare produksie- en verbruikerspatrone en die beskerming en bestuur van natuurlike hulpbronne as die doelstellings of oogmerke van volhoubare ontwikkeling bevestig.⁶⁴

deur toewyding en leierskap van nasionale regerings, met ander woorde “papierooreenkomste”, en die ontwikkeling van beginsels aangespreek kan word. Sien Nanda en Pring *International environmental law* 111-115 en Beyerlin en Reichard 2003 *ZaöRV* 217.

⁵⁹ Nanda en Pring *International environmental law* 115. Die besluit om eerder op die implementering van bestaande verpligtinge te fokus, was nie noodwendig sonder goeie rede of effek nie. Die tekortkominge met betrekking tot internasionale omgewingsreg het meer met die implementeringsproses as met die afwesigheid van substantiewe verpligtinge te doen. Daar word gehoop dat die Johannesburg verpligtinge, hoewel “soft law”, as katalisator vir die bespoediging van die implementering van bestaande verpligtinge sal dien. Sien Beyerlin en Reichard 2003 *ZaöRV* 233-234.

⁶⁰ Perez 2003 *RECIEL* 13.

⁶¹ *Report of the World Summit on Sustainable Development* van 2002 hierna die Johannesburg Verslag, en die *WSSD Plan of Implementation* (Resolusie 2 van die Johannesburg Verslag), hierna die Implementeringsplan. Die politiese ooreenkomste en konsensus wat tydens die Johannesburg Beraad bereik is, word hoofsaaklik in die Implementeringsplan gereflekteer, aangesien die bepalings in die Verslag vaag is en nie, soos die Implementeringsplan, deur omvattende onderhandelings voorafgegaan is nie. Sien Perez 2003 *RECIEL* 13. In die politiese verklaring is ook geen standaarde of verpligtinge gestel nie. Sien Nanda en Pring *International environmental law* 115. Beide die Verslag en die Implementeringsplan is “soft law” dokumente. Sien ook Beyerlin en Reichard 2003 *ZaöRV* 217-218.

⁶² Beyerlin en Reichard 2003 *ZaöRV* 218. Die Implementeringsplan bevat hoofsaaklik strategieë vir die implementering van bestaande internasionale verpligtinge, hetsy bindend of nie-bindend, in plaas daarvan om nuwe velde vir regskepping te skep.

⁶³ Perez 2003 *RECIEL* 13. Sien ook Beyerlin en Reichard 2003 *ZaöRV* 218. Paragraaf 7 van die Implementeringsplan bepaal dat aksie op alle vlakke geneem moet word om die hoeveelheid persone sonder voedsel, water en sanitasie teen 2015 te halveer.

⁶⁴ Nanda en Pring *International environmental law* 115-117.

Die Implementeringsplan bevat hoofstukke wat spesifieke sektorale kwessies behandel en stel enkele doelstellings, spesifiek met betrekking tot chemikalieë en geïntegreerde waterhulpbronbestuur.⁶⁵ Bykomend is die inhoud en status van die voorsorgbeginsel intensief bespreek, wat deur Perrez⁶⁶ as 'n bydrae tot die ontwikkeling van die beginsel tot gewoonteregtelike volkereg beskou kan word.

Die uitkomst van die Johannesburg Beraad word egter dikwels as swak, teleurstellend en sonder vooruitsigte afgemaak.⁶⁷ Dit is waarskynlik voortydig om 'n bepaling van die sukses van die Johannesburg-Beraad te maak, maar, in die lig van die minder ambisieuse doelwitte wat gestel is, is dit minstens bevredigend aangesien bestaande verpligtinge bevestig is.⁶⁸ Die grootste kritiek is dat al die doelwitte wat gestel is in dieselfde veralgemeende taal as dié in Agenda 21 geformuleer is en dus na leë beloftes lyk aangesien die beloftes van Agenda 21 steeds nie befonds of geïmplementeer is nie. Min nuwe beloftes is gemaak terwyl ou beloftes herhaal is maar sigbaar verwater of uitgestel is. Derhalwe het die Beraad nie werklik daarin geslaag om 'n bydrae tot omgewingsbeskerming of volhoubare ontwikkeling te lewer nie.⁶⁹

Uit die voorafgaande bespreking is dit duidelik dat die belangrikste dokumente rakende volhoubare ontwikkeling nie-bindend van aard is. 'n Rede hiervoor is waarskynlik dat die konsep volhoubare ontwikkeling dinamies moet bly ten einde verskillende behoeftes en uitdagings te kan aanpak. Derhalwe kan elke staat of organisasie wat volhoubare ontwikkeling nastreef en implementeer, tot 'n mate tot die betekenis van volhoubare ontwikkeling binne 'n spesifieke konteks bydra.⁷⁰ Die

⁶⁵ Perrez 2003 *RECIEL* 14. Met betrekking tot chemikalieë is die doelstelling dat die gebruik en produksie van chemikalieë teen 2020 nie langer tot ernstige negatiewe effek ten opsigte van die omgewing of die mens moet lei nie, en met betrekking tot water is die doelstelling dat elke land teen 2005 geïntegreerde waterbestuursprogramme moet ontwikkel. Vir 'n gedetailleerde bespreking van die bepalings en doelstellings ten aansien van bepaalde sektorale kwessies, sien Beyerlin en Reichard 2003 *ZaöRV* 219-226.

⁶⁶ Perrez 2003 *RECIEL* 15-18.

⁶⁷ Sien Nanda en Pring *International environmental law* 110-111.

⁶⁸ Perrez 2003 *RECIEL* 22.

⁶⁹ Nanda en Pring *International environmental law* 117-119.

⁷⁰ 'n Goeie voorbeeld is die verskil in die toepassing van volhoubare ontwikkeling tussen die EU en SAOG. Die EU is nie op dié stadium oor die uitwissing van armoede begaan soos wat in SAOG die geval is nie. Die inwoners van die EU is ook nie so direk van natuurlike hulpbronne afhanklik vir oorlewing nie. Derhalwe kan die EU bekostig om die omgewingsbeskermingsaspek van volhoubare ontwikkeling sterker te beklemtoon as die ontwikkelingsaspek. 'n Mens kan redelikerwys verwag dat SAOG weer eerder byvoorbeeld op die aanwending van hulpbronne as

gebrek aan uniformiteit lei wel soms tot 'n gebrek aan regsekerheid met betrekking tot die wyse waarop volhoubare ontwikkeling nagestreef moet word.

Uit bovermelde bespreking blyk dit ook duidelik dat die implementering van volhoubare ontwikkeling onvoldoende is. Dit kan moontlik aan die verreikende implikasies van volhoubare ontwikkeling en die afwesigheid van bindende internasionale instrumente wat state tot aksie dwing toegeskryf word. 'n Bespreking van die regsraad en status van die konsep van volhoubare ontwikkeling kan moontlik afleidings fasiliteer met betrekking tot die wyse waarop volhoubare ontwikkeling geïmplementeer of bevorder kan word.

2.3 Die regsraad van volhoubare ontwikkeling

In die voorafgaande bespreking is aangetoon dat die bestaansrede vir die konsep van volhoubare ontwikkeling die verskaffing van 'n werkbare oplossing vir omgewingsagteruitgang, ekonomiese stagnering en armoede, deur middel van kwalitatiewe ontwikkeling, is.⁷¹ Die vraag wat vervolgens ontstaan, is hoe die konsep aangewend word om bovermelde doelstellings te bereik, wat die aard van die konsep van volhoubare ontwikkeling is en wat die funksie of rol daarvan in die internasionale en nasionale regstelsels is. Vervolgens word vier moontlikhede ondersoek, naamlik volhoubare ontwikkeling as 'n fundamentele reg, volhoubare ontwikkeling as 'n beginsel, volhoubare ontwikkeling as 'n doelwit of oogmerk en volhoubare ontwikkeling as 'n ideaal.

2.3.1 Volhoubare ontwikkeling as 'n fundamentele reg

die bewaring daarvan sal fokus, natuurlik met inagneming van die langtermynimplikasies. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.1 en Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.1.1 en 4.3.1.2 hieronder. Nietemin blyk die swaartepunt van volhoubare ontwikkeling omgewingsbeskerming en nie ontwikkeling nie te wees, te oordeel aan die omgewingsbeskermingsbeginsels wat daarmee geassosieer word (sien paragrawe 2.4.1-2.4.3.7). Sien ook Gilhuis en Van den Biesen *Beginselen* 18. Sodanige argumente moet egter met versigtigheid benader word, aangesien volhoubare ontwikkeling in wese 'n balansering van omgewings- en ontwikkelingskwessies vereis, en dat die omstandighede telkens sal bepaal welke aspek van volhoubare ontwikkeling voorkeur behoort te geniet.

⁷¹ Scholtz 2005 *TSAR* 72-73.

‘n Reg op ontwikkeling figureer minstens sedert die vyftigerjare in die internasionale gemeenskap.⁷² Beginsel 3 van die Rio Verklaring bepaal dat die reg op ontwikkeling gerealiseer moet word om omgewings- en ontwikkelingsbehoefte op ‘n billike wyse aan te pak, terwyl Beginsel 4 bepaal dat dit noodsaaklik is dat omgewingsbeskerming ‘n integrerende deel van die ontwikkelingsproses moet uitmaak ten einde volhoubare ontwikkeling te bevorder.⁷³

Die reg op ontwikkeling is derhalwe tweeledig. Die eerste soort reg op ontwikkeling impliseer dat state die reg het om hul eie ekonomiese te beheer en hul eie ontwikkelingsweg te kies, selfs al sou dit beteken dat hul hulpbronne in die proses oorgeëxploiteer of vernietig word.⁷⁴ Die tweede soort reg op ontwikkeling behels dat individue en state ‘n reg op ‘n minimumvlak van ekonomiese ontwikkeling en rykdom het.⁷⁵

Die eerste soort reg kan nie absoluut geld nie en word deur die internasionale reg, en spesifiek Beginsel 4 van die Rio Verklaring, beperk in die opsig dat omgewingsbeskerming deel van die ontwikkelingsproses moet uitmaak en state daarom nie omgewingsbeskerming buite rekening moet laat in hul ontwikkelingsproses nie.⁷⁶ Bykomend bepaal Beginsel 1 van die Stockholm

⁷² Nanda en Pring *International environmental law* 27.

⁷³ Ingevolge die Afrika Verdrag ten aansien van menseregte beskik elkeen oor die reg op sosiale-, ekonomiese- en kulturele ontwikkeling, welke reg teen die staat afdwingbaar is. Sien Artikel 22 van die *African Charter on Human and Peoples' Rights* van 1981, hierna die Banjul Verdrag. Een van die doelstellings in die Afrika Unie Verdrag, is die bevordering van menseregte ooreenkomstig die bepalinge van die Banjul Verdrag. Sien Artikel 3 van die *Constitutive Act of the African Union* van 2000, hierna die AU Verdrag. Vervolgens moet die reg op ontwikkeling in Afrika bevorder word.

⁷⁴ Die eerste tipe reg is dus eintlik die soewereiniteitsbeginsel in ‘n ander gedaante. Sien paragraaf 2.4.5.1 hieronder.

⁷⁵ Nanda en Pring *International environmental law* 27. Sien ook paragraaf A(a) van die minderheidsuitspraak van regter Weeramantry in die *Gabcikovo-Nagymaros* saak waar die tweeledige aard van die reg op ontwikkeling erken word.

⁷⁶ Sien paragraaf 2.4.5.1 hieronder. Die verpligting in Beginsel 4 is egter nie duidelik nie. Die vraag wat ontstaan is of state omgewingsbeskerming in ag mag neem maar nietemin besluit dat die ontwikkelingsbehoefte so groot is dat ontwikkeling voorrang bo omgewingsbeskerming moet geniet. Sien die bespreking van die EU Water Raamwerkdirektief by Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.5.1 waar afwykings van omgewingsbeskermingsmaatreëls in belang van ontwikkelingsaktiwiteite toegelaat word, maar slegs onder bepaalde omstandighede en onderworpe aan streng vereistes. Dat die omgewing van ontwikkelende lande egter beskerm en bewaar moet word, is onvermydelik weens die feit dat die armste van armes direk van hulpbronne gebruik maak, en dat sekere hulpbronne soos water ‘n skaars hulpbron in ontwikkelende lande is. Ontwikkelingsaktiwiteite sonder om die koers waarteen hulpbronne verbruik word te beheer, is derhalwe nie volhoubaar op die langtermyn nie. Sien Hoofstuk paragraaf 1.1 en die beginsels van volhoubare ontwikkeling by paragrafe 2.4.1-2.4.5.7.

Verklaring dat die mens 'n fundamentele reg op voldoende lewensomstandighede, menswaardigheid en welsyn, binne 'n kwaliteit omgewing wat dit toelaat, het. Beginsel 1 van die Rio Verklaring bepaal dat elkeen die reg op 'n gesonde en produktiewe lewe in harmonie met die natuur het.⁷⁷ Indien ontwikkelingskwessies dus voorrang bo omgewingskwessies geniet, word die reg op 'n skoon omgewing genegeer. Die feit dat die eerste soort reg op ontwikkeling met die reg op 'n skoon omgewing gebalanseer moet word, toon aan dat dit nie absoluut geld nie. Ontwikkeling waar omgewingsoorwegings nie daadwerklik in ag geneem word nie, is nie volhoubaar nie. Vervolgens word die eerste soort reg op ontwikkeling, naamlik dat state hul eie ontwikkelingsbeleid mag nastreef, deur die konsep van volhoubare ontwikkeling beperk.⁷⁸

Soos verwag kan word, is die tweede soort reg op ontwikkeling, naamlik dat elkeen 'n reg op 'n minimumvalk van ontwikkeling het, heelwat meer kontroversieel.⁷⁹ Een van die bestaansredes vir volhoubare ontwikkeling is die uitwissing van armoede, wat die voorsiening in die basiese behoeftes van armes van die huidige geslag en die verbetering van hul lewenstandaard oor die langtermyn impliseer.⁸⁰ Indien die internasionale gemeenskap derhalwe werklik aan die bevordering van volhoubare ontwikkeling toegewy is, kan hulle nie die bestaan van die tweede soort reg en die belang van die verwesenliking van so 'n reg ontken nie.⁸¹

⁷⁷ Sien ook Scholtz 2005 *TSAR* 73 en Nanda en Pring *International environmental law* 28-29 vir 'n volledige bespreking van die reg. Laasgenoemde outeurs is egter van mening dat, hoewel menige regstekste die bestaan van 'n reg op 'n skoon en gesonde omgewing erken, staatspraktyk dit blykbaar nie weerspieël in die lig van uiterste armoede waarin inwoners verkeer nie. Kragtens artikel 24 van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 108 van 1996 het elkeen 'n fundamentele reg op 'n skoon en gesonde omgewing maar geen reg op ontwikkeling nie. Maatreëls gerig op die beskerming van die omgewing moet slegs bepaalde aspekte van ontwikkeling bevorder. Die Suid-Afrikaanse owerhede erken egter blykbaar die bestaan van 'n reg op ontwikkeling op internasionale vlak. Sien Ferreira 1999 *TSAR* 436-438, en veral die aanhaling op p 438 met betrekking tot die standpunt dat die reg op ontwikkeling 'n ontwikkelende reg is wat besig is om algemene aanvaarding in die internasionale gemeenskap te verkry.

⁷⁸ Sien paragraaf 2.3.4 hieronder waar volhoubare ontwikkeling as 'n ideaal geklassifiseer word. Die bespreking werp lig op die vermoë van die konsep van volhoubare ontwikkeling om rigting vir die interpretasie van regte te verskaf.

⁷⁹ Tydens die onderhandelinge tot die Rio Verklaring het die VSA die bestaan van die tweede tipe reg verwerp en gestel dat dit slegs 'n doelwit kan wees. Sien Nanda en Pring *International environmental law* 26.

⁸⁰ Sien die bespreking van die Stockholm Verklaring by paragraaf 2.2.1 hierbo asook die besprekings van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte en billikheid tussen huidige geslagte onderling by paragrawe 2.3.1 en 2.3.2 hieronder.

⁸¹ Sien ook Matsui *The road to sustainable development* 63-68 in verband met die belangrikheid van die realisering van die tweede tipe reg op ontwikkeling. Die skrywer is van mening dat 'n reg op volhoubare ontwikkeling bestaan en dat dit die opvolger van die reg op ontwikkeling op 'n hoër

Ten spyte van bogenoemde bespreking en die feit dat 'n reg op ontwikkeling in beide gedaantes erken of behoort erken te word, is dit steeds moeilik om daaruit af te lei dat 'n reg op volhoubare ontwikkeling bestaan.⁸² Geen reg op volhoubare ontwikkeling word, sover vasgestel kan word, in enige internasionale instrument erken nie.⁸³ 'n Gevolgtrekking kan gemaak word dat die erkenning en verwesenliking van beide die eerste soort (in sy gekwalifiseerde vorm) en tweede soort reg op ontwikkeling, volhoubare ontwikkeling kan bevorder.

2.3.2 *Volhoubare ontwikkeling as 'n beginsel*

In Beginsel 1 van die Rio Verklaring word volhoubare ontwikkeling as 'n beginsel aangedui. Onsekerheid oor die rol en status van beginsels in die internasionale omgewingsreg bestaan egter.⁸⁴ Verschuuren⁸⁵ voer aan dat beginsels verskillende vorme kan aanneem. Beginsels word soms baie presies geformuleer, sodat dit 'n regsreël impliseer, of baie abstrak, sodat geen verpligtinge opgelê word nie.⁸⁶ As gevolg van die onsekerheid wat met betrekking tot beginsels heers, word dikwels op onverantwoordelike wyse met die term "beginsel" omgegaan.⁸⁷

vlak is omdat dit omgewingsoorwegings en sosio-ekonomiese aspekte by die realisering van die reg in ag neem. Sien ook Nanda en Pring *International environmental law* 28 vir 'n standpunt dat die reg op ontwikkeling in sy tweede gedaante geensins beperk behoort te word nie.

⁸² Birnie en Boyle *International law* 87.

⁸³ Matsui *The road to sustainable development* 68.

⁸⁴ Beginsels word gereeld aangetref, hetsy in die aanhef, maar ook in die substantiewe gedeeltes van verdrae. Beginsels word ook in "soft law" dokumente aangetref. Sien Verschuuren *Principles* 13-14.

⁸⁵ Verschuuren *Principles* 25-26. Dit is waarskynlik weens die onsekerheid van die rol en funksie van beginsels dat volhoubare ontwikkeling dikwels as 'n beginsel van die internasionale omgewingsreg aangemerkt word. Sien Verschuuren *Principles* 14. Sien ook byvoorbeeld Beginsel 1 van die Rio Verklaring.

⁸⁶ Beginsels het, afhangende van hul formulering en konteks, verskillende definisies. Beginsels kan vaag en onbepaald wees en slegs rigting verskaf na 'n ideale toestand waarna gestrewe word. Beginsels van hierdie soort kan maklik in terme van hul implementeerbaarheid en meer normatiewe aard van reëls onderskei word. Laasgenoemde tipe beginsels kan behulpzaam wees in die interpretasie van reëls, die ontwikkeling van reëls en onderhandelinge ten aansien van die formulering van reëls. Soms is beginsels egter voldoende duidelik dat dit in alledaagse regspraktijk, tesame met reëls, toegepas kan word. Die konsep van volhoubare ontwikkeling is tans nie duidelik omskryf nie en dit is onwaarskynlik dat konsensus ooit oor die presiese definisie van volhoubare ontwikkeling bereik sal kan word. Sien Verschuuren *Principles* 19-27.

⁸⁷ Regter Weeramantry in die minderheidsuitspraak van die *Gabcikovo-Nagymaros*-saak (hieronder bespreek) verwys byvoorbeeld na volhoubare ontwikkeling as 'n beginsel, maar gaan voort deur dit as 'n doelwit te behandel. Sien paragraaf 2.3.3.1 hieronder.

Beginsels vorm deel van die geskrewe reg of statutêre- of verdragsreg en kan, tesame met konkrete regsreëls, in die beslissing van hofsake opgewerp en toegepas word.⁸⁸ Hoewel volhoubare ontwikkeling in “soft law” asook in “hard law” aangetref word, is dit moeilik om volhoubare ontwikkeling direk toe te pas of om konkrete omgewingsstandaarde en verpligtinge direk daaruit af te lei. Dit is verder onwaarskynlik dat ‘n internasionale hof die optrede van ‘n staat sal hersien en bevind dat dit onregmatig is omdat die standaard van volhoubare ontwikkeling nie bereik is nie, aangesien tans geen internasionale verpligting bestaan dat alle ontwikkeling volhoubaar moet wees nie.⁸⁹ Daarom blyk dit dat volhoubare ontwikkeling nie werklik as ‘n beginsel van die internasionale omgewingsreg beskou behoort te word nie.

2.3.3 *Volhoubare ontwikkeling as ‘n doelwit of oogmerk*

Volhoubare ontwikkeling kan staatspraktyk, litigasie en die ontwikkeling van die reg beïnvloed.⁹⁰ Volhoubare ontwikkeling is ‘n doelwit wat nagestreef moet word en, wanneer ‘n vlak van volhoubare ontwikkeling bereik word, sal dit volgehou moet word. Volgens Mann⁹¹ is die nastreef van die doelwit van volhoubare ontwikkeling ‘n deurlopende proses. Volhoubare ontwikkeling word derhalwe nooit werklik bereik nie. Die aanname dat volhoubare ontwikkeling ‘n sekere doelstelling ten aansien van ontwikkeling stel, word in enkele uitsprake van internasionale geregshoue en tribunale bevestig.

2.3.3.1 *Die Gabcikovo-Nagymaros-saak*

⁸⁸ Verschuuren *Principles* 26.

⁸⁹ Boyle en Freestone *International Law* 16. Die meeste state sal egter waarskynlik nie ‘n opvatting dat ontwikkeling volhoubaar moet wees, teenstaan nie.

⁹⁰ Verschuuren *Principles* 14.

⁹¹ Mann *Comment* 71. Laasgenoemde standpunt impliseer dat daar nie ‘n tydstip sal aanbreek waarop ontwikkeling volhoubaar is sodat die nastreef van volhoubare ontwikkeling gestaak sal word nie. Volhoubare ontwikkeling kan nooit bereik word nie, aangesien die verhoudings tussen die mens en sy sosiale behoeftes, die natuur en tegnologie konstant verander. Derhalwe sal die inhoud van volhoubare ontwikkeling konstant hierby moet aanpas. Derhalwe kan volhoubare ontwikkeling nie bereik word nie, aangesien die inhoud van die konsep mettertyd mag verander en dus altyd ietwat vaag en onbepaald mag bly. Bovermelde begrip van ‘n doelwit stem ooreen met ‘n ideaal. Sien paragraaf 2.3.4 hieronder.

Een van die bekendste voorbeelde van die toepassing van die konsep van volhoubare ontwikkeling in regspraak is sekerlik die *Gabcikovo-Nagymaros*-saak.⁹² Ten aansien van die verband tussen ontwikkeling en die omgewing, bepaal die Hof: "...new *norms* and *standards* have been developed and set forth in a great number of instruments during the last two decades. Such new *norms* have to be taken into consideration, and such new *standards* given proper weight...". Bovermelde aanhaling bevestig dat volhoubare ontwikkeling in die beslegting van geskille met betrekking tot ontwikkelings- of omgewingskwessies oor 'n sekere normatiewe oorreringsvermoë beskik. Die verwysing na volhoubare ontwikkeling as 'n standaard, impliseer dat die kwaliteit van ekonomiese ontwikkeling en omgewingsbeskerming kan wissel en dat volhoubare ontwikkeling die standaard behoort te wees waarna gestreef moet word.

Die Hof gaan voort deur te sê dat "...parties together should look afresh at the effects on the environment of the operation of the Gabcikovo power plant. In particular they must find a satisfactory solution for the volume of water to be released...". Bovermelde aanhaling is 'n aanduiding van die regsfunksie van volhoubare ontwikkeling. Sands⁹³ beweer dat die Hof hier beide 'n prosedurele aspek (partye moet van nuuts af ondersoek instel na die omgewingsimpak van hul aksies) en 'n substantiewe aspek ('n verpligting tot die bereik van 'n sekere resultaat, naamlik die bepaling van die korrekte hoeveelheid water wat in die rivier gelaat moet word in die lig van die omstandighede) identifiseer.

2.3.3.2 Die *Shrimp/Turtle*-saak⁹⁴

⁹² *Case concerning the Gabcikovo-Nagymaros project* 1997 ICJ. In bovermelde saak is die regmatigheid van die besluit deur Tsjeggo-Slowakye om die Donau-rivier op te dam vir die bou van 'n hidro-elektrisiteitsaanleg deur Hongarye bevraagteken, aangesien dit bepaalde nadelige gevolge vir Hongarye sou inhou. In bovermelde saak is na die "nuwe" konsep van volhoubare ontwikkeling verwys as die konsep wat die behoefte om die omgewing en ekonomiese ontwikkeling te versoen, beliggaam (sien die inleiding tot en paragraaf A van die minderheidsuitspraak van Weeramantry). Belangrike omgewingsbeperkings op die internasionale reg met betrekking tot natuurlike hulpbronne geplaas (paragrafe 32, 53, 112). Regter Weeramantry beskou die reg op ontwikkeling as deel van die moderne internasionale reg, maar wys daarop dat bovermelde reg gekwalifiseer moet word met inagneming van die omgewing. Die gekwalifiseerde reg op ontwikkeling staan dan, volgens die Regter, bekend as volhoubare ontwikkeling (paragrafe A(a) en (c)).

⁹³ Sands *Principles* 255.

⁹⁴ *United States -import prohibition of certain shrimp and shrimp products* 1998 WTO.

In hierdie saak, aangehoor deur die Appèllogaam van die Wêreldhandelsorganisasie, is na die "doelwit van volhoubare ontwikkeling", soos vermeld in die voorwoord tot die Wêreldhandelsorganisasie-ooreenkoms, verwys: "...optimal use of the world's resources should be made in accordance with the objective of sustainable development...".⁹⁵ Volgens die hof fasiliteer die inagneming van volhoubare ontwikkeling interpretasie van geskille en dokumente wat met handels- en omgewingskwessies verband hou: "...It must add alour, shading and texture to our interpretation of the agreements...".⁹⁶ In hierdie saak is volhoubare ontwikkeling dus as 'n doelwit beskou. In ooreenstemming met die doelwit beslis die hof dat seeskilpaaie 'n uitputbare natuurlike hulpbron is. Vervolgens beslis die hof dat die VSA 'n voldoende belang in die bewaring van bedreigde seeskilpaaie in die waters van Asië het.⁹⁷

2.3.4 Volhoubare ontwikkeling as 'n ideaal

Verschuuren⁹⁸ is van mening dat, hoewel daar soms na volhoubare ontwikkeling verwys word as 'n beginsel, dit eerder korrek is om na die doelwit van volhoubare ontwikkeling as 'n ideaal te verwys.⁹⁹ Soos die beginsels in Lon Fuller se "morality of aspiration"-leerstuk, is die konsep volhoubare ontwikkeling vaag en onbepaald en voorsien 'n algemene idee van die perfeksie waarna gestreef word, sonder om 'n rigting vir die wyse waarop dit bereik moet word, aan te dui.¹⁰⁰ 'n Ideaal word gedefinieer as 'n waarde wat implisiet of latent in die reg is, wat normaalweg nie ten volle gerealiseer kan word nie en wat historiese formulerings en implementering in die vorm van reëls en beginsels vooruitgaan.¹⁰¹

⁹⁵ Paragraaf 153 van die *Shrimp/Turtle*-saak.

⁹⁶ Paragraaf 153 van die *Shrimp/Turtle*-saak.

⁹⁷ Paragrafe 185-186 van die *Shrimp/Turtle*-saak. Die eensydige optrede van die VSA is nietemin veroordeel - sien paragraaf 186.

⁹⁸ Verschuuren *Principles* 24.

⁹⁹ Vir 'n gedetailleerde bespreking van die teorie dat volhoubare ontwikkeling 'n ideaal is, sien Verschuuren *Principles* 20 en verder. Slegs enkele aspekte van die teorie word hier uitgelig.

¹⁰⁰ Scholtz 2005 *TSAR* 77-78. Derhalwe word volhoubare ontwikkeling in internasionale dokumente as 'n belangrike konsep van die internasionale omgewingsreg erken, maar weens die vaagheid daarvan is dit moeilik om eerstens te konseptualiseer en tweedens te implementeer. Sien paragrafe 2.2 en 2.3.3 hierbo. Malanczuk ondersteun bovermelde standpunt wanneer hy stel dat volhoubare ontwikkeling slegs 'n algemene rigting of kriteria vir aksie bepaal en nie spesifieke antwoorde verskaf vir die wyse waarop omgewings- of ontwikkelingsprobleme opgelos moet word nie. Sien Malanczuk *Sustainable development* 50.

¹⁰¹ Verschuuren *Principles* 20. Volhoubare ontwikkeling word in "soft-law" instrumente aangetref. Sodanige instrumente kan normaalweg nie substantiewe beginsels en reëls neerlê nie. Die

Hoewel volhoubare ontwikkeling selde uitdruklik as 'n ideaal geklassifiseer word, word 'n geneigdheid om aan die konsep volhoubare ontwikkeling 'n hoër status toe te ken, as dié van beginsels, soms bespeur.¹⁰² Bovermelde punt word deur die volgende geïllustreer: “Other acts of the international community have also relied upon the concept of ‘sustainable development’, or the spirit which underlies it...”.¹⁰³ Die enigste inhoud van die konsep volhoubare ontwikkeling is dus nie bloot dit wat in dokumente aangetref word nie. Daar is 'n onderliggende gesindheid of "gees" daaragter wat in kodifikasies van die konsep neerslag kan vind.

Derhalwe is dit moontlik om Beginsel 27 van die Rio Verklaring te aanvaar, wat “verdere ontwikkeling van die internasionale reg in die veld van volhoubare ontwikkeling” bepleit.¹⁰⁴ Die “reg van volhoubare ontwikkeling” ontwikkel uit die ideaal, of gees, van volhoubare ontwikkeling. Omdat 'n ideaal hoër status het, is dit moontlik dat die reg daaruit kan ontwikkel, selfs in die geval van volgehoue konseptuele onduidelikheid.

Die vraag wat vervolgens ontstaan, is wat die verband is tussen die ideaal van volhoubare ontwikkeling en die omgewingsregtelike beginsels wat daarmee geassosieer word. Ten einde bevermelde vraag te beantwoord, verwys Verschuuren¹⁰⁵ na Lon Fuller se “morality of duty”-leerstuk. Die “morality of duty” lê basiese reëls neer waarsonder 'n geordende samelewing nie moontlik is nie of waarsonder 'n geordende samelewing gerig op sekere doelwitte nie die doelwitte sal verwesenlik nie.¹⁰⁶

waardes wat volhoubare ontwikkeling onderlê naamlik die paradigmas met betrekking tot die verbande tussen die mens en die natuur, strek oor dekades heen, en het lank voor die term van volhoubare ontwikkeling neergelê is, reeds bestaan. Sien paragraaf 2.2.2 hierbo. Sien ook Mann *Comment* 71.

¹⁰² Sien paragraaf 2.3.2 in verband met beginsels en 2.3.3 in verband met doelwitte hierbo.

¹⁰³ Sands *Principles* 259.

¹⁰⁴ Dit is tans steeds debatteerbaar of daar sprake kan wees van 'n "volhoubare ontwikkelingsreg" (*law of sustainable development*). Tydens die Rio Beraad was sodanige veld van die internasionale reg waarskynlik ook nog nie erken nie. Tog lui die Rio Verklaring dat die reg van volhoubare ontwikkeling *verder* ontwikkel moet word. Derhalwe was daar toe reeds een of ander "gees van volhoubare ontwikkeling" waaruit die reg verder kon ontwikkel.

¹⁰⁵ Verschuuren *Principles* 25.

¹⁰⁶ Verschuuren *Principles* 24.

Wanneer 'n samelewing 'n vae, onbepaalde ideaal, in hierdie geval volhoubare ontwikkeling, nastreef, word 'n beroep op die “morality of duty” gedoen. Konkrete instrumente moet geformuleer word om die vae ideaal van volhoubare ontwikkeling te bevorder.¹⁰⁷ Die eerste stap in bovermelde konkretiseringsproses is die formulering van regsbeginsele.¹⁰⁸ Vervolgens moet reëls ontwikkel word sodat die beginsele toegepas kan word.¹⁰⁹ Beginsele vorm dus die verbinding tussen Fuller se “morality of aspiration” en “morality of duty”, wat beteken dat die ideaal van volhoubare ontwikkeling deur middel van beginsele uiteindelik tot konkrete regsreëls omvorm kan word.¹¹⁰

Volhoubare ontwikkeling is derhalwe nie 'n beginsel van die omgewingsreg nie maar wel 'n ideaal wat in die vorm van 'n doelwit in omgewingsreg beliggaam word, en nagestreef word deur die beginsele wat dit onderlê te beliggaam sodat konkrete reëls daaruit ontwikkel kan word. In die lig van die feit dat volhoubare ontwikkeling nooit werklik bereik kan word nie, kan geen persoon 'n reg op volhoubare ontwikkeling hê nie.¹¹¹ Elke persoon se reg op ontwikkeling moet egter met inagneming van die ideaal van volhoubare ontwikkeling hanteer word. Vervolgens moet bepaalde beginsele van die internasionale omgewingsreg in die wetgewing van state beliggaam word.

2.4. Die inhoud en beginsele van volhoubare ontwikkeling

¹⁰⁷ Verschuuren *Principles* 25.

¹⁰⁸ Verschuuren *Principles* 25. In die werkprogram van die Internasionale Regsvereniging se Komitee oor Regsaspekte van volhoubare ontwikkeling word die volgende aanhaling aangetref wat blykbaar met die seining van bovermelde outeurs strook: “Areas of special concern will be ... the emergence and development of new principles of international law *from the perspective of sustainable development*” (eie kursivering). Sien Ginther en De Waart *Sustainable development* 12. Volhoubare ontwikkeling word derhalwe gekonkretiseer deur die neerlê van beginsele. Sien paragraaf 2.4.1-2.4.5.7 met betrekking tot die beginsele deur middel waarvan volhoubare ontwikkeling gekonkretiseer word. Die blote opname van omgewingsbeginsele in nasionale of regionale beleid veroorsaak egter nie dat abstrakte beginsele vanself konkreet word nie. Indien 'n beginsel abstrak is, moet dit eers gekonkretiseer word alvorens dit 'n reël kan daarstel. Sien Loontjens *De beginsele* 88-89.

¹⁰⁹ In die EU word reëls wat uit bovermelde beginsele ontwikkel is, deur middel van direkte neergelê. Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.3. In SAOG is bovermelde proses tans nog nie ewe sigbaar nie. SAOG het reeds enkele beginsele van volhoubare ontwikkeling in wetgewing beliggaam en beplan die formulering van meer konkrete reëls en verpligtinge. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1.

¹¹⁰ Verschuuren *Principles* 25. Beginsele vorm derhalwe die brug tussen ideale en reëls. In ooreenstemming met die argumente van Verschuuren vermeld Malanczuk dat die middele tot die realisering van volhoubare ontwikkeling eerstens die formulering van beginsele en tweedens die ontwikkeling van bindende regsreëls is. Sien Malanczuk *Sustainable development* 52.

¹¹¹ Sien paragraaf 2.3.1 hierbo.

Uit die internasionale omgewingsreg kan vier kernbeginsels wat die inhoud of wese van volhoubare ontwikkeling weerspieël geïdentifiseer word.¹¹² Vervolgens word die inhoud, status en implementeerbaarheid van elke beginsel van volhoubare ontwikkeling kortliks uitgelig.¹¹³ Die onderlinge verbande tussen die beginsels word ook ondersoek aangesien die beginsels mekaar wedersyds beïnvloed en nie losstaande van mekaar beskou behoort te word nie.¹¹⁴

2.4.1 Die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte

Verskillende benaderings tot billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte (*intergenerational equity*) bestaan.¹¹⁵ Die benadering van Edith Brown Weiss word egter as die klassieke formulering van die beginsel erken. Die skrywer is bekend vir haar term “planetary trust”. Die mens hou die aarde in trust tesame met alle lede van ons spesie, insluitend vorige, die huidige en toekomstige geslagte.¹¹⁶ Die huidige generasie het ‘n verantwoordelikheid teenoor toekomstige geslagte om die planeet in geen swakker toestand aan die volgende generasie na te laat as waarin dit ontvang is nie.¹¹⁷

¹¹² Sands *Principles* 253. Die eerste twee beginsels is abstrak maar ander beginsels van die internasionale omgewingsreg beskik wel oor die vermoë om laasgenoemde beginsels te konkretiseer. Sien paragraaf 2.4.5.1-2.4.5.7.

¹¹³ Bovermelde benadering is belangrik aangesien hierbo vasgestel is dat volhoubare ontwikkeling bevorder word deur die beginsels te beliggaam en te implementeer. Vervolgens moet die inhoud van die beginsels voldoende duidelik wees sodat implementering inderdaad moontlik is. Deur die status van elke beginsel in die internasionale reg te ondersoek word lig gewerp op die belangrikheid van die beginsel vir die bevordering van volhoubare ontwikkeling.

¹¹⁴ Sands *Principles* 254. Sien veral paragraaf 2.4.2 hieronder.

¹¹⁵ Brown Weiss meen dat ‘n aantal modelle vir die bereik van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte bestaan. ‘n Bewaringsmodel impliseer dat die huidige generasie die omgewing in presies dieselfde toestand as waarin hy dit ontvang het aan die volgende generasie moet oordra. Die bewaringsmodel strook egter nie met ‘n geïndustrialiseerde wêreld nie, en het die potensiaal om toekomstige geslagte ten koste van die huidige generasie te bevoordeel. ‘n Oorvloedmodel daarenteen laat die huidige generasie toe om alles te verbruik wat hy wil met die oogmerk om soveel moontlik rykdom vir toekomstige geslagte te genereer. Laasgenoemde model negeer die moontlikheid van onomkeerbare omgewingskade wat die oorlewing van die mens in gedrang kan bring. ‘n Variant van laasgenoemde model is die tegnologiesmodel wat voorstel dat natuurlike hulpbronne opgebruik mag word aangesien tegnologie die mens se afhanklikheid van natuurlike hulpbronne sal vervang. Sien Brown Weiss *Environmental change* 393-397 en Nanda en Pring *International environmental law* 31.

¹¹⁶ Brown Weiss *Environmental change* 395.

¹¹⁷ Brown Weiss *Environmental change* 397. Sien Beginsel 2 van die Stockholm Verklaring: "The natural resources of the earth, including the air, water and flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate." Sien ook Kiss en Shelton *International environmental law* 17.

Die verpligtinge teenoor toekomstige geslagte sluit die bewaring van opsies met betrekking tot die omgewing, die bewaring van omgewingskwaliteit en die bewaring van toegang tot hulpbronne in.¹¹⁸ Terselfdertyd is huidige geslagte op die gebruik en die voordele van die omgewing geregtig en onredelike beperkings moenie op die huidige generasie in belang van die onbepaalde behoeftes van toekomstige geslagte geplaas word nie.¹¹⁹

Bovermelde beginsel is in die internasionale reg bekend. Melding van die beginsel word reeds in 1893 in die *Pacific Fur Seals*-saak gemaak.¹²⁰ Voorts word dit in menige omgewingsregtelike verdrae beliggaam of geïmpliseer met die beskerming van verskeie hulpbronne as oogmerk, insluitende *fauna* en *flora*, waterhulpbronne, biodiversiteit en die klimaatsisteem.¹²¹ Beginsel 1 van die Stockholm Verklaring bepaal dat die omgewing vir toekomstige geslagte verbeter en bewaar moet word.¹²²

¹¹⁸ Brown Weiss *Environmental change* 401. Volgens die skrywer is die huidige geslag nie bevoeg om die behoeftes van toekomstige geslagte te bepaal nie, maar die huidige geslag moet toekomstige geslagte met minstens dieselfde hoeveelheid opsies laat sodat die toekomstige geslag self kan besluit hoe sy behoeftes hanteer moet word.

¹¹⁹ Brown Weiss *Environmental change* 395. Sien ook Kiss en Shelton *International environmental law* 17 vir 'n standpunt dat dit nie noodwendig moontlik is om die aarde in dieselfde toestand aan toekomstige geslagte oor te dra nie. Dieselfde hoeveelheid spasie, water en biodiversiteit kan nie gehandhaaf word in die lig van volgehoue bevolkingsgroei nie. Die benadering van Edith Brown Weiss strook egter met die aanname dat volhoubare ontwikkeling 'n antroposentriese konsep is. Lede van die huidige generasie het beide regte en verpligtinge ten opsigte van die omgewing en kan derhalwe voordeel daaruit trek, met die kwalifikasie dat die regte van die huidige generasie op 'n verantwoordelike wyse en met inagneming van die regte van toekomstige geslagte uitgeoefen moet word. In Beginsel 3 van die Rio Verklaring word die beginsel van billikheid teenoor toekomstige geslagte uitdruklik met die reg op ontwikkeling geassosieer: "the right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations". Die beginsel dat natuurlike hulpbronne vir toekomstige geslagte bewaar moet word, het ook met die bewaring van lewenskwaliteit te make. Indien ontwikkeling plaasvind, behoort die lewenskwaliteit van mense ook verbeter te word. Die verband tussen omgewingsbeskerming en die beskerming van menseregte is derhalwe duidelik sigbaar. Die Internasionale Geregshof bevestig bovermelde argument: "the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn". Sien *The Legality of the Threat or use of Nuclear Weapons* 1996 ICJ 241-242. Sien ook paragraaf 2.3.1 hierbo.

¹²⁰ *Behring Sea Fur Seals Arbitration* 1898 Arbitral Tribunal Paris 833-834. Die vraag was hier of die VSA ekstraterritoriale jurisdiksie ten opsigte van die beskerming en bewaring van pelsrobbe in die ope see uit hoofde van ekonomiese belang enersyds en die belang van die gemeenskaplike erfenis van die mens (*common heritage of mankind*) andersyds mag uitoefen.

¹²¹ Sands *Principles* 257. Sien byvoorbeeld a 3(1) van die *Framework Convention on Climate Change* van 1992: "...the parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind."

¹²² Sien paragraaf 2.2.1 hierbo.

Die klassieke definisie van volhoubare ontwikkeling in die Brundtland Verslag is ook op bovermelde beginsel gebaseer.¹²³

Die vraag wat vervolgens ontstaan is hoe bovermelde internasionaal verskande beginsel geïmplementeer kan word. Bepaalde internasionale organisasies akkommodeer reeds die belange van toekomstige geslagte deur middel van 'n balansering van die belange van huidige en toekomstige geslagte.¹²⁴ Die volg van 'n voorsorgbenadering mag ook die toepassing van die beginsel fasiliteer deur voorsorg teen moontlike toekomstige omgewingskade, wat toekomstige geslagte kan benadeel, te tref.¹²⁵ 'n Ander benadering sou wees om aan toekomstige geslagte verteenwoordiging in regsprosedures voor internasionale howe te gee.¹²⁶ Internasionale howe beskik egter, sover vasgestel kan word, nie oor die nodige bevoegdheid om *locus standi* aan toekomstige geslagte te verleen nie.¹²⁷ Geen rede bestaan egter waarom nasionale howe nie sodanige *locus standi* aan die verteenwoordigers van toekomstige geslagte kan verleen nie.¹²⁸

Die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte is op sigself abstrak, maar is reeds in die internasionale reg deur middel van meer konkrete beginsels ontwikkel. Die kernwaarde agter die beginsel is die beskerming van die omgewing en die bekamping van omgewingsagteruitgang. Die waarde vorm die grondslag van die meeste omgewingswetgewing en is daarom belangrik vir die bevordering van volhoubare ontwikkeling is.¹²⁹

¹²³ Sien paragraaf 2.2.2 hierbo.

¹²⁴ Birnie en Boyle *International law* 90. Die VSA se Omgewingsbeskerming Agentskap (*Environmental Protection Agency*) beskik oor 'n program met betrekking tot omgewingsgeregtigheid of "environmental justice" (die kollektiewe term vir beide die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte en die beginsel van billikheid tussen geslagte onderling) waarin die beginsels bevorder word. Sien Nanda en Pring *International environmental law* 30.

¹²⁵ Birnie en Boyle *International law* 90. Sien paagraaf 2.4.5.1 hieronder.

¹²⁶ Birnie en Boyle *International law* 90.

¹²⁷ Geen internasionale hof het blykbaar tot dusver die regte van toekomstige geslagte uitdruklik erken nie. Sien Birnie en Boyle *International law* 91. 'n Internasionale omgewingsagentskap of 'n ombudsman sou moontlik in die lewe geroep kon word om die belange van toekomstige geslagte te beskerm. Sien Kiss en Shelton *International environmental law* 18.

¹²⁸ Birnie en Boyle *International law* 91.

¹²⁹ Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.4.1 oor die toepassing van die beginsel. Die minimumstandaard wat in die EU Water Raamwerkdirektief vir waterbeskerming gestel word, is dat die kwaliteit van water nie toegelaat mag word om verder agteruit te gaan nie. Derhalwe word dit in belang van toekomstige geslagte beskerm en bewaar. Sien egter paragraaf 2.3.1 hierbo.

2.4.2 Die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte onderling

Die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte onderling (*intragenerational equity*) handel met ongelykhede binne die huidige ekonomiese stelsel.¹³⁰ Bovermelde beginsel is ook op die aanname gebaseer dat geen enkele groep of generasie oor die mag beskik om die behoud van die integriteit van die planeet as geheel en as habitat van die mens te verseker nie.¹³¹

Die beginsel word in verskeie internasionale dokumente beliggaam, onder andere Beginsel 21 van die Stockholm Verklaring en Beginsel 3 van die Rio Verklaring.¹³² Die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte onderling is egter abstrak, en, te oordeel aan die gebrek aan staatspraktyk wat die bestaan van die beginsel ondersteun, ook moeilik om te implementeer.¹³³ Die beginsel van billikheid tussen geslagte onderling kan deur die beginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid gekonkretiseer word.¹³⁴ 'n "Globale vennootskap" bestaan tussen state onderling, maar ontwikkelde lande het 'n sekere verantwoordbaarheid as gevolg van die druk wat hul samelewings in die verlede op die omgewing uitgeoefen het, asook weens die kennis en tegnologie waaroor hulle beskik.¹³⁵ Die

¹³⁰ Kiss en Shelton *International environmental law* 15. State en die internasionale gemeenskap moet hulpbronne op 'n regverdige wyse versprei sodat die voordele van hulpbronne maar ook die koste verbonde aan die beskerming van hulpbronne en die negatiewe effek van omgewingsagteruitgang op 'n billike wyse deur alle lede van die gemeenskap gedeel word. Hulpbronne moet op so 'n wyse versprei word dat die basiese behoeftes van armes die hoogste prioriteit geniet sodat armoede bestry kan word. Sien paragraaf 2.2.1 hierbo.

¹³¹ Brown Weiss *Environmental change* 397-398. Die Stockholm Konferensie is juis deur konflikterende paradigmas gekenmerk. Ontwikkelende lande het gevoel dat die uitwissing van armoede, en nie omgewingsbeskerming nie, hul hoogste prioriteit was. Die huidige konsensus rondom volhoubare ontwikkeling is egter dat almal met betrekking tot die bevordering van volhoubare ontwikkeling en die beskerming van die omgewing moet saamwerk. Derhalwe vind die beginsel in die samewerkingsbeginsel en die beginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid neerslag. Sien paragrafe 2.2.1 en 2.2.3, asook die bespreking van die samewerkingsbeginsel en beginsel van gedifferensieerde verantwoordelikheid by paragraaf 2.4.5.2 en 2.4.5.7 onderskeidelik.

¹³² Sien paragraaf 2.3.1 hieronder. Beginsels 5, 6, 7, 11, 14, 20, 21 en 22 van die Rio Verklaring bevat ook almal indirekte verwysings na die beginsel en handel hoofsaaklik oor die "spesiale behandeling" wat ontwikkelende lande met betrekking tot omgewingsbeskerming behoort te ontvang en die uitwissing van armoede.

¹³³ Ekonomiese ongelykhede word nie effektief onder die loep geneem nie en een van die grootste omgewingsprobleme is steeds armoede. Sien Nanda en Pring *International environmental law* 30.

¹³⁴ Sien paragraaf 2.4.5 hieronder.

¹³⁵ Lang *Sustainable development* 11. 'n Belangrike fokuspunt van die Rio Beraad was hoe verantwoordelikheid vir die omgewing op 'n billike wyse tussen ontwikkelde en ontwikkelende lande versprei moes word. Differensiasie was in die lig van verskille in die ekonomiese vlak van ontwikkeling, die bydrae tot omgewingskade en verskillende prioriteite en behoeftes noodsaaklik.

billikheidsbeginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordlikheid vereis ook die samewerking van alle belanghebbendes in die oplos van omgewings- of ontwikkelingskwessies. Vervolgens bepaal Beginsel 5 van die Rio Verklaring dat samewerking vir die uitwissing van armoede vereis word.¹³⁶

Billikheid moet ook by die toekenning van gedeelde hulpbronne, byvoorbeeld water of mariene hulpbronne, in ag geneem word.¹³⁷ Bovermelde toepassing van die beginsel van billikheid sal waarskynlik ook in die toekoms 'n belangrike rol speel.¹³⁸ Sands¹³⁹ doen verder aan die hand dat die omstandighede, bepalinge en konteks van internasionale instrumente telkens die faktore bepaal wat in ag geneem moet word by die bepaling van die spesifieke regte, verpligtinge en werkswyse wat state sal volg in die nastreef van die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte onderling.¹⁴⁰

Die potensiaal vir konflik bestaan tussen die beginsels van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte en billikheid tussen geslagte onderling.¹⁴¹ Die vraag wat ontstaan, is of dit hoegenaamd moontlik is om 'n etiese verpligting teenoor huidige sowel as toekomstige geslagte na te kom. Een van die onderliggende waardes van volhoubare ontwikkeling is juis om bovermelde beginsels met mekaar te versoen.¹⁴² Wanneer armoede bestry word, moet pogings om armoede so spoedig moontlik uit te wis, deur byvoorbeeld ekonomiese ontwikkeling, steeds die behoefte om die

So bepaal Bylaag 1 van die Klimaatveranderingsverdrag dat "billike en gepaste bydraes" deur elke land in die globale poging tot die verwesenliking van die doelstelling van die Verdrag vereis word. Sien Sands *Principles* 262 asook paragraaf 2.2.3.1 hierbo. Sien ook die bespreking van die beginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid by paragraaf 2.4.5.7.

¹³⁶ Birnie en Boyle *International law* 92. Dit verskaf dus die basis vir samewerkingsooreenkomste tussen state en omgewingsorganisasies, asook vir finansiële en ander bydraes met betrekking tot die omgewing en ontwikkeling. Sien Sands *Principles* 262.

¹³⁷ Sands *Principles* 262. Indien die billikheidsbeginsel, soos aangewend by die toekenning van natuurlike hulpbronne, uit 'n fundamentele menseregte-oogpunt beskou sou word, sou ook geargumenteer kon word dat, in die belang van billikheid, elkeen minstens die reg tot toegang en gebruik van natuurlike hulpbronne, asook die reg op ontwikkeling, het. Bykomend is die reg op regverdige verdeling van die opbrengs op produkte van ontwikkeling. Hieruit kan afgelei word dat die beginsel van billikheid tussen geslagte onderling herverdelingsimplikasies kan hê en spesifieke erkenning aan die behoeftes van ontwikkelende lande verleen. Sien Birnie en Boyle *International law* 92. Sien ook paragraaf 2.3.1 hierbo.

¹³⁸ Sands *Principles* 263.

¹³⁹ Sands *Principles* 263.

¹⁴⁰ Sien ook paragraaf 2.4.3 hieronder.

¹⁴¹ Nanda en Pring *International environmental law* 32.

¹⁴² Die vier beginsels wat die inhoud van volhoubare ontwikkeling weerspieël hou met mekaar verband en behoort nie afsonderlik beskou te word nie. Sien paragraaf 2.4 hierbo.

omgewing te bewaar en in stand te hou, in ag neem.¹⁴³ Derhalwe behels omgewingsgeregtigheid (*environmental justice*) juis 'n opweeg van die belange van huidige en toekomstige geslagte.¹⁴⁴

2.4.3 Die beginsel van volhoubare gebruik

Nie-volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne is een van die primêre oorsake van armoede.¹⁴⁵ Die uitwissing van armoede is een van die bestaansredes vir die konsep van volhoubare ontwikkeling.¹⁴⁶ Die bevordering van volhoubare ontwikkeling vereis daarom die volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne.

Die beginsel van volhoubare gebruik word in menige internasionale verdrae aangetref.¹⁴⁷ Die term “volhoubare gebruik” word dikwels met soortgelyke terme, byvoorbeeld die “optimale gebruik”, “rasionele gebruik” of die beperking op produktiwiteit van vangste tot “maksimum volgehoue vlakke”, vervang.¹⁴⁸ Die beginsel hou ook verband met die feit dat menslike aktiwiteit in ooreenstemming met die drakrag van die omgewing uitgevoer behoort te word.¹⁴⁹ In gevalle waar

¹⁴³ Brown Weiss *Environmental change* 398. Bovermelde standpunt bevestig die verband tussen billikheid tussen huidige geslagte onderling en die integrasiebeginsel. Sien paragraaf 2.4.

¹⁴⁴ In die lig van armoede in ontwikkelende lande, kan die voorspelling gemaak word dat die behoeftes van huidige geslagte so groot is dat die behoeftes van toekomstige geslagte op die agtergrond geskuif word. Die beskerming van die omgewing is tot voordeel van beide die huidige en toekomstige geslagte aangesien die afhanklikheid van natuurlike hulpbronne waarskynlik nie in die toekoms sal afneem nie. Derhalwe sal omgewingsbeskermingsmaatreëls wat nou geïmplementeer word sowel huidige as toekomstige behoeftes in ag neem, mits sodanige maatreëls effektief is.

¹⁴⁵ Beyerlin 2003 *ZaöRV* 418.

¹⁴⁶ Sien paragraaf 2.2.2 hierbo.

¹⁴⁷ Birnie en Boyle *International law* 88.

¹⁴⁸ Sands *Principles* 258. Volhoubare gebruik van varswaterhulpbronne beteken dat die bestaande vars water in terme van kwaliteit en kwantiteit vir toekomstige geslagte bewaar behoort te word. Laasgenoemde impliseer die formulering van sowel beskermingsmaatreëls as bestuursmeganismes waarvolgens die water verdeel kan word sonder om die beskikbaarheid van die hulpbron self aan te tas. Sien Epiney 2003 *ZaöRV* 377-378. Sien ook Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1 en Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.4.1 met betrekking tot die toepassing van die beginsel van volhoubare gebruik van water in SAOG en die EU.

¹⁴⁹ *African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources* van 1968. Sien Scholtz *Biodiversity* 1-2 vir 'n interessante toepassing van die bewaring van biodiversiteit. Weens goeie maatreëls vir die bewaring van olifante in die Krugerwildtuin in Suid-Afrika, beskik die reservaat tans oor 'n olifantbevolking wat die drakrag van die park oorskrei. Vervolgens word ander plant- en dierspesies bedreig. Die uitskiet van olifante is 'n maatreël wat in die verlede toegepas is. Die bewaring van biodiversiteit vereis egter dat individuele spesies bewaar moet word, maar ook dat 'n verskeidenheid van spesies bewaar word. Die bestuur van lewende hulpbronne kan nie slegs op die gebruik van 'n spesie (in bovermelde geval vir estetiese doewitte) fokus nie maar moet die impak op ander spesies en die ekosisteem as 'n geheel in ag neem. Op soortgelyke wyse moet

hulpbronne deur twee of meer state gedeel word, word billike en redelike gebruik van die hulpbron vereis.¹⁵⁰ Derhalwe vereis volhoubare ontwikkeling dat grense vir die koers of wyse van gebruik van natuurlike hulpbronne, byvoorbeeld water en grond, bepaal word.¹⁵¹

Volhoubare gebruik beteken egter nie slegs dat die mens die hulpbronne van die aarde mag gebruik solank die koers daarvan beperk word nie. Die konsep van volhoubare gebruik bevat ook ander belangrike elemente. Voorbeelde sluit in die bewaring van biodiversiteit as die basis vir die behoud van spesies; 'n plig om aangetasde hulpbronne te rehabiliteer; die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte en die toepassing van 'n voorsorgbenadering.¹⁵²

Vervolgens moet natuurlike hulpbronne *beskerm* word deurdat skadelike aktiwiteite ten opsigte van natuurlike hulpbronne verbied word en dat maatreëls geneem moet word wat die agteruitgang van 'n hulpbron bekamp.¹⁵³ Natuurlike hulpbronne moet rasioneel gebruik en bewaar word en wetgewing met die oog op natuurbewaring moet versterk word.¹⁵⁴

water in 'n internasionale waterweg met inagneming van ekologiese faktore en die verskillende gebruike van water bestuur word.

¹⁵⁰ Bovermelde beginsel van billike en redelike gebruik ten opsigte van gedeelde hulpbronne het in die internasionale reg van waterregte en visvangregte ontwikkel en word ten opsigte van laasgenoemde hulpbronne in die internasionale reg erken. Sien paragraaf 85 van die *Gabcikovo-Nagynaros* saak. Aanvaarding daarvan ten opsigte van ander hulpbronne is nog nie bevestig nie. Die beginsel behels dat die regte van elke betrokke staat ten opsigte van byvoorbeeld die waterweg gelyk moet wees. Derhalwe moet faktore soos fisiese en ekologiese eienskappe, sosiale en ekonomiese behoeftes, bevolkingsbehoefte en omgewingsbeskerming met mekaar gebalanseer word om die inhoud van die regte van elke staat te bepaal. Sien Nanda en Pring *International environmental law* 32 en die toepassing van die beginsel ten aansien van die Zambesi Waterweg in SAOG soos bespreek by Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.3.

¹⁵¹ Birnie en Boyle *International law* 88.

¹⁵² Scholtz *Biodiversiteit* 9. In a 2 van die Biodiversiteitsverdrag word volhoubare gebruik as volg gedefinieer: "the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to the long-term decline of biodiversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations." A 2 van die Biodiversiteitsverdrag definieer biodiversiteit as 'n verskillendheid onder lewende organismes en ekologiese sisteme en sluit diversiteit binne spesies, diversiteit tussen spesies onderling en diversiteit van ekosisteme in.

¹⁵³ Kiss en Shelton *International environmental law* 219. Derhalwe konkretiseer die beginsel van volhoubare gebruik die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte. Sien paragraaf 2.4.1 hierbo. Sien ook Epiney 2003 *ZaōRV* 377. Die besoedelaar betaal-beginsel kan ook aangewend word om die beginsel van volhoubare gebruik te bevorder aangesien die besoedelaar betaal-beginsel deur die internalisering van omgewingskoste die nie-besoedeling van skaars hulpbronne kan meebring. Sien paragraaf 2.4.5.6 hieronder.

¹⁵⁴ Nanda en Pring *International environmental law* 33. Sien egter voetnota 161 hierbo in verband met die bewaringsmodel ten opsigte van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte. Die klem moenie op natuurbewaring op sigself wees nie, maar omgewingsbewaring en

Volhoubare gebruik impliseer ook dat hulpbronne *bewaar* moet word sodat dit ook vir toekomstige geslagte beskikbaar sal wees.¹⁵⁵ Vervolgens moet nie-herwinbare hulpbronne spaarsamig en ekonomies gebruik word en aktiwiteite wat permanente skade aan 'n hulpbron aanrig behoort verbied te word.¹⁵⁶ 'n Voorbeeld van permanente skade aan 'n hulpbron is die uitwissing van 'n dier-of plantspesie weens die nie-volhoubare gebruik van die betrokke spesie. Sodanige optrede word deur die Biodiversiteitsverdrag verbied. Bewaring van hulpbronne impliseer dat belangrike ekologiese prosesse gehandhaaf moet word, dat biodiversiteit bewaar moet word en, waar spesies geëksploiteer word, moet dit met inagneming van die hernubaarheid daarvan geskied.¹⁵⁷ Beginsel 8 van die Rio Verklaring bepaal ook dat nie-volhoubare produksie- en verbruikerspatrone gestaak moet word.¹⁵⁸

2.4.4 Die integrasiebeginsel

Die geskiedkundige rede vir die ontwikkeling van die integrasiebeginsel is dat regionale organisasies, wat ekonomiese integrasie ten doel gehad het, aanvanklik nie omgewingsbeskerming in ag geneem het wanneer ontwikkelingstrategieë ontwikkel is nie.¹⁵⁹ Die integrasie van omgewingsoorwegings hou moontlike gevolge vir internasionale handel in, wat die aanvanklike teenstand teen die integrasiebeginsel

ontwikkelingsbehoefte moet gebalanseer word. Sien die laaste paragraaf van paragraaf 2.3.1 asook paragraaf 2.2.3.

¹⁵⁵ Scholtz *Biodiversity* 9. Volhoubare gebruik van hulpbronne is deel van natuurbewaring en die konsepte moet nie, soos in die Biodiversiteitsverdrag, onafhanklik van mekaar beskou word nie.

¹⁵⁶ Pinto *Reflections* 73.

¹⁵⁷ Kiss en Shelton *International environmental law* 219-220.

¹⁵⁸ Birnie en Boyle *International law* 88. Sodanige bepaling bevestig dat die mens natuurlike hulpbronne gebruik en dat nie-volhoubare praktyke met betrekking tot gebruik omgewingskade tot gevolg kan hê. Die mees algemene gebruik van natuurlike hulpbronne is waarskynlik voedsel en voorsiening in ander basiese behoeftes. In ontwikkelde lande, waar oorlewing nie in gedrang is nie, word ander gebruike van natuurlike hulpbronne geïdentifiseer, byvoorbeeld die beskerming van olifante in 'n nasionale park vir estetiese redes. Scholtz meen dat diere en plante nie oor 'n inherente of intrinsieke waarde kan beskik nie, maar dat die waarde daarvan bepaal word deur die mens. Sien Scholtz *Biodiversity* 13: "...only instrumental value exists, albeit in different degrees of utility according to the needs which an object must satisfy." Derhalwe is volhoubare gebruik 'n antroposentriese beginsel, maar behels antroposentrisme in 'n verwaterde vorm in die sin dat die interafhanklikheid van die mens en hulpbronne erken word. Sien Scholtz *Biodiversity* 15.

¹⁵⁹ Lee *EU Environmental law* 1. Ontwikkelende lande was weer van mening dat hulle nie oor die finansiële middele beskik het om omgewingsoorwegings in ontwikkelingsplanne te integreer nie. Derhalwe het Beginsel 12 van die Stockholm Verklaring bepaal dat ontwikkelende lande bystand en tegnologie-oordrag in hierdie verband benodig. Sien paragraaf 2.2.1 hierbo.

geregverdig het.¹⁶⁰ Na die Rio Beraad is omgewings- en ontwikkelingskwessies moeilik skeibaar.¹⁶¹ Omgewing en ontwikkeling is nie twee aparte beleidsvelde nie, maar is onlosmaaklik verbind. Ontwikkeling kan nie bevorder word indien die omgewing agteruitgaan nie, terwyl omgewingsbeskerming vereis dat ekonomiese groei die koste van omgewingsagteruitgang in ag neem.¹⁶²

Beginsel 4 van die Rio Verklaring bepaal dat, indien volhoubare ontwikkeling bereik wil word, omgewingsbeskerming 'n integrerende deel van die ontwikkelingsproses moet uitmaak. Vervolgens bepaal die integrasiebeginsel dat omgewingsfaktore in ekonomiese en ander ontwikkelingsprogramme en projekte geïntegreer moet word indien die omgewing effektief beskerm moet word.¹⁶³ Agenda 21 bepaal dat omgewingsoorwegings op 'n meer sistematiese wyse by besluitneming ten opsigte van ekonomiese, sosiale, fiskale, energie, boerdery, handel, vervoer en ander beleid in ag geneem moet word.¹⁶⁴ Die omgekeerde is ook waar: ontwikkelings- en sosiale behoeftes moet in ag geneem word wanneer omgewingsverpligtinge bepaal, toegepas en geïnterpreteer word.¹⁶⁵ Die integrasiebeginsel is ook in die wetgewing van die EU beliggaam. A 6 van die EU Verdrag bepaal dat: "Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Community policies and activities referred to in Article 3, in particular with a view to promoting sustainable development"

Sover vasgestel kan word, bevat geen dokument van die internasionale omgewingsreg 'n bepaling met betrekking tot die presiese verband tussen omgewingsoorwegings en maatreëls van ander beleidsvelde nie. Die vraag ontstaan welke oorwegings in die geval van konflik deurslaggewend sal wees.¹⁶⁶ Die antwoord sal waarskynlik afhang van die prioriteite en behoeftes van elke samelewing, maar wetgewing behoort die

¹⁶⁰ Birnie en Boyle *International law* 86. Sien byvoorbeeld Hoofstuk 5 paragraaf 5.2.1 en 5.2.2 in verband met die verband tussen vryhandel en omgewingsbeskerming in die EU.

¹⁶¹ Sands *Principles* 264. Die verband tussen ekonomiese groei en omgewingskade was een van die sentrale temas van die Rio Beraad. Sien paragraaf 2.2.3 hierbo. Die kwessie is egter reeds tydens die Stockholm Konferensie aangeraak. Sien paragraaf 2.2.1 hierbo.

¹⁶² Matsui *The road to sustainable development* 66. Derhalwe hou die integrasiebeginsel ook met die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte verband. Sien Brown Weiss *Environmental change* 19.

¹⁶³ Nanda en Pring *International environmental law* 62.

¹⁶⁴ Birnie en Boyle *International law* 86.

¹⁶⁵ Sands *Principles* 253.

¹⁶⁶ Sien Loontjens *De beginselen* 86-87 in verband met bovermelde problematiek wat ook in die EU ondervind word.

integrasiebeginsel te konkretiseer sodat die belang van omgewingsoorwegings in 'n bepaalde samelewing duidelik blyk.¹⁶⁷

2.4.5 Beginsels van die internasionale omgewingsreg relevant tot volhoubare ontwikkeling

Sekere omgewingsregtelike beginsels wat met volhoubare ontwikkeling verband hou kan reeds in die internasionale omgewingsreg geïdentifiseer word.¹⁶⁸ Die verband van die beginsels met volhoubare ontwikkeling wat hier bespreek word, is hoofsaaklik die feit dat die beginsels op die beskerming van die omgewing op die langtermyn gerig is.¹⁶⁹ By nadere ondersoek blyk dit duidelik dat die bepaalde omgewingsbeginsels in der waarheid die kenbeginsels van volhoubare ontwikkeling konkretiseer.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Die Water Raamwerkdirektief van die EU konkretiseer egter wel die integrasiebeginsel tot 'n mate deur te bepaal dat afwykings van 'n hoë vlak van omgewingsbeskerming toelaatbaar is in belang van ontwikkelingsaktiwiteite, maar slegs onder bepaalde toestande en onderworpe aan streng voorwaardes. Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.4.1. Sien ook Gilhuis *De Nederlandse milieuwetgeving* 78-82 in verband met die konkretisering van die integrasiebeginsel.

¹⁶⁸ Sands *Emerging principles* 62.

¹⁶⁹ Die beskerming van die omgewing is 'n belangrike komponent van volhoubare ontwikkeling. Sien Hoofstuk 1 artikel 2 van die *World Conservation Strategy* van 1980. Die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte impliseer ook dat 'n langtermynbenadering met betrekking tot omgewingsbeskerming gevolg word. Sien Hoofstuk 1 paragraaf 1.1 en paragraaf 2.4.1 hierbo.

¹⁷⁰ Sien paragraaf 2.4.5 hieronder. Die beginsels wat by paragraaf 2.4.5 bespreek word, blyk minder abstrak as die beginsels vanaf paragrafe 2.4.1 tot 2.4.4 te wees. Sien ook Verschuuren *Principles* 33 vir 'n argument dat nie alle beginsels ewe konkreet is nie. Hoe meer konkreet 'n beginsel is, hoe makliker kan dit direk toegepas word. Sommige van die beginsels by 2.4.5 het 'n langer ontwikkeling as die konsep volhoubare ontwikkeling. Derhalwe het die konkretiseringsproses van volhoubare ontwikkeling nie sistematies verloop nie. Volgens die benadering van Verschuuren ontwikkel konkrete reëls uit beginsels. Sien paragraaf 2.3.4 hierbo. Dit is derhalwe logies om te verwag dat waar beginsels vaag en abstrak is, meer konkrete beginsels eers ontwikkel moet word alvorens regsreëls ontwikkel kan word. Met die konkretisering van volhoubare ontwikkeling is dit blykbaar nie die geval nie. Dat volhoubare ontwikkeling 'n ideaal is wat reeds vir 'n lang tydperk latent in die reg was, word hierdeur bevestig, sodat beide abstrakte en konkrete beginsels terselfdertyd uit die ideaal ontwikkel is. Sien paragraaf 2.2.4 hierbo. Hoe meer abstrak 'n beginsel is, hoe moeiliker is dit om regsreëls daaruit te ontwikkel. Bykomend lei die konkretisering van 'n beginsel soms tot die ontwikkeling van die beginsel as 'n beginsel van die internasionale gewoontereg. Die ontwikkeling van gewoontereg telike volkereg is soms 'n tydsame proses aangesien state sowel *opinio iuris* as voldoende staatspraktyk ten opsigte van die beginsel moet demonstreer. Sien Dugard *International law* 28-30 waar vermeld word dat voldoende staatspraktyk impliseer dat state konstante en eenvormige praktiese toepassing van 'n beginsel moet demonstreer en dat 'n beginsel slegs as gewoontereg kwalifiseer word indien dit algemene of wydverspreide aanvaarding geniet, maar nie noodwendig universele aanvaarding nie. Beginsels wat die status van gewoontereg telike volkereg het, is egter bindend. Derhalwe het dit implikasies vir die wyse waarop sodanige beginsels toegepas moet word. Die formulering van nie-bindende beginsels, byvoorbeeld dié in die Stockholm- en Rio Verklarings, asook die herhaling van beginsels in verdrae, speel 'n belangrike rol in die proses van die ontwikkeling van

2.4.5.1 Die gekwalifiseerde soewereiniteitsbeginsel (*qualified principle of sovereignty*)

Die tradisionele soewereiniteitsbeginsel bepaal dat elke staat totale, oppermagtige en onafhanklike kontrole oor burgers, besighede, aktiwiteite en natuurlike hulpbronne binne sy grense het.¹⁷¹ Natuurlike hulpbronne en omgewingsprobleme is egter meestal grensoorskreidend van aard en enkele omgewingsprobleme verg globale samewerking.¹⁷² Derhalwe moet die soewereiniteitsbeginsel met betrekking tot die omgewing gekwalifiseer word.

Sodanige kwalifikasie word in Beginsel 21 van die Stockholm Verklaring, soos ontwikkel deur Beginsel 2 van die Rio Verklaring, aangetref.¹⁷³ Die beginsel bepaal dat state hul hulpbronne ooreenkomstig hul nasionale omgewings- en ontwikkelingsbeleid mag gebruik, maar moet verseker dat aktiwiteite binne hul jurisdiksie of kontrole nie skade aan die omgewing van ander state aanrig nie.¹⁷⁴ Vervolgens word die gekwalifiseerde soewereiniteitsbeginsel gekonkretiseer wanneer ooreenkomste vir die gesamentlike bestuur van gedeelde hulpbronne gesluit word.¹⁷⁵

beginsels tot gewoonteregtelike volkereg. Sien Kiss en Shelton *International environmental law* 84-85.

¹⁷¹ Bovermelde beginsel is in die internasionale volkereg gevestig. Die volkereg is as 't ware uit uitsonderings op hierdie beginsel opgebou. Sien Kiss en Shelton *International environmental law* 27. Die beginsel van soewereiniteit is ook ontwikkel om koloniale inmenging in die ekonomiese beleid van state te bekamp. Sien Scholtz *Biodiversity* 23. In die lig van die feit dat die meeste state van SAOG redelik onlangs onafhanklikheid verkry het, verklaar moontlik die klem wat op soewereiniteit geplaas word. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.3.2.

¹⁷² Hulpbronne wat byvoorbeeld nie noodwendig landsgrense respekteer nie is water, lug, wilde diere en woude. Globale omgewingsprobleme sluit klimaatverandering en die verlies aan biodiversiteit in. Sien Kiss en Shelton *International environmental law* 27-28.

¹⁷³ Bovermelde beginsel word as die "eerste gebod" van die omgewingsreg beskou en die tersaaklikheid van die gekwalifiseerde soewereiniteitsbeginsel vir volhoubare ontwikkeling is dat dit die basis van internasionale verpligtinge tot die omgewing en die bron vir verdere ontwikkeling van die internasionale omgewingsreg vorm. Sien Sands *Principles* 236.

¹⁷⁴ Die gemeenregtelike beginsel dat elkeen sy eiendom op so 'n wyse moet gebruik dat skade nie aan die eiendom van ander aangerig word nie, is die grondslag van bovermelde kwalifikasie. Derhalwe is dit ook 'n manifestasie van die samewerkingsbeginsel. Sien Scholtz *Biodiversity* 23 en paragraaf 2.4.5.2 hieronder. Soewereiniteit bevat dus 'n inherente kwalifikasie, naamlik dat die soewereiniteit van ander state, en derhalwe hul soewereiniteit oor hulpbronne, gerespekteer moet word.

¹⁷⁵ Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.3 in verband met die Zambesi Waterweg wat 'n voorbeeld van 'n grensoorskreidende hulpbron is en met inagneming van die gekwalifiseerde soewereiniteitsbeginsel bestuur word. Sien ook Scholtz *Biodiversity* 26-27 vir 'n argument dat die beginsel in sy tradisionele vorm argaïes is en dat daar eerder van 'n trusteeskap sprake moet wees ingevolge waarvan 'n staat globale hulpbronne binne sy grongebied mag gebruik, maar die verwagtinge en belange van die res van die internasionale gemeenskap in ag moet neem. Op

Met die sluit van sodanige ooreenkomste word verseker dat elke staat sy gedeelte van die hulpbron na willekeur kan gebruik en dat ander state in die uitoefening van hul soewereiniteit nie op sy regte mag inbreuk maak deur byvoorbeeld die hulpbron te besoedel nie. Deur die grensoorskreidende bestuur van die hulpbron kan verseker word dat alle belange en behoeftes van verbruikers van die hulpbron in ag geneem word, dat die hulpbron volhoubaar gebruik word en dat 'n billike verdeling van die opbrengs van die hulpbron plaasvind.¹⁷⁶ Die grensoorskreidende bestuur van hulpbronne, begroot in die beginsel van gekwalifiseerde soewereiniteit, kan derhalwe tot die bevordering van volhoubare ontwikkeling bydra.¹⁷⁷

Die internasionale gewoonteregtelike status van die gekwalifiseerde soewereiniteitsbeginsel is in *The Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*-saak asook die *Trail Smelter*-saak bevestig.¹⁷⁸

2.4.5.2 Die samewerkingsbeginsel (cooperation principle)

Die samewerkingsbeginsel word in bykans elke internasionale en regionale omgewingsooreenkomste beliggaam en word tot spesifieke verpligtinge

hierdie wyse toon die beginsel van gekwalifiseerde soewereiniteit raakpunte met die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte.

¹⁷⁶ Sien die besprekings van die beginsel van billikheid tussen geslagte onderling en die beginsel van volhoubare gebruik by paragrawe 2.4.2 en 2.4.3 hierbo. Sien ook die bespreking van die Zambesi Waterweg by Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.3.

¹⁷⁷ Die grensoorskreidende bestuur van hulpbronne is ook in die samewerkingsbeginsel begroot. Sien paragraaf 2.4.5.2 hieronder.

¹⁷⁸ Sien Sands *Principles* 232. *The Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* 1996 ICJ 241-242 en *Trail Smelter Case* 1941 Arbitral Tribunal Washington 310. In die eerste saak het die Wêreldgesondheidsorganisasie (*World Health Organization*) 'n adviserende opinie rakende die legaliteit van kernwapens verlang. In die uitspraak is ook *inter alia* bevind dat soewereiniteit in belang van die humanitêre reg gekwalifiseer moet word. Die feite van die *Trail Smelter*-saak was dat 'n smelter in Kanada skade aan bepaalde eiendom van die VSA aangerig het. Die kwalifikasie om nie skade aan te rig nie is egter net op omgewingskade buite die grense van die oortredende staat gerig, en nie omgewingskade binne sy grense of aan sy eie hulpbronne nie. Die tradisionele soewereiniteitsbeginsel figureer derhalwe steeds sterk in die internasionale omgewingsreg. Slegs ernstige skade word verbied en duidelike en oortuigende getuieis word in die verband vereis. Heelwat onsekerheid bestaan steeds met betrekking tot die toepassing van die geen skade-kwalifikasie. Indien Beginsels 3 en 4 van die Rio Verklaring byvoorbeeld saamgelees word, kan die afleiding gemaak word dat die reg op ontwikkeling ('n verskyningsvorm van die soewereiniteitsbeginsel) deur omgewingsoorwegings gekwalifiseer word, ongeag of omgewingskade aan die omgewing van ander state of 'n staat se eie omgewing aangerig word. Sien paragraaf 2.3.1 hierbo en Nanda en Pring *International environmental law* 21-22 en 27-28 vir 'n volledige bespreking. Sien ook Verschuuren *Principles* 64-65 vir voorbeelde van die kodifisering en toepassing van die beginsel.

getransformeer, veral met betrekking tot die daarstel van gemeenskaplike regimes vir die bestuur van grensoorskreidende sowel as globale omgewingskwessies.¹⁷⁹ 'n Bekende formulering van die samewerkingsbeginsel is in Beginsel 24 van die Rio Verklaring vervat:

International matters concerning the protection and improvement of the environment should be handled in a co-operative spirit by all countries, big or small, on an equal footing. Co-operation through multilateral or bilateral arrangements or other appropriate means is essential to effectively control, prevent, reduce and eliminate adverse environmental effects resulting from activities conducted in all spheres, in such a way that due account is taken of the sovereignty and interests of all states.

Uit bovermelde aanhaling is dit duidelik dat die samewerkingsbeginsel met die gekwalifiseerde soewereiniteitsbeginsel versoenbaar is.¹⁸⁰ Die verband met die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte onderling is ook duidelik in die sin dat dit billik is dat elke staat met betrekking tot omgewingsbeskerming moet bydra, veral waar state gelyke belange ten opsigte van dieselfde hulpbron of omgewingsprobleem het.¹⁸¹

Beginsel 24 is relatief duidelik en ondubbelsinnig geformuleer en is deeglik in die internasionale reg gevestig.¹⁸² Die samewerkingsbeginsel weerspieël 'n internasionale gewoontereg telike verpligting wat, indien dit nie nagekom word nie, tot 'n selfstandige regsremedie aanleiding kan gee.¹⁸³ Vervolgens kan afgelei word dat die samewerkingsbeginsel die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte

¹⁷⁹ Sands *Principles* 250. Sien ook Nanda en Pring *International environmental law* 20 in verband met gevalle waar samewerking in die internasionale omgewingsreg met vrug toegepas is. Die samewerkingsbeginsel kan ook as 'n uitbreiding van die gekwalifiseerde soewereiniteitsbeginsel gesien word. Dit is nie voldoende om skade aan die omgewing van 'n ander staat te alleenlik te voorkom nie. State het 'n sorgplig teenoor mekaar om mekaar wedersyds te konsulteer, te waarsku en van inligting te voorsien in die bestuur van grensoorskreidende omgewingsprobleme. Sien Van Gestel *Coöperatie en codificatie* 169. Bovermelde standpunt is op p 47 van die *North Sea continental shelf case* 1969 ICJ bevestig: "It is not for the court to determine what shall be the final result of these negotiations...It is for the parties themselves to find an agreed solution that takes account of the objectives of the Treaty, which must be pursued in a joint and integrated way..Parties are under an obligation to conduct themselves that the negotiations are meaningful ...and not insist(s) upon its on position without contemplating any modification."

¹⁸⁰ Nanda en Pring *International environmental law* 21.

¹⁸¹ Sien paragraaf 2.4.2 hierbo.

¹⁸² Die beginsel word in menige "hard law" instrumente aangetref. Sien Verschuuren *Principles* 62-64 vir 'n volledige bespreking.

¹⁸³ Sands *Principles* 232.

onderling konkretiseer, in die opsig dat 'n substantiewe verpligting daardeur opgelê word.¹⁸⁴

Die samewerkingsbeginsel is tweeledig. Hoewel die bespreking hierbo hoofsaaklik op interstaatlike samewerking gekonsentreer het, kan die samewerkingsbeginsel ook intrastaatlike samewerking beteken, met ander woorde dat die gemeenskap, nie-staatlike organisasies en privaatmaatskappye met die regering moet saamwerk met betrekking tot besluitneming, beleidformulering en implementering van omgewingsbeleid.¹⁸⁵

Die samewerkingsbeginsel word in laasgenoemde gedaante deur *inter alia* Beginsels 18, 19 en 27 van die Rio Verklaring gekonkretiseer en dit word toegepas deur byvoorbeeld die bevordering van gemeenskapsbetrokkenheid, tegnologie- en inligtingsoordrag asook vroegetydige kennisgewing van dreigende omgewingskade.¹⁸⁶ Die praktiese toepassing van die samewerkingsbeginsel in sy tweede gedaante is egter meer problematies en het moontlik verreikende implikasies vir die verpligtinge van individue met betrekking tot die omgewing.¹⁸⁷ Derhalwe is die inhoud daarvan tans nog te onseker om dit as 'n gewoonteregtelike beginsel te erken en is die beginsel in sy tweede gedaante bloot rigtinggewend van aard.¹⁸⁸

2.4.5.3 Die voorkomingsbeginsel (*preventive principle*)

Die voorkomingsbeginsel hou met die beginsel dat state nie omgewingskade buite hul grondgebied moet aanrig nie verband, met die belangrike verskil dat die voorkomingsbeginsel state verplig om ook omgewingskade binne hul eie grondgebied

¹⁸⁴ Bovermelde proses waarvolgens 'n beginsel ontwikkel word deur 'n ander, meer spesifieke beginsel, sal hierna "konkretisering" genoem word. In die Rio Verklaring is die beginsel uitdruklik met volhoubare ontwikkeling geassosieer. State moet nou nie net saamwerk om skade aan buurstate te voorkom nie, maar samewerking moet op volhoubare ekonomiese, sosiale en omgewingsontwikkeling gerig wees. Beginsels 5, 6, 7, 9, 12, 13, 14 en 22 van die Rio Verklaring brei op die samewerkingsbeginsel uit, en konkretiseer dit derhalwe verder. Sien Verschuuren *Principles* 59.

¹⁸⁵ Sien Van Gestel *Coöperatie en codificatie* 167 en paragraaf 2.4.5.4 hieronder.

¹⁸⁶ Sands *Emerging Principles* 63. Sien ook Nanda en Pring *International environmental law* 55-57 met betrekking tot die toepassing van die beginsel in die vorm van kennisgewing, konsultasie en onderhandeling. Sien die bepalings ten aansien van bogenoemde in die SAOG Waterwegprotokol soos bespreek in Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1.

¹⁸⁷ Sien Van Gestel *Coöperatie en codificatie* 179.

¹⁸⁸ Sien egter Van Gestel *Coöperatie en codificatie* 171 dat die beginsel in sy intrastaatlike gedaante 'n toenemend belangriker rol in die EU reg speel.

te voorkom.¹⁸⁹ Ingevolge die voorkomingsbeginsel is dit meer effektief om omgewingskade te voorkom as om dit te herstel, of as om aanspreeklikheid vir omgewingskade te bepaal nadat dit plaasgevind het, aangesien omgewingskade dikwels onomkeerbaar is.¹⁹⁰ Indien 'n voorkomingsbenadering nie gevolg word nie, kan die koste verbonde aan omgewingskade 'n las vir onskuldige state of toekomstige geslagte word.¹⁹¹ Derhalwe konkretiseer die voorkomingsbeginsel die beginsels van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte, billikheid tussen geslagte onderling en die beginsel van volhoubare gebruik.

Bykans alle omgewingsverdrae is op die voorkoming van die een of ander vorm van omgewingsagteruitgang gerig, byvoorbeeld besoedeling of die verlies aan skaars spesies.¹⁹² Die toepassing van die voorkomingsbeginsel sluit risiko-assesseringsmeganismes, vroeë waarskuwingstelsels en enkele prosedurele aspekte, byvoorbeeld dataversameling, kennisgewing en omgewingsimpakstudies in.¹⁹³ Die

¹⁸⁹ Sands *Principles* 246. Sien ook Kiss en Shelton *International environmental law* 204 en paragraaf 2.4.5.1 hierbo.

¹⁹⁰ Brown Weiss *Environmental change* 17. Omgewingskade sluit besoedeling sowel as die uitputting van nie-herwinbare hulpbronne in. Voorkoming van omgewingskade hou met die voorsorgbeginsel verband in die sin dat, waar omgewingskade moontlik onomkeerbaar of baie ernstig is, voorsorg daarteen getref moet word selfs in die afwesigheid van wetenskaplike sekerheid met betrekking tot die gevolge. Sien ook paragraaf 2.4.5.5. In Drupsteen *Het preventiebeginsel* 71-73 word die voorkomingsbeginsel in 'n bepaalde rangorde ten opsigte van die voorsorgbeginsel en die beginsel dat die besoedelaar moet betaal geplaas. Die besoedelaar betaal-beginsel is in 'n "curatiewe model" begrond en impliseer dat omgewingskade daadwerklik ongedaan gemak kan word, maar dat dit nie moet impliseer dat 'n besoedelaar derhalwe die reg het om te besoedel nie. Omgewingskade moet eerder voorkom word aangesien dit soms nie herstel kan word nie. Die voorkomingsbeginsel is tweede in die rangorde en hou met volhoubare ontwikkeling verband in die sin dat voorkoming beter as genesing is uit sowel 'n omgewings-as ekonomiese oogpunt. 'n Beroep word op die wetenskap gedoen om die voorkoming van omgewingskade te fasiliteer. Waar die wetenskap egter te kort skiet, en omgewingskade nogtans dreig, moet voorsorg daarteen getref word ingevolge 'n "anticiperende model". Vervolgens tree owerhede ingevolge beide die voorkomings- as voorsorgbeginsel op voordat omgewingskade intree. Sien Loontjes *De beginselen* 82.

¹⁹¹ Brown Weiss *Environmental change* 17.

¹⁹² Kiss en Shelton *International environmental law* 205. Sien ook Drupsteen *Het preventiebeginsel* 74-77 vir toepassings van die beginsel in die internasionale en Europese reg.

¹⁹³ Brown Weiss *Environmental change* 18. Sien ook Drupsteen *Het preventiebeginsel* 73-74 vir die problematiek rondom die toepassing van die voorkomingsbeginsel. Die voorkomingsbeginsel staan permanent teenoor ontwikkelingskwessies, aangesien daar nie redelikerwys van persone of instansies verwag kan word om natuurlike hulpbronne totaal in hul natuurlike staat te laat nie (hoewel dit waarskynlik die mees effektiewe wyse sou wees waarop omgewingskade voorkom kan word). Die voorkomingsbeginsel behels dus ook bepaalde beperkings met betrekking tot produksie- en verbruikerspatrone. Sien ook paragraaf 2.4.3 in verband met die beginsel van volhoubare gebruik. 'n Konkretisering van die voorkomingsbeginsel is die beginsel van die bestryding van besoedeling by die bron. Die voorkomingsbeginsel kan derhalwe byvoorbeeld toegepas deur 'n sorgplig ten opsigte van enige aktiwiteit wat moontlik die omgewing kan aantas te erken, deur bepaalde inligtingsversamelingspraktyke te operasionaliseer, deur voorkeur te verleen aan substantiewe maatreëls wat die stort van gevaarlike stowwe reguleer in plaas daarvan

beginsel is in die Stockholm Verklaring (Beginsels 21) en die Rio Verklaring (Beginsel 17) en in bepaalde internasionale verdrae beliggaam en word toenemend in die nasionale omgewingsbeleid van state toegepas.¹⁹⁴ Die standaard vir die voorkoming van omgewingskade is egter bloot dat state “die nodige ywer” met betrekking tot voorkoming moet hê, die beste beskikbare tegnieke moet gebruik, die beste toepasbare middele moet gebruik en die beste beskikbare werkswyses moet toepas en nie dat omgewingskade absoluut voorkom moet word nie. Al bovermelde standarde is vaag en derhalwe moet meer konkrete standarde nog ontwikkel word, hetsy op internasionale of nasionale vlak.¹⁹⁵

2.4.5.4 Die beginsel van openbare deelname (*principle of public participation*)

Die beginsel van openbare deelname soos beliggaam in Beginsel 10 van die Rio Verklaring bepaal eerstens dat individue ‘n reg op toegang tot inligting met betrekking tot die omgewing, wat deur openbare owerhede gehou word, het. Tweedens bepaal Beginsel 10 dat omgewingskwessies meer effektief hanteer word wanneer belanghebbende inwoners op nasionale vlak aan besluitnemingsprosesse deelneem, en dat state sodanige deelname en openbare bewustheid moet fasiliteer.¹⁹⁶ Derdens bepaal Beginsel 10 dat state effetiewe toegang tot regs- en administratiewe prosedures moet verseker, wat die ontwikkeling van toepaslike remedies insluit.

Die voordele van openbare deelname sluit groter openbare bewustheid, opvoeding, bemagtiging, die bekamping van konflik, aanvaarding van regeringsbesluite, politiese legitimiteit en beter besluitneming, wat die behoeftes en waardes van die gemeenskap

om kwaliteitsoogmerke vir die bronne daar te stel en deur die ontwikkeling van praktyke rondom risiko-aanspreeklikheid. Voorkoming van omgewingskade behoort uit die staanspoor deel te maak van ontwikkelingsplanne. Sien Drupsteen *Het preventiebeginsel* 77-83.

¹⁹⁴ Sien byvoorbeeld a 14(1)(a) en (b) van die Biodiversiteitsverdrag. Sien ook Jans *European environmental law* 35 vir die toepassing van die beginsel in EU omgewingsdirektiewe.

¹⁹⁵ Nanda en Pring *International environmental law* 58.

¹⁹⁶ Sien Beginsels 20-22 van die Rio Verklaring waarin die deelname van vroue, die jeug en inheemse groepe spesifiek aangemoedig word. Sien ook Van Gestel *Coöperatie en codificatie* 167 vir ‘n argument dat die samewerkingsbeginsel tans geïnterpreteer word dat die klem toenemend op selfregulering in plaas van sogenaamde “*command and control*” regulering geplaas moet word. Vervolgens moet regionaal wetgewing ‘n raamwerk vir aksie bepaal maar daarbinne soveel moontlik ruimte en geleentheid vir konsultasie en deelname aan besluitneming deur nie-staatlike organisasies, die gemeenskap en ander belanghebbendes laat. Die SAOG omgewingswetgewing is raamwerkwetgewing maar maak onvoldoende voorsiening vir die konkretisering en operasionalisering van openbare deelname, hoewel die belang daarvan erken word. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1 en 3.4.2.2.

weerspieël, in.¹⁹⁷ Die beginsel van openbare deelname kan waarskynlik alleen toegepas word waar omgewingskwessies nie te tegnies of ingewikkeld vir die algemene publiek is om te verstaan nie, indien tyd en hulpbronne daarvoor beskikbaar is en indien die regering van 'n staat daartoe geneë is.¹⁹⁸

Die beginsel van openbare deelname word oor die laaste vier dekades toenemend in die internasionale reg ondersteun en in nasionale regerings van state toegepas.¹⁹⁹ In Agenda 21 word die beginsel as een van die noodsaaklike komponente van volhoubare ontwikkeling erken.²⁰⁰ Die toenemende hoeveelheid staatspraktyk in navolging van die beginsel asook aksie in die internasionale sfeer dui daarop dat die beginsel spoedig ontwikkel en moontlik in die toekoms as gewoonteregtelike volkereg geklassifiseer sal kan word. Die beginsel konkretiseer die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte onderling en die bevordering van openbare deelname kan derhalwe tot die bevordering van volhoubare ontwikkeling bydra.

2.4.5.5 Die voorsorgbeginsel (*precautionary principle*)

Ingevolge Beginsel 15 van die Rio Verklaring moet 'n voorsorgbenadering ten aansien van omgewingsbeskerming gevolg word:

In order to protect the environment, the precautionary principle shall be widely applied by states according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty

¹⁹⁷ Gilhuis *De Nederlandse milieuwetgeving* 22-23. Die burgerlike gemeenskap het 'n belang by omgewingswetgewing omdat hul regte op 'n skoon omgewing daardeur beskerm word. Vervolgens moet hulle by besluitneming betrokke wees. Sodoende word steun van omgewingswetgewing verseker. Die natuur is ook 'n "stemlose" entiteit. Deur gemeenskappe seggenskap in wetgewing te gee, word hulle die geleentheid gebied om die belange van die natuur te beskerm. Sien ook die toepassing van die openbare deelname-beginsel in die Water Raamwerkdirektief van die EU by paragraaf 4.3.4.1. Dit is ook in die Waterwegprotokol van SAOG beliggaam maar nie gekonkretiseer nie. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1.

¹⁹⁸ Die feit dat 'n groot gedeelte van die bevolking van SAOG ongeletterd is, dat ekonomies swak is en dat bepaalde Afrika-leiers blykbaar traag is om hul magsoorsig op enige wyse in gedrang te bring, beteken dus waarskynlik dat die beginsel van openbare deelname moeiliker in SAOG as in die EU toegepas sal kan word. Ander argumente teen openbare deelname is dat dit soms tot die verwatering van besluite lei of dat meer bevoorregte persone in die gemeenskap meer effektief aan besluitneming kan deelneem. Sien Nanda en Pring *International environmental law* 45.

¹⁹⁹ Nanda en Pring *International environmental law* 43. Sien veral die bespreking van die Aarhus Verdrag en die effek daarvan op die realisering van die beginsel van openbare deelname in die internasionale reg, vanaf p 46.

²⁰⁰ Paragraaf 23.2 van Agenda 21.

shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.²⁰¹

Die voorsorgbeginsel vorm die basis vir vroeë internasionale omgewingsaksie om ernstig dreigende omgewingskwessies, byvoorbeeld osoonverarming, klimaatverandering en 'n verlies aan biodiversiteit, te hanteer.²⁰² Sedert die Rio Beraad word die voorsorgbeginsel in bykans alle omgewingsverdrae beliggaam.²⁰³

'n Voorsorgbenadering behels die bestuur van die risiko.²⁰⁴ Die voorsorgbeginsel vereis dat aksie geneem word waar 'n bepaling van die risiko van 'n beplande aktiwiteit toon dat sodanige aktiwiteit 'n onaanvaarbare risiko inhou.²⁰⁵ Die besluit van welke risiko in 'n gemeenskap aanvaarbaar is, is van politiese aard en hou met die standaard vir omgewingsbeskerming wat in 'n gemeenskap gestel word, verband.²⁰⁶

²⁰¹ Sien ook a 4(3) van die *Convention of the ban of import into Africa and the control of transboundary movement and management hazardous wastes within Africa* van 1991 ingevolge waarvan state verplig word om op te tree waar daar 'n "waarskynlikheid" van risiko of 'n "redelike besorgdheid" met betrekking tot omgewingskade bestaan. Die verskil tussen die voorsorgbeginsel en die voorkomingsbeginsel is derhalwe daarin geleë dat, ten aansien van die voorkomingsbeginsel, die verband tussen die oorsaak en gevolg van 'n maatregel bekend is en die skadelike gevolg voorkom wil word. Die voorsorgbeginsel legitimeer aksie waar sodanige kousale verband nie bekend is nie maar waar die grootte van die risiko nietemin veroorsaak dat aksie geneem moet word. Sien Lambers *Het voorzorgbeginsel* 57.

²⁰² Sien die Voorwoord tot die Biodiversiteitsverdrag en a 3 van die Klimaatveranderingsverdrag waarin die beginsel beliggaam word.

²⁰³ Sien byvoorbeeld a 4(3)(f) van die *Bamako Convention on the ban of the import of hazardous wastes into Africa and on the control of their transboundary movement within Africa* van 1991, a 4(1)(f) van die Klimaatveranderingverdrag en die voorwoord tot die Biodiversiteitsverdrag. Sien ook veral a 10 van die *Cartanega Biosafety Protocol to the Convention of biological diversity* van 2000 waar die beginsel breër as in die Rio Verklaring geformuleer is. Die kwalifikasies van "ernstige en onomkeerbare skade" en "koste-effektiwiteit" is uitgelaat. Sien Böckenförde 2003 *ZaöRV* 313. Sien ook Jans *European environmental law* 34 met betrekking tot spesifieke toepassings van die beginsel in EU omgewingsdirektiewe. A 174(3) van die EU Verdrag bepaal dat beskikbare wetenskaplike en tegniese data by die formulering van omgewingsbeleid in ag geneem moet word. Voordat 'n voorsorgbenadering in die EU gegeld het, sou dit beteken dat, waar sodanige inligting ontbreek het, die EU geen voorkomingsmaatreëls sou neem nie. Onvoldoende wetenskaplike en tegniese data kan dus wel voldoende gronde vir die neem van omgewingsbeskermingsmaatreëls wees.

²⁰⁴ Kiss en Shelton *International environmental law* 249.

²⁰⁵ Da Cruz Vilaça 2004 *European public law* 385.

²⁰⁶ Jans *European environmental law* 33. In die EU word 'n hoë vlak van omgewingsbeskerming as die standaard gestel (a 174(2) van die EU Verdrag). Derhalwe is die risiko wat die EU bereid is om met betrekking tot omgewingsbeskerming te loop, waarskynlik relatief laag. Die EU-organe sal moet bewys waarom hul bereid is om 'n bepaalde risiko te loop. Sien Lambers *Het voorzorgbeginsel* 55. Voorts word die voorsorgbenadering uitdruklik in a 174(2) van die EU Verdrag beliggaam en word as 'n algemene beginsel van EU omgewingsreg beskou wat met betrekking tot omgewingsbeskerming, sowel as die beskerming van mense, diere en plante

Wanneer maatreëls vir omgewingsbeskerming, wat op 'n voorsorgbenadering gebaseer is, geneem word, moet sodanige maatreëls proporsioneel tot die gekose vlak van beskerming wees, deur 'n analise van die potensiële voordele en kostes verbonde aan aksie of die versuim om aksie te neem voorafgegaan word en aan hersiening onderwerp word indien nuwe wetenskaplike data aan die lig kom.²⁰⁷

Die implementering van 'n voorsorgbenadering kan derhalwe die volgende stappe behels:²⁰⁸ eerstens moet die aanwesigheid en omvang van die risiko, asook die kousale verband tussen die beoogde handeling en die skade, ondersoek word;²⁰⁹ tweedens moet die ernstigheid van die potensiële skade bepaal word; en derdens moet die owerhede besluit of die risiko geïgnoreer moet word en of maatreëls geneem moet word om voorsorg teen skade te tref.²¹⁰ 'n Voorsorgbenadering kan derhalwe ook 'n studie van die omgewingsimpak van 'n beplande aktiwiteit impliseer.²¹¹

toegepas word. Sien Da Cruz Vilça 2004 *European public law* 372-373. Sien ook Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.1.1 hieronder.

²⁰⁷ Sien veral *United Kingdom v Commission* C 180/96 ECR I 2265 98-111 waar noodmaatreëls vir die beskerming van die gesondheid teen die oordrag van 'n siekte vanaf beesvleis van die VK in die vorm van 'n EU besluit geneem is. In bovermelde saak is bevind dat die EU besluit vir op 'n tydelike verbod teen die in- en uitvoer van beesvleis van die VK regmatig was, vanweë die erkenning van die voorsorgbeginsel. Die Hof het bevind dat daar, ten tyde van die EU besluit, onsekerheid met betrekking tot die risiko en potensiële effek op menslike gesondheid bestaan het en dat die EU beskermingsmaatreëls mag aanneem sonder om te wag tot die realiteit en erns van die risiko ten volle duidelik is. Die hof bevind ook dat die maatreef van die EU nie disproportioneel tot die risiko is nie, met inagneming van die ernstigheid van die risiko en die dringendheid van die situasie. Hoe groter die risiko, met ander woorde hoe ernstiger die potensiële nadelige gevolg, hoe belangriker word dit dus om die risiko te vermy. Vervolgens word afgelei dat waar 'n potensiële nadelige gevolg onomkeerbaar sou wees indien dit intree, des te meer rede vir die tref van voorsorg daarteen bestaan. 'n Redelike vermoede van skade moet egter bestaan. Sien Lambers *Het voorzorgbeginsel* 55. Sien ook Da Cruz Vilça 2004 *European public law* 376-378 vir 'n bespreking van die toepassing van die voorsorgbeginsel in ander EU-sake. In Loontjens *De beginselen* 81-82 word egter gewaarsku dat die moontlikheid van oorregulering bestaan indien die voorsorgbenadering te wyd toegepas word. Derhalwe word verduur konkretisering van die beginsel vereis ten einde die reikwydte en die omstandighede waaronder dit toegepas moet word duidelik te omskryf.

²⁰⁸ Lambers *Het voorzorgbeginsel* 63-66.

²⁰⁹ Die voorsorgbeginsel kan toegepas word waar sodanige ondersoek gedoen is, maar waar die wetenskaplike inligting onvoldoende of onseker is. Indikasies van potensiële gevaar moet egter minstens bestaan. Sien Da Cruz Vilça 2004 *European public law* 378 en 382.

²¹⁰ Hoewel 'n hoë vlak van omgewingsbeskerming in die EU nagestreef word, (a 174(2) van die EU Verdrag) sal die vlak van beskerming wat benodig word sowel as die grootte van die risiko wat die EU bereid is om te loop, telkens met inagneming van die omstandighede van 'n saak bepaal moet word. Sien Da Cruz Vilça 2004 *European public law* 385.

²¹¹ Sien Lee *EU environmental law* 171-172 met betrekking tot omgewingsimpakstudies. Die EU het 'n omgewingsimpakdirektief, naamlik *Council Directive 85/337 on the Assessment of the effects of Certain Private and Public Projects on the Environment* waarin lidstate verplig word om sodanige studie te doen waar 'n beplande aktiwiteit moontlik die omgewing kan beskadig. Die bepaling van die risiko vereis waarskynlik dat die wetenskaplike gemeenskap betrek moet word. 'n Voorsorgbenadering word dus deur die samewerkingsbeginsel ondersteun. Sien paragraaf 2.4.5.2.

Die voorsorgbeginsel is 'n belangrike nuwe toevoeging tot die internasionale omgewingsreg en stel in der waarheid 'n ontwikkelde vorm van voorkoming van omgewingskade daar.²¹² Die status van die voorsorgbenadering is steeds onseker maar spoedig besig om te ontwikkel.²¹³

2.4.5.6 Die besoedelaar betaal-beginsel

Die werklikheid is dat besoedeling en omgewingskade nie altyd voorkom of vermy kan word nie en inderdaad plaasvind.²¹⁴ Kragtens die besoedelaar betaal-beginsel moet die party wat vir besoedeling verantwoordelik is, die koste van die omgewingskade dra.²¹⁵ Die besoedelaar betaal-beginsel verskaf derhalwe 'n wyse waarvolgens omgewingskade ongedaan gemaak kan word.²¹⁶ Die besoedelaar betaal-beginsel is in wese 'n ekonomiese beginsel wat behels dat die koste van omgewingskade wat deur openbare entiteite aangerig word, geïnternaliseer moet word.²¹⁷ Indien die koste van omgewingskade nie geïnternaliseer word nie, sal die slagoffer daarvan daarvoor moet betaal.²¹⁸ 'n Bykomende voordeel van die beginsel

²¹² Kiss en Shelton *International environmental law* 212.

²¹³ Sands *Principles* 279. Geen universele definisie van die beginsel bestaan nie. Onsekerhede met betrekking tot die betekenis van “dreigende skade”, “koste-effektiewe maatreëls” en “ernstige en onomkeerbare skade” bestaan en verg verdere konkretisering. Sien Nanda en Pring *International environmental law* 59 en Böckenförde 2003 *ZaöRV* 314, asook p 318-323 met betrekking tot die toepassing van die beginsel in die Cartagena Protokol van 2000. Sien ook Scholtz 2002 *SAJELP* 167-168 met betrekking tot 'n argument dat die beginsel, in die lig van wydverspreide internasionale erkenning, wel as 'n beginsel van die internasionale gewoontereg aangemerkt kan word, ten spyte dat dit nog nie, sover vestel kan word, as sodanig in 'n uitspraak van 'n internasionale geregtshof erken is nie. Sien ook Lambers *Het voorzorgsbeginsel* 61-63 vir 'n bespreking van bepaalde toepassings van die beginsel in die EGH. Die EGH het egter ook nog nie die voorsorgbeginsel op omvattende wyse ontwikkel nie.

²¹⁴ Drupsteen *Het preventiebeginsel* 71.

²¹⁵ Kiss en Shelton *International environmental law* 212-213.

²¹⁶ Soms is omgewingskade egter onomkeerbaar en kompensasie mag in bepaalde gevalle betaalbaar wees. Derhalwe is die volg van 'n voorsorg- of voorkomingsbenadering in die geval van moontlike onomkeerbare omgewingskade baie belangrik aangesien dit ontoereikend sal wees om die besoedelaar te laat betaal. Sien Drupsteen *Het preventiebeginsel* 71-72.

²¹⁷ Die volledige koste van produksie, met ander woorde ook die koste van byvoorbeeld die skade wat aan die mens, die omgewing en natuurlike hulpbronne aangerig word, moet by die prys van goedere ingesluit wees. Sien ook Beginsel 16 van die Rio Verklaring en Kiss en Shelton *International environmental law* 214.

²¹⁸ Veronderstel 'n rivier is besoedel en die skade word nie deur die besoedelaar daarvan herstel of vergoed nie. Sekere aktiwiteite kan nie meer ten aansien van die rivier uitgevoer word nie en die gemeenskap mag 'n ekonomiese verlies ly. 'n Ander moontlikheid is dat die gemeenskap maatreëls vir die rehabilitasie van die rivier tref en derhalwe die koste van die besoedeling dra. 'n Laaste moontlikheid is die betaling van subsidies deur die gemeenskap aan die besoedelaar sodat laasgenoemde die besoedeling kan beheer. Sien Kiss en Shelton *International environmental law*

is dat, indien besoedelaars die koste van die herstel van besoedeling moet dra, dit sodanige besoedelaars moontlik sal aanmoedig om besoedeling te bekamp en die moontlikheid van minder skadelike produkte en tegnologie sal ondersoek en in werking stel.²¹⁹ Derhalwe moet die besoedelaar sowel die koste van omgewingskade as die kostes verbonde aan die tref van maatreëls vir die beskerming van die omgewing dra.²²⁰

Die wyse waarop bovermelde beginsel toegepas moet word, is steeds 'n vraagstuk.²²¹ Dit is soms moeilik om die waarde van omgewingskade, die persoon of entiteit aanspreeklik daarvoor en of 'n bepaalde oplegging van aanspreeklikheid in die openbare belang is, te bepaal.²²² Die ekonomieë van ontwikkelende lande kan ook nie noodwendig bekostig om omgewingskoste te internaliseer nie.²²³ Die beginsel is nie in die Stockholm Verklaring opgeneem nie, en in Beginsel 16 van die Rio Verklaring is dit gekwalifiseer in openbare belang en die belang daarvan om nie handelspraktyke en belegging te versteur nie. Die status en inhoud van die besoedelaar betaal-beginsel is tans onseker.²²⁴ Die besoedelaar betaal-beginsel is waarskynlik tans niks meer as "soft law" nie aangesien 'n definitiewe verpligting en voldoende staatspraktyk met betrekking tot die beginsel nie bestaan nie.²²⁵

2.4.5.7 Die beginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid

214. Sien ook Jans *European environmental law* 38 vir 'n standpunt dat sodanige situasies vermy moet word deur meganismes te ontwikkel om te verseker dat die besoedelaar betaal.

²¹⁹ Jans *European environmental law* 38. Derhalwe het die beginsel nie net ten doel om reeds gelede omgewingskade te herstel nie, maar kan moontlik ook omgewingskade voorkom. Sien Drupsteen *Het preventiebeginsel* 72. Sien ook Hoitink *Het beginsel de vervuiler betaalt* 51 met betrekking tot 'n standpunt dat die besoedelaar betaal-beginsel oor die vermoë beskik om die omgewingsreg te "ekonomiseer".

²²⁰ Hoitink *Het beginsel de vervuiler betaalt* 42-43. Die skrywer stel voor dat die term "besoedelaar" nie gebruik moet word nie, maar eerder "diegene wat die omgewing aantast".

²²¹ Moontlike toepassings sluit in die hef van omgewingsbelasting, die ontwikkeling van 'n sisteem vir die bepaling van aanspreeklikheid, die verlening van omgewingsubsidies en 'n proses vir die toekenning van skadevergoeding. Sien Hoitink *Het beginsel de vervuiler betaalt* 45-51 vir 'n volledige bespreking.

²²² Hoitink *Het beginsel de vervuiler betaalt* 42-44.

²²³ Nanda en Pring *International environmental law* 41.

²²⁴ Hoitink *Het beginsel de vervuiler betaalt* 41. Sien Verschuuren *Principles* 68-69 vir voorbeelde van toepassings van die beginsel.

²²⁵ Nanda en Pring *International environmental law* 41. Sien Jans *European environmental law* 37-39 vir 'n bespreking van die toepassing van die besoedelaar betaal-beginsel in die EU. Hoitink meen dat, hoewel bepaalde nasionale en Europese erkenning van die beginsel waargeneem kan word, is die beginsel slegs 'n "normatiewe rigsgnoer" en skryf nie 'n bepaalde resultaat voor nie. Sien Hoitink *Het beginsel de vervuiler betaalt* 44-45.

Die beginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid, soos beliggaam in Beginsel 7 van die Rio Verklaring, erken die spesiale behoeftes van ontwikkelende lande wat by die ontwikkeling van die internasionale omgewingsreg in ag geneem moet word.²²⁶ Die verantwoordelikheid van 'n staat met betrekking tot die algemene verpligting om die omgewing te beskerm, moet met inagneming van die bydrae van die staat tot omgewingskade en die vermoë van die staat om omgewingskade te verhoed, bepaal word.²²⁷

Toepassings van die beginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid word in bepaalde internasionale verdrae aangetref. Die *UN framework convention on climate change* van 1992 illustreer die differensiasie tussen lidstate soos volg: ontwikkelde state moet die leiding neem ten aansien van klimaatverandering;²²⁸ ontwikkelde lande moet die finansiële hulpbronne verskaf ten einde ontwikkelende state in staat te stel om hul verpligtinge uit hoofde van die Verdrag na te kom;²²⁹ ontwikkelde state moet ontwikkelende state bystaan met betrekking tot die koste van aanpassing by die negatiewe effekte van klimaatverandering;²³⁰ ontwikkelde lande moet die oordrag van tegnologie en kennis aan ontwikkelende lande fasiliteer;²³¹ die vroeër kommunistiese lande van Oos- en Sentraal-Europa word geag in 'n proses van ekonomiese en politieke transformasie te wees en word bepaalde buigsaamheid toegelaat ten einde hul kapasiteit vir die implementering van die verdrag te verbeter;²³² ontwikkelende lande moet finansiële bystand verkry en by die oordrag van tegnologie baat vind;²³³ en ontwikkelende lande word bepaalde tydsverlengings met betrekking tot die implementering van die verdrag verleen.²³⁴

²²⁶ Sands *Principles* 285. Die verband tussen bovermelde beginsel en die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte onderling is in paragraaf 2.4.2 bespreek. Sien ook 2.2.1 in verband met die spesiale behoeftes van ontwikkelende lande asook hul aanvanklike houding ten opsigte van omgewingsbeskerming.

²²⁷ Sands *Principles* 286.

²²⁸ A 3(1) van die Klimaatveranderingverdrag.

²²⁹ A 4(3) van die Klimaatveranderingverdrag.

²³⁰ A 4(4) van die Klimaatveranderingverdrag.

²³¹ A 4(5) van die Klimaatveranderingverdrag.

²³² A 4(6) van die Klimaatveranderingverdrag.

²³³ A 4 van die Klimaatveranderingverdrag.

²³⁴ A 4 van die Klimaatveranderingverdrag. Sien ook a 21 en 22 van die *Convention to combat desertification in those countries experiencing serious drought and/or desertification, particularly in Africa* van 1994.

Die beginsel van gedifferensieerde verantwoordelikheid is dus tweeledig. Eerstens konkretiseer dit die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte onderling. Tweedens is dit 'n belangrike wyse om die deelname en samewerking van ontwikkelde lande met betrekking tot internasionale omgewingskwessies te verseker, aangesien buigsaamheid in verdrae ingebou kan word.²³⁵ Gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid behoort egter meer as bovermelde te behels. Die herverdeling van rykdom, of minstens die verskaffing van finansiële bystand deur ontwikkelde aan ontwikkelende lande, daadwerklike tegnologie-oordrag en die verskaffing van handelsvoordele aan ontwikkelende lande sou manifestasies van die beginsel wees. Sodanige ontwikkelinge in die nabye toekoms is onwaarskynlik. Derhalwe ontbreek die nodige staatspraktyk om die klassifikasie van die beginsel as internasionale gewoontereg te regverdig.²³⁶

Uit bovermelde bespreking is dit derhalwe duidelik dat alleen die gekwalifiseerde soewereiniteitsbeginsel, en moontlik die interstaatlike samewerkingsbeginsel, tot op hede as gewoonteregtlike volkereg erken kan word.²³⁷ Geen van die vier beginsels wat die inhoud van volhoubare ontwikkeling weerspieël, het sodanige status nie.²³⁸ Ander omgewingsregtelike beginsels wat volhoubare ontwikkeling bevorder is egter spoedig aan die ontwikkel, maar dit is onseker wat die huidige status van elkeen is. Die veilige gevolgtrekking is dat toenemende staatspraktyk, wat in die konkretisering van beginsels in die vorm van bindende regionale of nasionale wetgewing weerspieël word, die ontwikkeling van die status van internasionale omgewingsbeginsels behoort te bevorder.

2.5 Gevolgtrekking

²³⁵ Sien Nanda en Pring *International environmental law* 39-40 vir voorbeelde van verdrae waar dit die geval is. Die effek daarvan om ontwikkelende lande meer beweegruimte toe te laat, mag egter die effektiwiteit van 'n verdrag ondermyn.

²³⁶ Nanda en Pring *International environmental law* 40.

²³⁷ Verschuuren *Principles* 74-75.

²³⁸ Die oorsaak hiervan is waarskynlik die algemene formulering en derhalwe die abstraktheid van die beginsels van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte en billikheid tussen geslagte onderling. Die beginsel van volhoubare gebruik en die integrasiebeginsel is minder abstrak en vorm derhalwe die basis van omgewingswetgewing. Die volgehoue agteruitgang van hulpbronne veroorsaak egter dat daar nie sprake van voldoende staatspraktyk met betrekking tot laasgenoemde beginsels kan wees nie.

Volhoubare ontwikkeling word, ten spyte van konseptuele onduidelikheid, as 'n konsep van die internasionale omgewingsreg erken. Internasionale konsensus bestaan blykbaar oor bepaalde aspekte met betrekking tot die bestaansrede, inhoud en prosedurele implikasie van volhoubare ontwikkeling. Ingevolge nie-bindende internasionale reg is die bestaansrede vir volhoubare ontwikkeling om beperkings op ekonomiese ontwikkelingsaktiwiteite in belang van die omgewing te plaas en om armoede uit te wis deur 'n wyse te skep waarvolgens armes van natuurlike hulpbronne gebruik kan maak om in hul basiese behoeftes te voorsien, sonder om die hulpbronbasis uit te put.

Derhalwe is volhoubare ontwikkeling 'n konsep wat deur beide ontwikkelende as ontwikkelde lande nagestreef moet word. Die fokus van volhoubare ontwikkeling, soos uit internasionale dokumente afgelei kan word, is die langtermyn beskerming van die omgewing deur middel van die toepassing van bepaalde omgewingsbeginsels; die langtermyn verbetering van die lewenstandaard van die mens; en die integrasie van omgewingsbeskerming, ekonomiese groei en sosiale realiteite.

In die lig van bogenoemde het volhoubare ontwikkeling bepaalde prosedurele implikasies. Wetgewing moet met inagneming van omgewingsbeginsels ontwikkel word ten opsigte van spesifieke omstandighede en sektore ten einde volhoubare ontwikkeling te bevorder. Alle belanghebbendes moet by die wetgewende proses betrokke wees sodat behoeftes akkuraat geïdentifiseer en hanteer kan word. Laasgenoemde impliseer *inter alia* inligtingsoordrag.

Volhoubare ontwikkeling is 'n abstrakte konsep wat konkrete resultate moet lewer. Derhalwe moet die konseptuele onduidelikheid uit die weg geruim word om plek vir die ontwikkeling van wyses vir die implementering van volhoubare ontwikkeling te maak. Alhoewel onduidelikheid bestaan, kan volhoubare ontwikkeling as 'n ideaal van die internasionale omgewingsreg beskou word. Vervolgens beskik volhoubare ontwikkeling oor 'n sekere normatiewe oorredingsvermoë wat die uitkoms van byvoorbeeld omgewingsdispute en die interpretasie van wetgewing kan beïnvloed. Weens bovermelde werking van volhoubare ontwikkeling as 'n ideaal kan volhoubare ontwikkeling ook die reg op ontwikkeling kwalifiseer.

Wanneer 'n ideaal nagestreef word behels dit eerstens die ontwikkeling van beginsels en tweedens die ontwikkeling van konkrete regsreëls. Vier relatief abstrakte beginsels weerspieël die inhoud van volhoubare ontwikkeling en word in die internasionale reg erken, naamlik die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte, die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte onderling, die beginsel van volhoubare gebruik van hulpbronne en die integrasiebeginsel. Sommige van bovermelde beginsels word verder gekonkretiseer deur middel van die gekwalifiseerde soewereiniteitsbeginsel, die voorsorgbeginsel, die voorkomingsbeginsel, die besoedelaar betaal-beginsel, die beginsel van openbare deelname, die samewerkingsbeginsel en die beginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid. Al die beginsels van volhoubare ontwikkeling kan deur die ontwikkeling van reëls verder ontwikkel en gekonkretiseer word. In die afwesigheid van konkretisering verskaf die beginsels van volhoubare ontwikkeling algemene riglyne vir die formulering van omgewingsreg.

Lande kan versuim om volhoubare ontwikkeling te implementeer en te bevorder nie langer aan die vaagheid van die konsep toeskryf nie. Volhoubare ontwikkeling is 'n aanvaarde konsep met 'n bepaalde erkende inhoud wat deur beginsels uitgewerk word. Boonop is volhoubare ontwikkeling die basis van alle post-Rio omgewingsverdrae. In Hoofstukke 3 en 4 word vervolgens aangetoon hoe die beginsels van volhoubare ontwikkeling in die wetgewing van onderskeidelik die Suider Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap (SAOG) en die Europese Unie (EU) beliggaam word, asook welke regsreëls reeds uit bovermelde beginsels ontwikkel het. Die waterbeleid van elke regionale organisasie sal telkens as voorbeelde van die toepassing van volhoubare ontwikkeling dien. Aandag word geskenk aan die strukture van beide SAOG en die EU ten einde die geskiktheid daarvan vir die bevordering van volhoubare ontwikkeling te bepaal.

HOOFSTUK 3

DIE SUIDER-AFRIKAANSE ONTWIKKELINGSGEMEENSAP EN VOLHOUBARE ONTWIKKELING

3.1 Inleiding

Die inwoners van Suider-Afrika word deur armoede geteister en is afhanklik van die natuurlike omgewing vir oorlewing en deelname aan die handelsverkeer.¹ Aangesien die meeste natuurlike hulpbronne deur state gedeel word en gemeenskaplike ekonomiese en sosiale probleme in state van Suider-Afrika ondervind word, word regionaal samewerking vereis.² Die Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap is in die lewe geroep met die doelstelling om ontwikkeling en ekonomiese groei te bewerkstellig, armoede te verlig, die lewenstandaard van inwoners te verbeter en agtergeblewenes op te hef deur middel van regionaal integrasie.³ Regionaal integrasie mag ook die gesamentlike bestuur van gedeelde hulpbronne fasiliteer.⁴

¹ Roberts en Naidu *Confronting the region* 47. Sien Beyerlin 2003 *ZaöRV* 417-418 en Ramsamy *Poverty reduction* 10 vir die moontlike oorsake van armoede in Afrika en Suider-Afrika. 70% van die inwoners van Suider-Afrika lewe onder die internasionale armoede-drumpel van \$2 per dag, terwyl 40% onder die \$1 per dag drumpel leef. Armoede in Suider-Afrika is tweeledig. Die inwoners van Suider-Afrika gaan onder sowel uiterste armoede of inkomste-armoede, wat deur 'n tekort aan inkomste vir die voorsiening in basiese behoeftes soos voedsel gekenmerk word, as menslike armoede, wat deur 'n gebrek aan opvoeding, gesondheid, sanitasie en energie gekenmerk word, gebuk. Een van die belangrikste oorsake van armoede is die nie-volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne, wat deur toenemende verstedeliking vererger word. Sien Roberts en Naidu *Confronting the region* 25-31,37 en Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.3 hierbo. 'n Ander oorsaak van armoede is 'n onbillike verdeling van die opbrengste van ekonomiese groei, aangesien tot 65% van die inwoners van lidstate wat die verlangde 6.2% ekonomiese groei koers handhaaf, steeds onder die armoede-drumpel van \$1 per dag leef. Sien Ramsamy *Poverty reduction* 11.

² Sien Roberts en Naidu *Confronting the region* 1-4 en 39-42 vir 'n bespreking van gemeenskaplike probleme, die redes vir integrasie in Suider-Afrika asook 'n bespreking van regionaal organisasies in Suider-Afrika. Die oorvleuelende lidmaatskap van state ten aansien van verskeie regionaal organisasies belemmer hul effektiwiteit. Ander regionaal organisasies in Suider-Afrika sluit in COMESA, SACU en CMA. Sien Esterhuysen *Africa A-Z* 64-67 vir 'n volledige bespreking.

³ Voorwoord tot die *SADC Treaty* van 1992, hierna die SAOG en die SAOG Verdrag. Sien ook Arya *SADC review* 10. Vir die doeleindes van hierdie verhandeling beteken die term "integrasie" die proses waarvolgens state hulself organiseer met die oog op interstaatlike samewerking gerig op die kollektiewe regulering van gemeenskaplike kwessies en die kollektiewe nastreef van gemeenskaplike doelwitte. Sien Bermann en Pistor *Law and governance* 116.

⁴ Water is een van die hulpbronne in Afrika ten opsigte waarvan volhoubare gebruik en gemeenskaplike bestuur vereis word. Sien Beyerlin 2003 *ZaöRV* 428-430 vir 'n bespreking van internasionale aksie in bovermelde verband. Die wyse van bestuur van waterhulpbronne is egter afhanklik van geografiese en sosio-ekonomiese toestande met betrekking tot 'n spesifieke streek. Derhalwe word dit meer effektief op regionaal- of subregionaal vlak as op globale vlak die hoof gebied. Sien Beyerlin 2003 *ZaöRV* 436. SAOG fokus ook op bovermelde kwessie vanweë die impak van waterskaarste op die uitwissing van armoede en die bevordering van volhoubare ontwikkeling in die streek. Sien die bespreking van die SAOG Waterwegprotokol by paragraaf 3.4.2.1 hieronder. Die toepassing van volhoubare ontwikkeling ten opsigte van wildbewing in SAOG word ook in dié hoofstuk bespreek. Sien paragraaf 3.4.2.2.

Die ideaal van volhoubare ontwikkeling moet in SAOG nagestreef word.⁵ Derhalwe moet die beginsels van volhoubare ontwikkeling in SAOG-beleid beliggaam word, sodat dit uiteindelik in die wetgewing van lidstate geïmplementeer kan word.⁶ Vervolgens moet die ontwikkelingsbehoeftes van SAOG aangespreek word sonder om natuurlike hulpbronne uit te put of die omgewing te beskadig.⁷ Die volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne en die beskerming van die omgewing is daarom doelstellings van die SAOG.⁸ Bykomend moet natuurlike hulpbronne sodanig benut en bestuur word dat huidige asook toekomstige geslagte daarby kan baat.⁹ Laasgenoemde beginsel impliseer ook dat alle inwoners van SAOG minstens toegang tot voldoende natuurlike hulpbronne moet hê en op 'n billike wyse in die produkte van ontwikkeling moet deel.¹⁰

Na 'n kort ontwikkelingsgeskiedenis van SAOG, word in Hoofstuk 3 aangetoon tot watter 'n mate SAOG as regionale organisasie aan die ideaal van volhoubare ontwikkeling toegewy is. Vervolgens word aangetoon hoe die konsep volhoubare ontwikkeling in die omgewingsreg van SAOG neerslag vind en welke organe en

⁵ Voorwoord tot die SAOG Verdrag. Kragtens die Verdrag is volhoubare ontwikkeling een van die doelstellings van SAOG. Volhoubare ontwikkeling kan eerder as 'n ideaal geklassifiseer word, hoewel dit gereeld as 'n doelstelling in internasionale instrumente gestel word. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.3.3 en 2.3.4 waar die regspraak van volhoubare ontwikkeling bespreek word.

⁶ Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.3.4 vir 'n volledige bespreking van die beginsels van volhoubare ontwikkeling. Die wyse waarop die beginsels van volhoubare ontwikkeling in die omgewingswetgewing van SAOG beliggaam word, word vanaf paragraaf 3.4.2 bespreek. Hoewel die integrasiebeginsel vereis dat omgewingsoorwegings ook in ander wetgewing, byvoorbeeld ekonomiese wetgewing in ag geneem moet word, word alleen die omgewingswetgewing van SAOG hier ondersoek. Die effektiewe bestuur van natuurlike hulpbronne sal waarskynlik bepaalde ander SAOG beleid beïnvloed. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4 in verband met die integrasiebeginsel.

⁷ Chenje *Zambesi Basin* xix. Ontwikkelings- en omgewingsbelange moet, ingevolge die integrasiebeginsel, versoen word. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4. In Hoofstuk 2 is vermeld dat 'n mens redelikerwys kan verwag dat, in die lig van die grootskaalse ekonomiese groei wat in SAOG benodig word om armoede uit te wis, meer klem op die ontwikkelingsaspek as op die omgewingsbeskermingsaspek van volhoubare ontwikkeling geplaas sal word. Dit is blykbaar ongelukkig die geval: in 'n amptelike dokument van SAOG, naamlik die *SADC review* van 2001, waarin strategieë vir die uitwissing van armoede bespreek word, word nóg omgewingsbeskerming nóg die volhoubare gebruik van hulpbronne vermeld.

⁸ A 5 van die SAOG Verdrag. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.3 in verband met die beginsel van volhoubare gebruik. Die toepassing van die beginsel ten opsigte van water en wild is by paragraaf 3.4.2 bespreek.

⁹ Chenje *Zambesi Basin* xix. Sien Hoofstuk 2 paragrawe 2.4.1-2.4.2 in verband met die beginsels van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte en billikheid tussen huidige geslagte onderling.

¹⁰ Sien Hoofstuk 2 paragrawe 2.4.2-2.4.3 hierbo in verband met die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte onderling en die beginsel van volhoubare gebruik.

strukture vir die implementering van die beginsels van volhoubare ontwikkeling verantwoordelik is.¹¹

3.2 Ontwikkelingsgeskiedenis van SAOG as regionale organisasie in Afrika

Die redes vir die ontstaan van SAOG en sy voorloper, die Suider-Afrikaanse Ontwikkelingskoördinerings Konferensie (SAOKK), was hoofsaaklik van politiese aard.¹² Die SAOKK is in 1980 met die ondertekening van die Lusaka Deklarasie deur die nege onafhanklike Suider-Afrikaanse state in die lewe geroep.¹³ Die hoofdoelstelling was “die vermindering van ekonomiese afhanklikheid van, spesifiek, maar nie alleenlik nie, die Republiek van Suid-Afrika,” asook die voorkoming van fragmentering van individuele ekonomieë.¹⁴ Ander doelstellings was die implementering van programme en projekte met nasionale en regionale strekking, die mobilisering van hulpbronne met die oog op kollektiewe welvaart en die daarstel van internasionale ondersteuning.¹⁵

Die fokus is aanvanklik op ontwikkeling van infrastruktuur asook samewerking met betrekking tot produksie geplaas om sodoende onafhanklikheid van Suid-Afrika te bewerkstellig.¹⁶ Ekonomiese ontwikkelingskoördinerings is geïnisieer om laasgenoemde doelwitte te bereik.¹⁷ ‘n Aantal funksionele gebiede waar regionaal samewerking vereis word, is geïdentifiseer, met individuele lidstate as sektorale

¹¹ Hoewel SAOG ook protokolle met betrekking tot bosbou en vissery het, sal alleen op die protokolle met betrekking tot water en wild gekonsentreer word. Sien paragraaf 3.4.2 hieronder.

¹² Konflik het die verhouding tussen die onafhanklike Suider-Afrikaanse state en die destydse apartheids-regime van die Suid-Afrikaanse regering gekenmerk. Sien Liondjo *Perspectives* 164.

¹³ *Declaration on Economic Liberation* van 1980 onderteken te Lusaka deur Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mosambiek, Swaziland, Tanzanië, Zambië en Zimbabwe. Namibië en Suid-Afrika het die Deklarasie onderskeidelik in 1990 en 1994 onderteken.

¹⁴ *SADCC Annual Conference* van 1979.

¹⁵ Anoniem 2004 <http://www.sadc.int> 21 Jan.

¹⁶ Heiman 1997 *RADIC* 650.

¹⁷ Ekonomiese ontwikkelingskoördinerings word gedefinieer as ‘n proses vir die rehabilitasie van bestaande infrastruktuur en die bou van nuwe fasiliteite op ‘n gebalanseerde wyse sodat ontwikkeling gelykmatig versprei en nie in een land gekonsentreer word nie. Sien Mhone 1991 *CILSA* 279-380. Die gelykmatige verspreiding van die voordele van ontwikkeling is ‘n konkretisering van die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte onderling en die beginsel van volhoubare gebruik. Sien die bespreking van die beginsels in Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.2 en 2.4.3.

koördineerders.¹⁸ Derhalwe was die bestuurstruktuur van SAOG gedentraliseer van aard, aangesien soewereiniteit beskerm moes word.¹⁹

Dit was egter teen 1990 duidelik dat ekonomiese onafhanklikheid van Suid-Afrika nie haalbaar was nie.²⁰ Die verwagting was waarskynlik dat Suid-Afrika, met sy nuwe demokratiese regering, die nodige leierskap, kapitaal en infrastruktuur kon bied om die ontwikkeling van die ekonomieë van ander lidstate te bespoedig.²¹ Vervolgens is die SAOG Verdrag en Windhoek Deklarasie tydens die 1992 SAOG Beraad aanvaar waarin bepaal is dat 'n sterker vorm van integrasie, te wete ontwikkelingsintegrasie, nagestreef sou word.²² Meer uitgebreide ekonomiese samewerking en integrasie, gebaseer op billikheid en wedersydse voordeel, sou bevorder word, met die klem op die vrye beweging van produkte, goedere en dienste tussen lidstate.²³

Probleme is egter ondervind met betrekking tot die gedentraliseerde struktuur wat in SAOG gevolg is.²⁴ Derhalwe is tydens die SAOG Beraad van 2001 besluit om die een en twintig sektorkoördineringsseenhede en kommissies te staak en hul aktiwiteite na die Sekretariaat oor te dra deur middel van die daarstel van vier direktorate.²⁵ Die

¹⁸ Die sektorale koördineerders was die volgende: Energiekommissie (Angola); Boerderynavorsing en –opleiding (Botswana); Omgewing, grondgebruik en water (Lesotho); Binnelandse visserij, woude, wildbewaring (Malawi); Toerisme (Mauritius); Kultuur, Inligting en sport, Vervoer- en Kommunikasie Kommissie (Mosambiek); Seevisserij, Regskwessies (Namibië); Finansies en Belegging, Gesondheid (Suid-Afrika); Menslike Hulpbronontwikkeling (Swaziland); Industrie en Handel (Tanzanië); Arbeid en Mynwese (Zambië); en Voedsel, Boerdery en Natuurlike hulpbronne (Zimbabwe). Geen sektore is aan die Republiek van die Kongo of die Seychelles toegewys nie. Sien Arya *SADC review* 17.

¹⁹ Anoniem 2001 www.africaaction.org 21 Jan. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.1 in verband met die soewereiniteitsbeginsel.

²⁰ Ng'ong'ola *SALJ* 268.

²¹ Burgess *Southern African Regional Integration* 5.

²² *Towards a Southern African Development Community – Declaration made by Heads of State and Government of Southern Africa* van 1992, hierna die Windhoek Deklarasie. Ontwikkelingsintegrasie word gedefinieer as integrasie met die oog op die kollektiewe verwesenliking van 'n gemeenskaplike ontwikkelingsbehoefte, of integrasie vir ontwikkeling. Sien die voorwoord tot die SAOG Verdrag.

²³ A 5(2)(d) van die SAOG Verdrag. Ander doelstellings van SAOG sluit in die bevordering van volhoubare ekonomiese groei, die verligting van armoede, die verbetering van die lewenstandaard van veral agtergeblewenes, die bevordering van gedeelde waardes deur middel van demokratiese instellings, vrede en stabiliteit, produktiwiteit, die volhoubare gebruik van hulpbronne en die effektiewe beskerming van die omgewing en die bevegting van MIV. Sien a 5 van die SAOG Verdrag.

²⁴ Nie al die sektore het effektief gefunksioneer nie, aangesien hulle nie oor die nodige kapasiteit beskik het nie. Koördinasie tussen die verskillende sektore was ook nie algemeen nie. Sien Anoniem 2001 www.africaaction.org 21 Jan.

²⁵ Isaksen en Tjonneland 2001 www.eldis.org 25 Jan. Of daar 'n daadwerklike magsverskuiwing plaasgevind het is steeds 'n vraagstuk. 'n Magsverskuiwing sou *inter alia* behels dat die

vier direkteure, elk gelei deur 'n direkteur, is handel, industrie, finansies en belegging; infrastruktuur en dienste; voedsel, boerdery en natuurlike hulpbronne; en sosiale en menslike ontwikkeling en spesiale programme.²⁶ Die hoofdoelstelling van die institusionele hervormings was om SAOG 'n meer effektiewe en tersaaklike regionale organisasie te maak.²⁷

'n Ander rede vir die versterking van SAOG as regionale organisasie, is die feit dat SAOG, soos ander regionale groeperinge in Afrika, 'n bousteen van die beoogde Gemeenskaplike Afrika Mark is.²⁸ Die regionale organisasies van Afrika moet met mekaar geïntegreer word sodat 'n Gemeenskaplike Afrika Mark en vryhandelsone uiteindelik uit die werksaamhede van die regionale organisasies kan ontwikkel.²⁹

Die doelstellings van SAOG stem ooreen met die doelstellings van Afrika in geheel, te wete die uitwissing van armoede en die bevordering van volhoubare ontwikkeling in ontwikkelingsbeleid.³⁰ Die doelstellings van die Organisasie vir Afrika Eenheid/Afrika Ekonomiese Gemeenskap (*Organization for African Unity/African Economic Community*) was hoofsaaklik om, deur middel van samewerking en die harmonisering van die nasionale beleid van lidstate, die lewenstandaard van alle inwoners van Afrika te verbeter.³¹ In 2000, tydens die Lomé Beraad van die OAE, is egter besluit dat die OAE en AEG tot 'n eenheid sou ontwikkel, naamlik die Afrika Unie (*African Union*).³² Die klem is vervolgens op die bevordering van politiese en

Sekretariaat voldoende bekwame personeel moet bekom om sy nuwe funksies te verrig, welke personeel deur lidstate aanbeveel en na Gaborone gesekondeer moet word. Laasgenoemde proses het waarskynlik verreikende finansiële implikasies en hang af van die toewyding van regerings en personeel tot SAOG. Die Uitvoerende Sekretaris is ook nie met meer formele magte uit hoofde van die Verdrag bekleed nie, hoewel 'n Uitvoerende Sekretaris en 'n Departement met 'n mandaat vir strategiese beplanning, geslag en beleidsharmonisering aangewys is wat hom in sy funksies sal bystaan. Onsekerhede bestaan met betrekking tot die mandate van die personeel van die Sekretariaat.

²⁶ Isaksen en Tjønneland 2001 www.eldis.org 25 Jan.

²⁶ Isaksen en Tjønneland 2001 [ww.eldis.org](http://www.eldis.org) 25 Jan.

²⁷ Isaksen en Tjønneland 2001 www.edis.org 25 Jan. 'n Meer tersaaklike regionale organisasie impliseer groter sentralisasie en waarskynlik sterker regionale strukture met meer mag. Die maatreëls vir groter sentralisasie wat in die Verdrag getref is, is waarskynlik onvoldoende om die doelstelling te bereik. Die nuwe verband tussen die SAOG en lidstate wat met groter sentralisasie gepaard gaan moet in herooring geneem en moontlik in 'n protokol uiteengesit word.

²⁸ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf> 21 April.

²⁹ *Monrovia Declaration of Commitment of the OAU Heads of State and Government* van 1979.

³⁰ Sien die doelstellings van SAOG in a 5 van die SAOG Verdrag.

³¹ A 4 van die *Treaty establishing the African Economic Community* van 1991. Hierna die OAE/AEG (*OAU/AEC*) en die AU Verdrag.

³² Hierna die AU.

sosio-ekonomiese integrasie van Afrika, asook die bevordering van volhoubare ontwikkeling op ekonomiese, sosiale en kulturele terreine geplaas.³³

Ten einde die doelstellings van Afrika met betrekking tot volhoubare ontwikkeling te verwesenlik, is die Nuwe Vennootskap vir Ontwikkeling in Afrika (*The New Partnership for African Development of NEPAD*) in 2001 deur die AU goedgekeur.³⁴ Weens ongunstige ekonomiese omstandighede van individuele lidstate, wil NEPAD onder meer regionale organisasies soos SAOG bevorder. NEPAD beoog om bystand aan regionale organisasies in die vorm van die verskaffing van dienste en goedere, asook die bevordering van regionale handel te verleen, wat deur die rasionalisering van die huidige institusionele raamwerk vir integrasie binne die AU bewerkstellig sal word.³⁵

Vervolgens erken SAOG NEPAD as die raamwerk vir sy eie ontwikkelingstrategie op Afrika-vlak, terwyl SAOG-strategieë op hul beurt aan die doelstellings van NEPAD op regionale vlak uiting gee.³⁶ Nie net sal die versterking van SAOG 'n bydrae tot die suksesvolle ekonomiese integrasie van Afrika lewer nie, maar indien dit suksesvol is, sal dit ook die hoop op 'n meer stabiele Afrika vir die toekoms meer realisties maak.³⁷

Die effektiewe funksionering van SAOG as regionale organisasie word derhalwe vereis om ideale vir Afrika, soos ekonomiese stabiliteit en volhoubare ontwikkeling, te verwesenlik. Onontbeerlik vir volhoubare ontwikkeling in SAOG, is die ontwikkeling van die regionale omgewingsreg. Sodoende sal meer effektiewe beskerming van die omgewing verseker word, wat volhoubare ontwikkeling kan bevorder.³⁸

³³ Sien a 3 van die AU Verdrag.

³⁴ Anoniem 2004 www.nepad.org.ng 28 Feb.

³⁵ Anoniem 2004 www.nepad.org.ng 28 Feb.

³⁶ Anoniem 2004 www.sarpn.org.za 28 Feb. Die SAOG se Regionale Aanwysende Strategiese Ontwikkelingsplan of RASOP (*Regional Indicative Strategic Development Plan of RISDP*) word as die ekwivalent van NEPAD in SAOG gesien.

³⁷ Ndulo 1996 *AYIL*198.

³⁸ Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.1-2.4.5.7 waar die belang van effektiewe beskerming van die omgewing en die beliggaming van omgewingsbeginsels vir volhoubare ontwikkeling bespreek word.

3.3 Die rolspelers in die realisering van volhoubare ontwikkeling en die ontwikkeling van SAOG omgewingsreg

Die regsbasis vir die ontwikkeling van SAOG omgewingsreg is in die SAOG Verdrag te vinde.³⁹ Die uiteindelijke doelstelling van SAOG is om armoede deur middel van volhoubare ontwikkeling te verlig en uiteindelik uit te wis.⁴⁰ Ingevolge die Verdrag kan volhoubare ontwikkeling onder andere deur die volhoubare gebruik van hulpbronne en effektiewe beskerming van die omgewing bevorder word.⁴¹ SAOG moet toepaslike instellings en meganismes vir die mobilisering van hulpbronne skep ten einde die doelstellings van SAOG te verwesenlik.⁴² Derhalwe moet SAOG instellings en meganismes ontwikkel om onder meer die volhoubare gebruik van hulpbronne en effektiewe beskerming van die omgewing te verseker.

In artikel 21(3)(f) van die Verdrag onderneem SAOG lidstate om in die beleidsarea van natuurlike hulpbronne en die omgewing saam te werk.⁴³ Lidstate moet protokolle onderteken wat die doelstellings, strekking en beoogde meganismes vir samewerking in 'n bepaalde gebied van samewerking uitspel.⁴⁴ Sodanige protokolle sal deel vorm van die Verdrag.⁴⁵ 'n SAOG omgewingsreg kan dan uit die formulering en ondertekening van protokolle ontwikkel. Twee omgewingsprotokolle is reeds voltrek.⁴⁶

3.3.1 SAOG Organe⁴⁷

Die Beraad (*Summit*), bestaande uit die staatshoofde of regering van lidstate, is die belangrikste beleidvormende orgaan van SAOG.⁴⁸ Ingevolge artikel 10 van die

³⁹ A 5(1)(a) en (g) en a 21(3)(f) van die SAOG Verdrag.

⁴⁰ Voorwoord tot die SAOG Verdrag. Sien Hoofstuk 2 paragrafe 2.2.1 en 2.5. Een van die bestaansredes vir volhoubare ontwikkeling is juis die uitwissing van armoede.

⁴¹ A 5(1)(g) van die SAOG Verdrag. Derhalwe word die verband tussen volhoubare ontwikkeling en omgewingsbeginsels deur SAOG erken. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.

⁴² A 5(2)(c) van die SAOG Verdrag.

⁴³ SAOG erken derhalwe die belang van die samewerkingsbeginsel. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.2.

⁴⁴ A 22(1) van die SAOG Verdrag.

⁴⁵ Alvaro en Vicente 2001 www.awra.org 25 April.

⁴⁶ Sien paragraaf 3.4.2 hieronder.

⁴⁷ Sien Roberts en Naidu *Confronting the region* 44-45 vir 'n organogram van die strukture en funksionering van SAOG.

SAOG Verdrag is die Beraad vir die bepaling van die algemene rigting en kontrole asook die verwesenliking van die doelstellings van SAOG verantwoordelik. Besluitneming binne die Beraad geskied deur konsensus en sodanige besluite is bindend.⁴⁹ Beleidvorming geskied onder andere deur die aanname van protokolle op advies van die Raad van Ministers (*Council of Ministers*).⁵⁰ Die Beraad mag indien nodig kommissies en ander instansies skep vir die uitvoering van hul pligte met betrekking tot beleidvorming.⁵¹

Die Raad van Ministers, bestaande uit verteenwoordigers van elke lidstaat, adviseer die Beraad met betrekking tot beleid en die aanname van protokolle.⁵² Die Raad hou toesig oor die funksionering van SAOG en vervul laasgenoemde funksie deur strategiese prioriteite vir SAOG beleid te ontwikkel en implementeer.⁵³ Bykomend hou die Raad toesig oor die implementering van SAOG beleid en die uitvoering van programme en is gemoeid met die goedkeuring van bovermelde beleid, strategieë en werkprogramme van SAOG.⁵⁴ Soos die Beraad, mag die Raad indien nodig komitees en instansies skep om bovermelde funksies te vervul.⁵⁵ Alle besluitneming deur die Raad geskied deur middel van konsensus, maar besluite deur die Raad is, ingevolge die Verdrag, blykbaar nie bindend nie.⁵⁶

⁴⁸ Arya *SADC review* 15. Die funksie van die Beraad is derhalwe vergelykbaar met die Europese Raad (*European Council*) en is op interstaatlike samewerking gebaseer. Besluitneming in die Europese Raad geskied egter nie altyd deur middel van konsensus nie. Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.2.

⁴⁹ Isaksen en Tjønneland 2001 <http://www.eldis.org> 25 Jan. Die term “bindend” beteken, in die konteks van SAOG, waarskynlik niks meer as ‘n politiese verpligting nie, aangesien die status van SAOG wetgewing in lidstate, in die afwesigheid van bepalinge in die verband in die SAOG Verdrag, deur die nasionale wetgewing bepaal word. Artikel 231(2) van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika 108 van 1996 (hierna die Suid-Afrikaanse Grondwet) bepaal byvoorbeeld dat internasionale ooreenkomste die Republiek alleen bind nadat dit deur middel van ‘n resoluë van beide die Nasionale Vergadering en die Nasionale Raad van Provinsies goedgekeur is. Suid-Afrika het, sover vasgestel kan word, geen resoluë in die verband aanvaar nie.

⁵⁰ A 10(3) van die SAOG Verdrag.

⁵¹ A 10(6) van die SAOG Verdrag.

⁵² A 10(3) van die SAOG Verdrag. Gewoonlik verteenwoordig die Ministers van elke lidstaat wat vir finansiële beplanning of die ekonomie verantwoordelik is hul lande in die Raad. Sien Arya *SADC review* 15.

⁵³ A 11(2)(a) en (j) van die SAOG Verdrag.

⁵⁴ A 11(2)(b) en (d) van die SAOG Verdrag.

⁵⁵ A 11(2)(g) van die SAOG Verdrag.

⁵⁶ Ng’ong’ola *SALJ* 272. Die funksie van die Raad met betrekking tot beleidvorming word nie deur die Verdrag gedek nie. Die Raad moet egter, uit hoofde van a 11(2)(d) van die Verdrag, beleid van SAOG goedgekeur. In die lig daarvan dat besluitneming in die Raad deur middel van konsensus geskied, impliseer dit waarskynlik dat die Raad ook ten opsigte van wetsontwerpe moet stem, maar, aangesien die besluite van die Raad nie bindend is nie, hoef die Beraad nie die posisie van die Raad met betrekking tot ‘n wetsontwerp in ag te neem nie. Laasgenoemde stand

Die Sekretariaat is die primêre uitvoerende regeringsorgaan van SAOG.⁵⁷ Die funksies van die Sekretariaat behels die implementering van beleidsbesluite.⁵⁸ Ten einde beleid te implementeer, is die Sekretariaat vir die strategiese beplanning en bestuur van programme verantwoordelik.⁵⁹ Bykomende funksies van die Sekretariaat sluit die algemene en finansiële administrasie van SAOG en die koördinerende en harmonisering van die beleid van lidstate in.⁶⁰ Die struktuur van die Sekretariaat, soos gewysig tydens die Windhoek Beraad, sien soos volg daar uit: Die Uitvoerende Sekretaris aan die hoof word bygestaan deur die Adjunk Uitvoerende Sekretaris, die Departement vir Strategiese Beplanning, Geslag en Beleidsharmonisering en organe gemoeid met regs kwessies, die Interne audit, Inligting, Kommunikasie en Tegnologie, Administrasie en Finansies.⁶¹

Toesig oor die vier direktorate word deur die Geïntegreerde Komitee van Ministers behartig.⁶² Die Komitee bedien die Sekretariaat met beleidsadvies en het die spesifieke bevoegdheid om komitees en subkomitees te skep om multisektorale kwessies te hanteer.⁶³ Die Geïntegreerde Komitee van Ministers het in bovermelde verband wye diskresionêre bevoegdhede sodat programme, wat normaalweg aan goedkeuring deur die Raad onderworpe was, spoedig geïmplementeer kan word.⁶⁴ 'n Staande komitee bedien die Komitee met tegniese advies en word saamgestel uit een permanente beampte vir elke land.⁶⁵

Die daarstel van 'n SAOG Tribunaal word in die vooruitsig gestel om die uiteindelijke implementering van beleid te verseker en dispute te besleg, asook om die Verdrag te

van sake kan moontlik verander aangesien a 10(3) bepaal dat die Beraad sy funksies, byvoorbeeld eksklusiewe besluitneming, aan die Raad mag deleger. Die daarstel van 'n proses vir gemeenskaplike besluitneming tussen die Raad en Beraad kan moontlik meer effektiewe beleid en demokrasie bevorder. Sien Hoofstuk 4 in verband met gesamentlike besluitneming in die organe van die EU.

⁵⁷ A 14(1) van die SAOG Verdrag.

⁵⁸ A 14(1)(b) van die SAOG Verdrag.

⁵⁹ A 14(1)(a) van die SAOG Verdrag.

⁶⁰ A 14(1)(d) en (f) van die SAOG Verdrag. Die harmonisering van beleid sal in Hoofstuk 5 verder bespreek word.

⁶¹ Anoniem 2004 <http://www.sadc.int> 21 Jan.

⁶² A 12 (2)(a) van die SAOG Verdrag.

⁶³ A 2 (2)(c) en (f) van die SAOG Verdrag.

⁶⁴ Anoniem 2004 <http://www.sadc.int> 21 Jan.

⁶⁵ Isaksen en Tjonneland 2001 <http://www.eldis.org> 25 Jan.

interpreteer. Besluite van die Tribunaal sal finaal en bindend wees.⁶⁶ Die protokol wat die Tribunaal daarstel is in 2000 tydens die Windhoek Beraad onderteken.⁶⁷

Die voorgestelde Tribunaal, bestaande uit minstens tien behoorlik gekwalifiseerde lede, sal nie op 'n voltydse basis aangestel wees nie, maar net in sitting wees wanneer 'n saak vir beslegting na die tribunaal verwys word.⁶⁸ Vervolgens sal geskille met betrekking tot omgewingskwessies ook deur die Beraad of Raad na die Tribunaal verwys word.⁶⁹ Sou die werklading van die tribunal dit vereis, maak die Protokol voorsiening vir permanente sitting. Die Tribunaal moet, wanneer besluite geneem word, die reg van SAOG in ag neem en is ook bevoeg om 'n SAOG gemeenskapsreg te ontwikkel, met inagneming van tersaaklike internasionale reg en die regstelsels van individuele lidstate.⁷⁰

Uit bovermelde inligting word afgelei dat die wetgewende proses van SAOG waarskynlik soos volg verloop: 'n beleidsbesluit word in die Beraad geneem, welke beleidsbesluit deur die Sekretariaat geïmplementeer moet word. Die Sekretariaat implementeer beleidsbesluite deur die formulering van aksieprogramme of deur projekte te loods.⁷¹ 'n Derde moontlikheid is dat die Sekretariaat voorstelle vir nuwe SAOG wetgewing maak indien sodanige behoefte deur die Sekretariaat, in die loop van sy mandaat om beleidsbesluite te implementeer, geïdentifiseer word.⁷² Die relevante direktoraat moet dan 'n wetsontwerp formuleer, wat aan beide die Raad van

⁶⁶ A 16 (5) van SAOG Verdrag.

⁶⁷ *Protocol on Tribunal* van 2000, hierna die Tribunaalprotokol.

⁶⁸ A 6 van die Tribunaalprotokol.

⁶⁹ A 7(1) van die Waterwegprotokol bepaal dat state eerstens moet probeer om 'n dispuut vreedsaam te besleg. Indien dit nie moontlik is nie, kan vermelde dispuut na die Tribunaal vir beslegting verwys word. A 19(4) van die SAOG Verdrag bepaal dat, waar 'n dispuut tussen SAOG en 'n lidstaat ontstaan, 'n versoek tot 'n adviserende opinie aan die Tribunaal gerig moet word. Die Verdrag swyg oor enige ander regshulp of uitspraak wat die Tribunaal kan lewer.

⁷⁰ A 21 van die Tribunaalprotokol.

⁷¹ In die verlede is projekte van SAOG deur die individuele lidstaat, verantwoordelik vir 'n spesifieke sektor, geïnisieer en bestuur. In die lig van die herstrukturering in 2001 is dit nou waarskynlik die verantwoordelikheid van die relevante direktoraat onder die Sekretariaat. Wie dan vir die bestuur van die projek verantwoordelik sal wees, sal waarskynlik ook deur die Sekretariaat bepaal moet word. Indien die projek of aksieprogram 'n multisektorale kwessie aandurf, kan die Geïntegreerde Komitee van Ministers ander instansies in die lewe roep om die program of projek te bestuur. Aksieprogramme en projekte moet gewoonlik eers deur die Raad goedgekeur word, maar die Geïntegreerde Komitee van Ministers het ook sodanige bevoegdheid.

⁷² Dit blyk dat voorstelle vir nuwe wetgewing ook deur die Beraad, asook waarskynlik die Raad van Ministers, gemaak kan word. Die Verdrag bevat geen bepalings in die verband nie.

Ministers en die Beraad voorgelê word.⁷³ Beide organe stem dan oor die wetsontwerp. Die Raad van Ministers se besluite is nie bindend nie en die Verdrag maak nie voorsiening daarvoor dat die Beraad onder enige verpligting is om die advies van die Raad in ag te neem nie. Die Verdrag maak ook nie voorsiening vir 'n proses wat gevolg kan word indien konsensus met betrekking tot 'n wetsontwerp nie in die Beraad bereik kan word nie.

3.3.2 SAOG Lidstate en Nasionale Komitees

Lidstate onderneem om voldoende maatreëls te aanvaar om die doelstellings van SAOG te bereik en te bevorder en om niks te doen om die beginsels, doelstellings en implementering daarvan te belemmer nie.⁷⁴ Lidstate word ook versoek om alle nodige stappe te neem om die Verdrag en protokolle met regskrag in hul onderskeie nasionale regstelsels te beklee aangesien dit nie outomaties by voltrekking of ratifikasie van die verdrag plaasvind nie.⁷⁵ Lidstate moet eers implementeringswetgewing formuleer en implementeer voordat dit die geval sal wees. Die status van SAOG wetgewing in die regstelsels van 'n lidstaat hang derhalwe van die nasionale wetgewing van die lidstaat af.⁷⁶

Dit is daarom duidelik dat die implementering van wetgewing van SAOG by die individuele lidstate berus. Die werklike mate waartoe die regerings van lidstate tot die verwesenliking van die doelstellings van SAOG toegewy is, is steeds 'n vraagstuk.⁷⁷ 'n Tendens wat in Afrika waargeneem kan word is dat staatshoofde dikwels traag is om besluitnemingsbevoegdheid aan 'n hoër orde af te staan omdat hulle vrees dat hul magsposisie en rykdom sodoende in gedrang sal kom.⁷⁸

⁷³ Voordat 'n wetsontwerp aan die Raad voorgelê word, is dit in die verlede deur die Regsektorkoördineringsseenheid, onder eertydse beheer van Namibië, goedgekeur. Of daar tans 'n operasionele liggaam met soortgelyke funksies op SAOG vlak bestaan, kon ten tyde van die finalisering van die verhandeling nie vasgestel word nie. Sien Arya *SADC review* 53 vir 'n bespreking van die funksies van die eertydse Regsektorkoördineringsseenheid.

⁷⁴ A 6(1) van die SAOG Verdrag.

⁷⁵ Artikel 6(5) van die SAOG Verdrag.

⁷⁶ Ndulo 1996 *AYIL* 204. Sien byvoorbeeld a 231 van die Suid-Afrikaanse Grondwet.

⁷⁷ Burgess *Southern African regional integration* 14.

⁷⁸ Burgess *Southern African regional integration* 5. Sien ook Roberts en Naidu *Confronting the region* 4, 48 vir 'n bespreking van die tekort aan 'n regionale identiteit in SAOG met 'n sterk aanhang van soewereiniteit en nasionale identiteit. Die nodige politiese wil om eerstens dinamiese supranasionale organe daar te stel en tweedens ooreengekome verdrae en protokolle te implementeer, ontbreek blykbaar tot 'n groot mate.

Besluitnemingsbevoegdheid berus uiteindelik by die staatshoofde van lidstate, in hul hoedanigheid as verteenwoordigers op regionale vlak. Bepaalde ministers van elke lidstaat vergader ook op SAOG vlak.⁷⁹ Dit is veronderstel om die aktiewe betrokkenheid van nasionale regerings by regionale programme te verseker sodat behoeftes akkuraat in regionale beleid gereflekteer kan word en implementering van wetgewing bespoedig kan word.⁸⁰ Sodanige aktiewe betrokkenheid ontbreek egter dikwels. Laasgenoemde is die gevolg van die feit die regionale sy van 'n nasionale amptenaar se werksbeskrywing maar een faset van sy verantwoordelikhede is. In die afwesigheid van genoegsame gesag om hom tot aksie te dwing, is dit dikwels nie 'n prioriteit nie.⁸¹ Vervolgens geniet die doelstellings en beleidsbesluite van SAOG nie noodwendig genoeg aandag op nasionale vlak nie, en nasionale amptenare probeer nie noodwendig hard genoeg om die nodige politiese steun en praktiese effek aan die doelstellings van SAOG binne hul nasionale regstelsels te bevorder nie.

Artikel 33 van die Verdrag maak vir die volgende sanksies teen lidstate voorsiening: 'n aanhoudende en ongegronde versuim van pligte uit hoofde van die Verdrag, die implementering van beleid deur lidstate wat die beginsels en doelstellings van SAOG ondermyn en die versuim om bydraes aan SAOG te betaal.⁸² Met betrekking tot die eerste en tweede soort oortreding kan die Beraad enige sanksie wat in die betrokke omstandighede gepas is, neerlê.⁸³ Die Verdrag bepaal die soort sanksies wat met betrekking tot die derde soort oortreding opgelê kan word.⁸⁴ Geen geval waar sanksies teen enige lidstaat geneem is, is tot dusver bekend nie.⁸⁵ Dit is noodsaaklik

⁷⁹ Ministers van lidstate verteenwoordig hul onderskeie state en verskeie SAOG organe, byvoorbeeld die Raad van Ministers en die Orgaan vir Politiek en Sekuriteit. Sien paragraaf 3.3.1 hierbo. Die funksies van laasgenoemde orgaan sal nie hier verder bespreek word nie. Vir 'n volledige bespreking sien Fisher en Ngoma *SADC Organ* 1-8.

⁸⁰ Derhalwe sal dit 'n wyse wees waarop die samewerkingsbeginsel geïmplementeer word. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.2.

⁸¹ Simon *Southern Africa* 166.

⁸² A 33(1)(a) tot (c) van die SAOG Verdrag.

⁸³ A 33(2) van die SAOG Verdrag. Derhalwe word spesifieke sanksies nie neergelê nie. In beginsel mag die EU 'n lidstaat voor die Tribunaal daag wanneer die Tribunaal operasioneel word en individue mag nie toegang tot nasionale howe geweier word om hul regte uit hoofde van SAOG wetgewing af te dwing nie. In die EU kan die Kommissie, ingevolge a 226 an die EU Verdrag, 'n saak teen 'n lidstaat wat nie omgewingswetgewing getransformeer en geïmplementeer het nie in die Europese Geregshof aanhangig maak. Hoewel die afdwinging van omgewingswetgewing in die EU nie 100% effektief is nie, word sanksies wel toegepas. Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.2.

⁸⁴ A 33(3) van die SAOG Verdrag.

⁸⁵ Roberts en Naidu *Confronting the region* 48.

dat regerings van lidstate polities asook prakties tot die verwesenliking van SAOG se doelstellings toegewy moet wees ten einde die sukses van SAOG te verseker.⁸⁶

Regerings is egter nie meer die enigste instansies wat tot die behoorlike funksionering van SAOG kan bydra nie. Artikel 16A van die Verdrag maak vir die daarstel van SAOG Nasionale Komitees voorsiening. Elke lidstaat is verplig om 'n Nasionale Komitee daar te stel wat uit rolspelers vanuit die privaatsektor, die burgerlike gemeenskap, nie-staatlike organisasies en werknemersorganisasies bestaan.⁸⁷ Die samestelling van die Komitee moet die vier gebiede van integrasie reflekteer.⁸⁸

Die verantwoordelikhede van die Nasionale Komitees behels onder andere die lewering van insette met betrekking tot beleidvorming, strategieë en aksieprogramme, asook koördinerende en toesighouding oor die implementering van aksieprogramme.⁸⁹ Nasionale Komitees moet op 'n gereelde basis aan die Sekretariaat verslag doen.⁹⁰ Sodoende word 'n kommunikasiekanaal tussen gemeenskap, regering en SAOG daargestel wat meer effektiewe beleid en funksionering van SAOG kan bevorder.⁹¹

Ten einde meer aktiewe deelname deur inwoners van SAOG te verseker, aan die beginsel van openbare deelname te voldoen en dit binne die beleid van die streek te internaliseer, is die SAOG Parlementêre Forum in 1996 in die lewe geroep.⁹² Bovermelde onafhanklike liggaam fokus op die bereik van omvattende, effektiewe en volhoubare regionaal integrasie en vooruitgang, gebaseer op demokrasie. Die hoofuitgangspunt van die Forum is dat behoorlike implementering van regionaal beleid en programme die deelname van die gemeenskap vereis.⁹³

⁸⁶ Dit blyk dat die wetgewing van lidstate nie altyd na behore geïmplementeer word nie. Sien paragrafe 3.4.2.1 en 3.4.2.2 hieronder.

⁸⁷ A 16A(2) en (13)(a) van die SAOG Verdrag. Bovermelde bepaling is 'n konkretisering van die samewerkingsbeginsel. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.2.

⁸⁸ A 16A(3) van die SAOG Verdrag.

⁸⁹ A 16A(4) van die SAOG Verdrag.

⁹⁰ A 16A(10) van die SAOG Verdrag.

⁹¹ Die daarstel van nasionale komitees is derhalwe 'n konkretisering van die beginsel van openbare deelname. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.4. Hoe aktief nasionale komitees met betrekking tot beleidvorming in die toekoms sal wees, sal met verloop van tyd vasgestel kan word.

⁹² *SADC Heads of State Meeting* van 1996.

⁹³ Anoniem 2004 <http://www.sadcpf.org> 25 Jan. Hoe die parlementêre forum beoog om aan sy doelstellings gevolg te gee is tans nog onseker.

SAOG se fokus het blykbaar gedurende die laaste dekade vanaf projekbeplanning en projekimplementering na beleidformulering en beleidharmonisering verskuif.⁹⁴ Lidstate is steeds verantwoordelik om SAOG beleid te implementeer maar moet bykomend help verseker dat effektiewe beleid deur SAOG geskep word. Beleidformulering is eerstens die verantwoordelikheid van SAOG organe en strukture.⁹⁵ In die volgende paragrawe word aangetoon welke SAOG organe spesifiek met die formulering van omgewingsbeleid gemoeid is, welke leemtes in SAOG omgewingsbeleid bestaan en hoe meer effektiewe omgewingsbeleid deur SAOG geformuleer kan word. Die implementering van SAOG wetgewing word ook bestudeer.

3.4 Omgewing en Volhoubare Ontwikkeling in SAOG

Die ontwikkeling van die omgewingsreg van SAOG strek oor die afgelope drie dekades.⁹⁶ Tot dusver het die SAOG omgewingsreg langs sektorale lyne ontwikkel.⁹⁷ Dit kan eerstens aan die gedentraliseerde bestuurstruktuur wat tot 2001 gevolg is toegeskryf word.⁹⁸ Na die versterking van die sekretariaat, inbegrepe die oordrag van voormalige sektorale aktiwiteite na die mandaat van die sekretariaat, is pogings aangewend om die regionale omgewingsreg van SAOG te versterk. In die volgende paragrawe word aangetoon welke aktiwiteite in die veld van die omgewing deur SAOG onderneem is en op welke wyse vermelde aktiwiteite tot omgewingsbeskerming en volhoubare ontwikkeling bygedra het. Dit sal aan die hand van 'n gevallestudie geïllustreer word.

3.4.1 Die ontwikkeling van die SAOG Omgewingsreg: instansies, beleid en aktiwiteite

⁹⁴ Isaksen en Tjønneland 2001 <http://www.eldis.org> 25 Jan. Dit word afgelei uit die herstrukturering van SAOG, welke nuwe struktuur waarskynlik beter toegerus is om bovermelde te bereik indien dit na behore funksioneer. Beleidsharmonisering (wat noodgedwonge deur beleidvorming voorafgegaan moet word – sien Hoofstuk 5 in verband met harmonisering deur middel van sekondêre wetgewing) word ook as een van die verpligtinge van die Sekretariaat, asook as doelstelling in SAOG protokolle, vermeld.

⁹⁵ Sien paragraaf 3.3.1 hierbo.

⁹⁶ Anoniem 2005 www.sardc.net 10 Maart.

⁹⁷ Beleid is telkens met betrekking tot 'n spesifieke beleidsveld, byvoorbeeld handel, water of wild geformuleer. Geen algemene omgewingsprotokol vir SAOG bestaan nie, hoewel onderhandelings vir die formulering van sodanige protokol onderweg is. Sien Banda 2000 www.sardc.net 10 Maart.

⁹⁸ Sien voetnota 18 hierbo.

3.4.1.1 Ontwikkeling voor 2001

In 1981 is 'n SAOG Grond- en Waterbewaring en Grondgebruiksektor in Lesotho in die lewe geroep. Gedurende die eerste fase van die sektorprogram, is hoofsaaklik op die ontwikkeling van 'n administratiewe struktuur en die kweek van 'n regionale omgewingsbewustheid gekonsentreer.⁹⁹ Die SAOG Omgewings- en Grondgebruiksektor is vervolgens in 1985 in die lewe geroep.¹⁰⁰ In die loop van hul aktiwiteite het die OGGS gevind dat plaaslike gemeenskappe van die langtermyn implikasies wat die nie-volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne kan inhou onbewus was en nie in staat was om alternatiewe lewenstyle waarin hulpbronne volhoubaar gebruik word na te streef nie.¹⁰¹ Vervolgens is die verspreiding van data en kennis van die omgewing, die versterking van instansies en kundigheid op die terrein van die omgewing en die daarstel en implementering van gesamentlike programme ten doel gestel.¹⁰²

Die OGGS het reeds vroeg besef dat omgewingsprobleme soos die agteruitgang van die gehalte van grond en waterskaarste eerder die produk van ongunstige sosiale en ekonomiese omstandighede as ongunstige fisiese toestande is.¹⁰³ Derhalwe moes programme gerig op omgewingsbeskerming fisiese, ekonomiese en sosiale faktore in ag neem.¹⁰⁴ Die fokus moes op die ontwikkeling van volhoubare beskermingsisteme waarby plaaslike gemeenskappe betrek moes word, geplaas word.¹⁰⁵ Ondanks die OGGS se pogings, kon nòg die nasionale regerings, nòg die regionale sektorprogramme die tempo van omgewingsagteruitgang stuit.¹⁰⁶ Die toedrag van sake was die gevolg van 'n tekort aan finansiële en menslike hulpbronne, asook die

⁹⁹ Anoniem 2004 www.sardc.net 10 Maart.

¹⁰⁰ Anoniem 2005 <http://www.unccd.int/cop/reports/africa> 21 Maart, hierna die OGGS.

¹⁰¹ Anoniem 2005 <http://www.unccd.int/cop/reports/africa> 21 Maart. Bovermelde toestande kan aan die armoede en hoë vlak van ongeletterdheid wat in die streek heers, teogeskryf word. Sien Arya *SADC Review* 109.

¹⁰² Arya *SADC Review* 91-92.

¹⁰³ Omgewingsagteruitgang is die gevolg van armoede, en armoede is die gevolg van omgewingsagteruitgang. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.2.1.

¹⁰⁴ Anoniem 2005 www.unccd.int/cop/reports/africa 21 Maart. Die integrasiebeginsel van volhoubare ontwikkeling vereis dat ekonomiese, sosiale en omgewingsaspekte op 'n geïntegreerde wyse aangepak word. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4 hierbo.

¹⁰⁵ Anoniem 2005 www.unccd.int/cop/reports/africa 21 Maart. Bovermelde benadering sou die beginsels van volhoubare gebruik en openbare deelname onderskeidelik konkretiseer. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.3 en 2.4.5.4. Sien Arya *SADC review* 90-92 vir 'n omvattende bespreking van die werksaamhede van die OGGS tot en met 2001.

¹⁰⁶ Anoniem 2004 www.sardc.net 10 Maart.

afwesigheid van 'n gemeenskaplike benadering tot navorsing, beplanning, besluitneming en implementering van programme vir omgewingsbeskerming.¹⁰⁷

In 1996 is die SAOG Beleid en Strategie vir die Omgewing en Volhoubare Ontwikkeling tydens 'n vergadering van die Raad van Ministers in Maseru goedgekeur.¹⁰⁸ Die dokument word as die instrument waardeur volhoubare ontwikkeling in Suider-Afrika bevorder kan word, gesien.¹⁰⁹ Die mandaat van die OGGS is verander om op intersektorale samewerking en die ontwikkeling en implementering van strategieë, regionaal riglyne en standaarde vir omgewingsbeskerming en volhoubare ontwikkeling te fokus.¹¹⁰ Prioriteitsareas vir die OGGS sou voortaan onder andere grondgebruik, bosbou en wild wees.¹¹¹

Tydens bogenoemde vergadering is die SAOG Watersektor Koördineringsseenheid in 1996 in die lewe geroep.¹¹² Die WSKE is in Lesotho gevestig met die mandaat om samewerking vir die volhoubare en geïntegreerde ontwikkeling te bevorder, gebruik en bestuur van waterhulpbronne te bevorder en sodoende 'n bydrae tot die bereik van die doelstellings van SAOG in geheel te lewer.¹¹³ Vir SAOG lande is water die sleutel tot volhoubare ontwikkeling.¹¹⁴ In die SAOG streek is vyftien internasionale waterweë, elk met goeie potensiaal vir sosio-ekonomiese ontwikkeling.¹¹⁵ Aangesien die gebruik van water in 'n waterweg deur een staat verbruikers in ander state beïnvloed, moet die gebruik van die water gereguleer word sodat konflik vermy kan word.¹¹⁶ Die visie van SAOG met betrekking tot water is dat 'n waterweg op 'n geïntegreerde wyse vir die gesamentlike ontwikkeling van die waterwegstate bestuur moet word.¹¹⁷

¹⁰⁷ Anoniem 2004 www.sardc.net 10 Maart.

¹⁰⁸ Anoniem 2004 www.sardc.net 10 Maart.

¹⁰⁹ Anoniem 2004 www.sardc.net 10 Maart.

¹¹⁰ Anoniem 2004 www.sardc.net 10 Maart.

¹¹¹ Anoniem 2004 www.sardc.net 10 Maart.

¹¹² Isaksen en Tjønneland 2001 www.eldis.org 25 Jan. Hierna die WSKE genoem.

¹¹³ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf> 21 April. Sien ook Arya *SADC review* 93-94 vir 'n bespreking van die werksaamhede van die WSKE tot voor 2001.

¹¹⁴ Alvaro en Vicente 2001 www.awra.org 25 April.

¹¹⁵ Alvaro en Vicente 2001 www.awra.org 25 April.

¹¹⁶ Arya *SADC Review* 93. Bovermelde benadering strook met die gekwalifiseerde soewereiniteitsbeginsel. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.1.

¹¹⁷ Alvaro en Vicente 2001 www.awra.org 25 April. Die samewerkingsbeginsel word deur bovermelde benadering bevorder. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.2.

Die grensoorskreidende aard van die riviere en watersisteme in SAOG het die WSKE genoop om water deur middel van interstaatlike samewerking te bestuur.¹¹⁸ Derhalwe is die SAOG Protokol vir Gedeelde Waterweë deur die WSKE ontwikkel, wat voorsiening vir die daarstel van interstaatlike tegniese komitees en waterwegkommissies maak.¹¹⁹ Laasgenoemde kommissies dien as basis vir ooreenkomste tussen state met betrekking tot onder andere die billike en redelike gebruik van water binne hul grondgebied.¹²⁰ In 1998 het die WSKE 'n strategiese aksieplan vir water naamlik die Regionale Strategiese Aksieplan met die oog op geïntegreerde waterhulpbronbestuur ontwikkel. Tydens die ontwikkeling van die Aksieplan is insette deur SAOG lidstate gelewer.¹²¹ Een en dertig projekte is deur die WSKE geloods, wat in wisselende fases van implementering is.¹²² Projekte het onder meer op die ontwikkeling van wetgewing, beleid en strategiese beplanning vir geïntegreerde waterhulpbronbestuur, kapasiteit- en bewustheidsverhoging en dataversameling gefokus.¹²³

Gedurende bogenoemde fase van die ontwikkeling van die SAOG omgewingsreg is sekere probleme geïdentifiseer wat verhoed dat water op 'n geïntegreerde wyse bestuur kan word.¹²⁴ Die geïntegreerde bestuur van waterhulpbronne sal derhalwe nie 'n bydrae tot volhoubare ontwikkeling in SAOG kan lewer nie, tensy probleme effektief aangespreek word. Die probleme wat SAOG teen 2001 ondervind het was onder meer dat nasionale omgewings- en waterwetgewing van die meeste lidstate onvoldoende was en oneffektief afgedwing is.¹²⁵ Voorts is die regionale omgewingswetgewing van SAOG (die Verdrag en protokolle) nie op nasionale vlak van toepassing totdat verpligtinge tot nasionale wetgewing getransformeer word nie.¹²⁶ Derhalwe is beleid vir omgewingsbeskerming en volhoubare ontwikkeling nie effektief toegepas nie en substantiewe verpligtinge waaraan lidstate moet voldoen,

¹¹⁸ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf> 21 April.

¹¹⁹ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf> 21 April. 'n Aantal waterwegkommissies is tans werksaam, onder andere die Okavango Kommissie, die Oranje-Sengu Kommissie en die Zambesi Kommissie.

¹²⁰ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources> 21 April. Sien die bespreking van die Waterwegprotokol hieronder.

¹²¹ Arya *SADC Review* 93.

¹²² Arya *SADC Review* 94.

¹²³ Isaksen en Tjønneland 2001 www.eldis.org 25 Jan.

¹²⁴ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf> 21 April.

¹²⁵ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf> 21 April.

¹²⁶ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf> 21 April.

onbreek. Verdere gebreke het onvoldoende meganismes vir intersektorale koördinerings en beplanning, asook onvoldoende beskikbare data, infrastruktuur en kundigheid ingesluit.¹²⁷

Die visie en strategie wat in die Regionale Strategiese Aksieplan vir water uiteengesit word, is 'n riglyn vir toekomstige aksie in die watersektor van SAOG.¹²⁸ Ingevolge die Plan, moet toegang tot veilige water beplan en bestuur word. Beleid en wetgewing moet met die oog op langtermyn volhoubaarheid, die ontwikkeling van 'n tariefstruktuur wat billike verspreiding van water verseker en 'n geïntegreerde beplanningsproses geformuleer word.¹²⁹ Voorts moet omgewings- en waterwetgewing van lidstate geharmoniseer word om sodoende oor 'n gedeelde visie en doelstellings vir omgewingsbeskerming en volhoubare ontwikkeling te beskik.¹³⁰ Om die implementering van bovermelde maatreëls te verseker, is dit nodig om die betrokkenheid en toewyding van regerings, plaaslike gemeenskappe en nie-staatlike organisasies te bevorder.¹³¹

Die 1985-2001 fase van SAOG kan derhalwe as die beplanningsfase vir die ontwikkeling van 'n regionale omgewingsreg met die oog op volhoubare ontwikkeling beskou word. Sekere beleidsdokumente en wetgewing het die lig gesien, wat daarop dui dat water en die omgewing as prioriteit binne SAOG aandag geniet. Vanweë die groot potensiaal wat die volhoubare gebruik van gedeelde waterweë vir die bevordering van volhoubare ontwikkeling inhou, is beleid en wetgewing met die oog op geïntegreerde bestuur van gedeelde waterweë geformuleer.

3.4.1.2 Windhoek- Beraad 2001 en die Regionale Aanwysende Strategiese Ontwikkelingsplan (RASOP)

Een van die belangrikste uitkomst van die 2001 Windhoek Beraad was die besluit om die Sekretariaat te versterk en die aktiwiteite van die een en twintig sektorale

¹²⁷ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf> 21 April.
¹²⁸ *Regional Strategic Action Plan for Water Resources Development and Management* van 1998.

¹²⁹ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf> 21 April.

¹³⁰ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf> 21 April.

¹³¹ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf> 21 April.

eenhede onder die beheer van die Sekretariaat te plaas.¹³² SAOG is geherstruktureer om 'n meer samehangende en gekoördineerde strategie vir SAOG te fasiliteer en te implementeer sodat die effektiwiteit van SAOG beleid en programme verbeter kon word.¹³³ Die Sekretariaat moes die implementering van bovermelde verreikende institusionele hervormings behartig.¹³⁴ Effektiwiteit sou deur die nuwe groepering bevorder word aangesien deskundiges van regoor die streek gebruik sou word en kundigheid sodoende versamel word, in plaas daarvan om die bestuur van projekte aan individuele state met wisselende kapasiteit oor te laat.¹³⁵

Onsekerhede oor bovermelde oordrag, veral met betrekking tot personeel, samestelling en spesifieke funksies, asook die verband tussen die verskillende direktorate bestaan steeds.¹³⁶ 'n Bykomende probleem is die spesifieke toekoms van projekte wat onder die voormalige struktuur bestuur is, aangesien die verband tussen lidstate en die nuwe direktorate steeds onseker is.¹³⁷ Dit is ook in sommige gevalle moeilik om 'n sekere gebied van samewerking onder net een direktoraat te groepeer want heelwat van die eertydse sektorale eenhede is multisektooraal van aard.¹³⁸

Die eertydse OGGS, wat in Maseru gesetel was, is een van die beste voorbeelde van 'n sektorale eenheid wat nie suksesvol onder die nuwe SAOG struktuur ingepas kon word nie. Vanweë die multisektorale aard van omgewings- en ontwikkelingskwessies wat met die werksaamhede van die OGGS geassosieer is, is besluit om die naam van die OGGS na Omgewing en Volhoubare ontwikkeling te verander en dit direk onder

¹³² Anoniem 2001 www.africaaction.org 21 Jan. Sien paragraaf 3.3.1 hierbo.

¹³³ SADC RISDP 2002 www.iss.co.za 1 April.

¹³⁴ Isaksen en Tjønneland 2001 www.eldis.org 25 Jan.

¹³⁵ Anoniem 2004 <http://www.africaaction.org> 21 Jan.

¹³⁶ Isaksen en Tjønneland 2001 <http://www.eldis.org> 25 Jan.

¹³⁷ Isaksen en Tjønneland 2001 <http://www.eldis.org> 25 Jan. Sien paragraaf 3.3.1 hierbo. Die verhouding tussen lidstate en die SAOG na die herstrukturering is nog nie in 'n wysiging tot die Verdrag of 'n protokol uitgespel nie. Dit is ook onseker wat die status is van projekte wat onder die voormalige struktuur bestuur is.

¹³⁸ Isaksen en Tjønneland 2001 <http://www.eldis.org> 25 Jan. Volhoubare ontwikkeling vereis dat ekonomiese, sosiale en omgewingskwessies geïntegreer word. Die bestuur van 'n hulpbron, byvoorbeeld water, met die oog op volhoubare ontwikkeling behels *inter alia* dat in die basiese behoeftes voorsien moet word, met ander woorde dat elkeen minstens toegang tot voldoende water en sanitasie het, wat 'n oorvleueling met sosio-ekonomiese beleid toon. Sowel omgewingsinstrumente en instrumente in ander sektore moet voorsiening maak vir die feit dat voldoende water vir gebruik in boerdery, industrie en moontlik ook die vervaardiging van energie beskikbaar moet wees. Voorsiening moet gemaak word vir die beskerming van water teen besoedeling, in sowel omgewingsinstrumente as die wetgewing met betrekking tot aktiwiteite wat moontlik water kan besoedel, byvoorbeeld industriële aktiwiteite.

die Sekretariaat se Departement vir Strategiese Beplanning, Geslag en Beleidsharmonisering te plaas, tesame met ander multisektorale beleidsareas soos MIV.¹³⁹ Indien die direktoraat vir Omgewing en Volhoubare Ontwikkeling operasioneel word, sal dit waarskynlik 'n aparte direktoraat vorm, en nie meer onder die Direktoraat vir Voedsel, Boerdery en Natuurlike Hulpbronne val nie.¹⁴⁰ Aangesien beide omgewings-, grond- en waterkwessies volhoubare ontwikkeling beïnvloed en die bestuur daarvan multisektooraal van aard is, blyk dit dat sodanige aktiwiteite voortaan deur die Omgewing en Volhoubare Ontwikkeling Direktoraat van die Sekretariaat behartig moet word. Sekere aspekte van die omgewing en water sal egter waarskynlik steeds deur die Direktoraat vir Infrastruktuur en Dienste en die Direktoraat vir Voedsel, Boerdery en Natuurlike Hulpbronne bestuur word, afhangende van die aard van 'n beoogde aktiwiteit. Die presiese status en *modus operandi* van die Omgewing en Volhoubare Ontwikkeling-Direktoraat is tans ook nog onseker.¹⁴¹

Voortspruitend uit die herstruktureringproses, is dat die Sekretariaat die implementering en operasionalisering van omgewingsprotokolle, asook die harmonisering van omgewingsbeleid van lidstate en SAOG, moes verseker.¹⁴² Die Sekretariaat het bovermelde uitdaging hanteer deur die ontwikkeling van 'n breedvoerige ontwikkelingsraamwerk vir die operasionalisering van SAOG se strategiese prioriteite vir die tydperk 2001 tot 2011, getiteld die Regionale Aanwysende Strategiese Ontwikkelingsplan.¹⁴³

Die doel van die RASOP was om 'n strategiese rigtingwyser vir SAOG programme en aktiwiteite te wees sodat dit in ooreenstemming met die doelstellings van SAOG gebring kon word.¹⁴⁴ Die RASOP is bloot aanwysend van aard en stipuleer die voorwaardes wat gerealiseer moet word ten einde die doelstellings van SAOG te bereik.¹⁴⁵ Ingevolge Hoofstuk 6 van die RASOP word 'n behoorlike institusionele

¹³⁹ Anoniem 2004 www.unccd.int/cop/reports/africa 15 Maart.

¹⁴⁰ Anoniem 2004 www.unccd.int/cop/reports/africa 15 Maart.

¹⁴¹ Geen melding van die daarstel van die "direktoraat" of die presiese funksies van sodanige direktoraat word in die SAOG Verdrag gemaak nie.

¹⁴² Isaksen en Tjønneland 2001 www.eldis.org 25 Jan.

¹⁴³ Isaksen en Tjønneland 2001 www.eldis.org 25 Jan.

¹⁴⁴ SADC RISDP 2002 www.iss.co.za 1 April.

¹⁴⁵ SADC RISDP 2002 www.iss.co.za 1 April. Hoewel doelwitte gestel word, is dit moeilik om die wetgewing van SAOG lidstate deur middel van die RASOP te harmoniseer in die afwesigheid van

raamwerk vereis ten einde die RASOP suksesvol te implementeer.¹⁴⁶ Op politiese vlak sal die Raad van Ministers en die Geïntegreerde Komitee van Ministers beleidsriglyne verskaf, asook toesig oor die implementering van die program hou, terwyl die bestuur en koördinerende van die program die verantwoordelijkheid van die Sekretariaat sou wees.¹⁴⁷ Rolspelers by die implementering van die program is onder andere die Sekretariaat, Subkomitees, lidstate en Nasionale Komitees.¹⁴⁸ Implementering word gemonitor deur middel van vorderingsverlae vanaf lidstate en Nasionale Komitees aan die Sekretariaat, waarna die Sekretariaat weer aan die Beraad verslag doen.¹⁴⁹

In die RASOP word die verligting van armoede en die ontwikkeling van die volhoubare aanwending van natuurlike hulpbronne as prioriteite vermeld.¹⁵⁰ Die doelstellings van die RASOP met betrekking tot die omgewing is om billike en volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne in belang van sowel huidige as toekomstige geslagte te verseker.¹⁵¹ Die RASOP bevat termyne vir die bereik van duidelike mikpunte met die oog op volhoubare ontwikkeling.¹⁵² Mikpunte sluit die volgende in: voltrekking van 'n toepaslike regionale regsinstrument vir regionale samewerking met betrekking tot die omgewing en natuurlike hulpbronne teen 2006; die ontwikkeling en implementering van omgewingstandaarde en riglyne teen 2008; verslae oor die toestand van die omgewing elke vyf jaar; implementering van minstens 50% van grensoorskreidende hulpbronbestuursprogramme en projekte geïnisieer teen 2008; die integrasie van die beginsels van volhoubare ontwikkeling in die nasionale wetgewing van lidstate, asook die stuit van die verlies aan hulpbronne teen 2015; die harmonisering van waterwetgewing teen 2006; die daarstel en versterking van minstens agt waterwegorganisasies teen 2006; die ontwikkeling en

die implementering van die RASOP deur lidstate nie. Harmonisering kan meer effektief deur middel van bindende instrumente uitgevoer word. Sien Hoofstuk 5 in verband met die harmonisering van wetgewing met behulp van sekondêre wetgewing.

¹⁴⁶ SADC RISDP 2002 www.iss.co.za 1 April.

¹⁴⁷ SADC RISDP 2002 www.iss.co.za 1 April.

¹⁴⁸ SADC RISDP 2002 www.iss.co.za 1 April.

¹⁴⁹ SADC RISDP 2002 www.iss.co.za 1 April.

¹⁵⁰ Isaksen en Tjønneland 2001 www.eldis.org 25 Jan.

¹⁵¹ Anoniem 2001 www.iss.org 20 Julie.

¹⁵² Isaksen en Tjønneland 2001 www.eldis.org 25 Jan. Soos hieronder gesien sal word, is doelwitte dikwels te ambisieus en mikpunte onrealisties. Sien Roberts en Naidu *Confronting the region* 48.

implementering van kapasiteitsverhogings- en opleidingsprogramme teen 2008; en die halvering van die aantal persone sonder veilige drinkwater teen 2015.¹⁵³

Sedert 2001 is gefokus op die ontwikkeling en implementering van projekte, beleid en wetgewing gerig op die bestuur van grensoorskreidende natuurlike hulpbronne, aangesien die bestuur van grensoorskreidende natuurlike hulpbronne nie net 'n bydrae tot omgewingsbeskerming en volhoubare ontwikkeling lewer nie, maar ook regionale integrasie bevorder.¹⁵⁴ 'n Geïntegreerde benadering ten opsigte van grensoorskreidende omgewingskwessies behels eerstens die ontwikkeling van eenvormige omgewingsbeleid. Die wyse waarop SAOG tot dusver probeer het om eenvormige omgewingsbeleid te skep, is deur die ontwikkeling van raamwerkprotokolle. In die protokolle van SAOG kan die politiese toewyding van SAOG tot die konsep van volhoubare ontwikkeling ook aangemerkt word.

3.4.2 Die inhoud van volhoubare ontwikkeling in SAOG: Protokolle in verband met die omgewing en volhoubare ontwikkeling

In Hoofstuk 2 is die beginsels van volhoubare ontwikkeling ondersoek. Vervolgens word die wyse waarop die beginsels van volhoubare ontwikkeling in SAOG omgewingswetgewing beliggaam word, ondersoek. Twee sektor-spesifieke protokolle wat tot dusver ten aansien van die omgewing ontwikkel en onderteken is, sal hier bespreek word, naamlik die SAOG Protokol ten aansien van Gedeelde Waterweë¹⁵⁵ en die SAOG Protokol ten aansien van Wildbewaring en

¹⁵³ Anoniem 2001 www.iss.org 20 Julie. Met betrekking tot die verskaffing van veilige drinkwater teen 2015, is die RASOP derhalwe in ooreenstemming met die doelstellings van die Johannesburg Beraad. Net soos die Johannesburg Beraad, verskaf die RASOP geen metode waarvolgens sodanige doelstelling bereik moet word nie. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.2.4 hierbo. Die doelstelling om die waterwetgewing van lidstate teen 2006 te harmoniseer sal waarskynlik nie gehaal word nie aangesien geen vordering nog in die verband gemaak is nie. Meeste van die doelstellings van die RASOP blyk onrealisties te wees.

¹⁵⁴ SADC Secretariat 2004 www.unccd.int/cop/reports/africa 1 April.

¹⁵⁵ *SADC Protocol on Shared Watercourse Systems* van 1995. Die protokol is in 2000 suksesvol hersien. Sien *SADC Revised Protocol on Shared Watercourses* van 2000. Die bespreking fokus op die hersiene protokol, hierna die Waterwegprotokol. Die Waterwegprotokol het in 2003 in werking getree na ratifikasie deur twee derdes van die SAOG lidstate. Sien Mafuta 2003 <http://www.sardc.net/Editorial/Newsfeature/waterprotocol.html> 9 Nov vir 'n bespreking van die redes vir die hersiening van die Protokol asook die verskille tussen die eerste protokol en die hersiene protokol. Die hersiene protokol is hoofsaaklik op die bepalings van die *UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses* van 1997 gebaseer.

Wetstoepassing.¹⁵⁶ SAOG se toewyding tot samewerking en volhoubare ontwikkeling word in laasgenoemde protokolle weerspieël deurdat inhoud aan die beginsels van volhoubare ontwikkeling verleen word.¹⁵⁷ Beide protokolle bevat ook bepalinge rakende die instellings en meganismes wat gebruik sal word om volhoubare ontwikkeling in die onderskeie sektore te bevorder.

3.4.2.1 Die SAOG Waterwegprotokol

Die oogmerk van die protokol is meer effektiewe samewerking met die oog op gekoördineerde bestuur, beskerming en gebruik van gedeelde waterweë, asook die bevordering van die SAOG agenda vir regionale integrasie en die verligting van armoede.¹⁵⁸ Ingevolge die protokol kan bovermelde doelstellings bereik word deur ooreenkomste te sluit en instellings in die lewe te roep vir die bestuur van gedeelde waterweë.¹⁵⁹ Samewerking en koördinasie moet bevorder word sodat die ontwikkeling en bestuur van gedeelde waterweë omgewingsveilig sal wees.¹⁶⁰ Derhalwe moet volhoubare, billike en redelike gebruik van gedeelde waterweë bevorder word.¹⁶¹ Om bovermelde doelstellings te bereik, moet wetgewing en beleid vir die beplanning, ontwikkeling, bewaring, beskerming en verdeling van die water van gedeelde waterweë geharmoniseer word.¹⁶² Navorsing en die ontwikkeling van tegnologie, inligtingverspreiding en kapasiteitsverhoging moet ook bevorder word.¹⁶³

¹⁵⁶ *SADC Protocol on Wildlife Conservation and Law Enforcement* van 1999, hierna die Wildbewaringsprotokol. Die Wildbewaringsprotokol het in 2003 in werking getree. 'n Protokol rakende varswatervissery het in 2003 in werking getree. Dit sal nie verder bespreek word nie. 'n Protokol met betrekking tot bosbou is in 2002 onderteken maar het nog nie in werking getree nie.

¹⁵⁷ Roberts en Naidu *Confronting the region* 43.

¹⁵⁸ A 2 van die Waterwegprotokol. Die protokol is derhalwe op die samewerkingsbeginsel gebaseer. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.2. Die belang van die geïntegreerde bestuur van water met die oog op volhoubare ontwikkeling met betrekking tot die verligting van armoede word ook erken. Kragtens a 1 van die voorwoord tot die protokol, beteken "bestuur" van 'n waterweg die beplanning van volhoubare ontwikkeling en die implementering van enige planne, asook die bevordering van rasonale, billike en optimale gebruik en beskerming en beheer van die waterweg. 'n Gedeelde waterweg word gedefinieer as 'n waterweg wat deur twee of meer state vloei of 'n grens tussen twee state vorm. 'n Waterwegstaat is 'n staat deur wie se grondgebied 'n waterweg vloei.

¹⁵⁹ A 2(a) van die Waterwegprotokol.

¹⁶⁰ Waterwegstate moet byvoorbeeld saamwerk om ekosisteme te beskerm en te bewaar en besoedeling voorkom, verminder en beheer. Sien a 4(2)(a), (b) en (d).

¹⁶¹ A 2(b) van die Waterwegprotokol. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.3 in verband met die beginsel van volhoubare gebruik.

¹⁶² A 2(d) en 4(2)(b)(ii) van die Waterwegprotokol. Harmonisering kan, kragtens a 4(2)(b)(iii) bereik word deur die stel van gemeenskaplike kwaliteitsoogmerke, ontwikkeling van gemeenskaplike tegnieke en praktyke met betrekking tot besoedeling en die daarstel van 'n lys van gevaarlike stowwe. Sien Hoofstuk 5 in verband met harmonisering en die neerlegging van sodanige

Volhoubare ontwikkeling word nie uitdruklik as 'n doelstelling van die Protokol vermeld nie. Dat volhoubare ontwikkeling 'n doelstelling is, word geïmpliseer aangesien armoede deur sosio-ekonomiese ontwikkeling uitgewis word, en die noodsaaklikheid van die balansering van ontwikkelingsaktiwiteite met omgewingsoorwegings erken word.¹⁶⁴ Volhoubare ontwikkeling word ook geïmpliseer deur vermelding van die beginsel van volhoubare gebruik en 'n verwysing na die behoeftes en belange van sowel huidige as toekomstige geslagte.¹⁶⁵

Ingevolge artikel 3 van die Protokol is die volgende beginsels van toepassing op die Waterwegprotokol: dat die waterweg as 'n samehangende geheel bestuur moet word en dat beleid vir die gebruike van die water derhalwe geharmoniseer moet word;¹⁶⁶ dat bestuur van die waterweg die volhoubare ontwikkeling van waterwegstate en veral hul sosio-ekonomiese beleid in ag moet neem;¹⁶⁷ dat elke waterwegstaat op die gebruik van die deel van die waterweg binne sy grondgebied geregtig is, maar bovermelde reg in ooreenstemming met die bepalinge van die protokol moet uitoefen;¹⁶⁸ die handhaaf van 'n balans tussen hulpbronontwikkeling met die oog op die verhoging van die lewenstandaard van inwoners en omgewingsbeskerming;¹⁶⁹ die

maatreëls deur middel van sekondêre wetgewing. Met betrekking tot die billike verdeling van water bepaal artikel 8 dat prioriteit aan die gebruik van water vir huishoudelike gebruik verleen moet word. Derhalwe word die antroposentriese element van volhoubare ontwikkeling erken. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.2.3.

¹⁶³ A 2(e) van die Waterwegprotokol.

¹⁶⁴ Voorwoord tot die Waterwegprotokol. Sien ook a 3(4) waar die integrasiebeginsel beliggaam word. Die integrasiebeginsel is in Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4 bespreek.

¹⁶⁵ Erkenning van enkele van die kernbeginsels van volhoubare ontwikkeling impliseer dat SAOG die ideaal van volhoubare ontwikkeling probeer bevorder. Die kernbeginsels van volhoubare ontwikkeling is die beginsels van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte en huidige geslagte onderling, die beginsel van volhoubare gebruik en die integrasiebeginsel. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.1-2.4.4.

¹⁶⁶ A 3(1) van die Waterwegprotokol. Bovermelde bepaling konkretiseer derhalwe die integrasiebeginsel. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4.

¹⁶⁷ A 3(1) van die Waterwegprotokol. Bovermelde bepaling konkretiseer ook die integrasiebeginsel. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4.

¹⁶⁸ A 3(2) van die Waterwegprotokol. Bovermelde bepaling konkretiseer derhalwe die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte onderling en beliggaam die gekwalifiseerde soewereiteitsbeginsel asook die integrasiebeginsel. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.2, 2.4.4 en 2.4.5.1.

¹⁶⁹ A 3(4) van die Waterwegprotokol. A 3(4) beliggaam die integrasiebeginsel, erken die belang van die integrasiebeginsel ten opsigte van volhoubare ontwikkeling en erken die antroposentriese element van volhoubare ontwikkeling. Die antroposentriese element van volhoubare ontwikkeling asook die beginsel van volhoubare gebruik word bevestig en gekonkretiseer in a 4 (4)(b). Ingevolge laasgenoemde bepaling moet prioriteit aan die gebruik van water vir huishoudelike doeleindes gegee word en persone wat water vir ander doeleindes wil gebruik moet eers 'n permit

samewerkingsbeginsel;¹⁷⁰ die beginsel van volhoubare gebruik;¹⁷¹ die beginsels van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte en huidige geslagte onderling;¹⁷² die gekwalifiseerde soewereiniteitsbeginsel;¹⁷³ die voorkomingsbeginsel;¹⁷⁴ die beginsel dat die besoedelaar moet betaal;¹⁷⁵ en die beginsel van openbare deelname.¹⁷⁶

Indien 'n aktiwiteit deur 'n waterwegstaat beplan word wat moontlik 'n noemenswaardige negatiewe effek op ander waterwegstate kan hê, word hy deur artikel 4 verplig om laasgenoemde staat betyds in kennis te stel, sodat laasgenoemde staat die omgewingsimpak van die beplande aktiwiteit kan bestudeer. 'n Waterwegstaat mag nie die aktiwiteit implementeer sonder dat die waterwegstaat wat daardeur geraak word, daartoe toestem nie.¹⁷⁷ Lidstate het 'n gesamentlike plig om die omgewing te bewaar en moet derhalwe nie skade daaraan aanrig of dit besoedel

-
- daarvoor verkry, welke permit slegs toegestaan word indien die aktiwiteit nie skade aan die waterweg aanrig nie. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.2.3 en 2.4.4.
- ¹⁷⁰ A 3(5), (6) en (7)(a) van die Waterwegprotokol. Ingevolge die bepalings moet waterwegstate saamwerk met betrekking tot projekte en inligtingsverspreiding met die oog op ontwikkeling en beskerming van die waterweg. Derhalwe word die samewerkingsbeginsel gekonkretiseer. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.2.
- ¹⁷¹ A 3(7)(a) van die Waterwegprotokol. Billike, redelike en optimale gebruik word vereis. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.3.
- ¹⁷² A 3(7)(a) van die Waterwegprotokol. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.1 en 2.4.2. In artikel 3(8) word 'n aantal faktore gelys wat teen mekaar opgeweeg en gelyktydig in ag geneem moet word ten einde te bepaal of die gebruik van water billik, redelik en optimaal geskied. Faktore sluit in natuurlike faktore byvoorbeeld geografiese, hidrologiese en klimaatfaktore, sosiale en ekonomiese behoeftes van lidstate, moontlike grensoorskrydende effekte van die gebruik van water, bestaande en potensiële gebruike van water en ooreengekome standaarde. Sien a 3(8) van die Waterwegprotokol. Derhalwe word die beginsel van volhoubare gebruik gekonkretiseer. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.3.
- ¹⁷³ A 3(10)(a) van die Waterwegprotokol bepaal dat waterwegstate skade aan ander lidstate moet voorkom.
- ¹⁷⁴ A 3(10)(a) van die Waterwegprotokol. Die Waterwegprotokol beliggaam nie die voorsorgbeginsel nie, en maak geen voorsiening vir omgewingsimpakstudies of risikoassessering nie. Sien Hoofstuk 2 paragrawe 2.4.5.3 en 2.4.5.5. Sien Kakonge 2002 *Impact assessment and project appraisal* 56 vir 'n argument dat die formulering van 'n protokol of verdrag ten aansien van omgewingsimpakbepaling 'n duidlike behoefte in Sub-Sahara Afrika is.
- ¹⁷⁵ A 3(10)(b) van die Waterwegprotokol. Waar skade nie voorkom kan word nie, moet die besoedelende staat alle toepaslike maatreëls vir die vermindering of eliminering van sodanige skade tref en oor kompensasië onderhandel waar toepaslik. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.6.
- ¹⁷⁶ A 3(10)(c) van die Waterwegprotokol. Die beginsel behels slegs dat persone wat omgewingsskade ly toegang tot regsprosedures ooreenkomstig hul regstelsel en 'n reg tot 'n eis vir vergoeding moet hê.
- ¹⁷⁷ A 4(1)(b) van die Waterwegprotokol. Derhalwe word die voorkomings- of voorsorgbeginsel beliggaam. Welke beginsel van toepassing is sal afhang van die vlak van omgewingsbeskerming wat vereis word en of die potensiële skade akkuraat bepaal kon word of nie. Sien Hoofstuk 2 paragrawe 2.4.5.3 en 2.4.5.5. Die bepaling dat state 'n ooreenkoms moet bereik oor die implementering van 'n potensiële skadelike aktiwiteit is 'n konkretisering van die samewerkingsbeginsel. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.2.

nie.¹⁷⁸ 'n Lidstaat mag nie toestem tot 'n aktiwiteit wat omgewingsagteruitgang tot gevolg het nie. Die afleiding kan dus gemaak word dat 'n lidstaat wat 'n aktiwiteit met 'n moontlike noemenswaardige impak op die omgewing beplan, ander lidstate daarvan in kennis moet stel. Lidstate moet dan saamwerk om die impak op die omgewing te ondersoek en om te verseker dat aktiwiteite wat die omgewing beskadig, nie geïmplementeer word nie.¹⁷⁹

Voorsiening word vir die daarstel van interstaatlike waterwegkommissies gemaak, wat verder gedentraliseer kan word tot subkomitees vir die regulering van en konsultasie met betrekking tot die bestuur van waterweë.¹⁸⁰ Bovermelde organe moet toesig oor die implementering van die Waterwegprotokol hou, die SAOG waterwetgewing harmoniseer, hulp verleen met betrekking tot dataversameling, gemeenskapsbetrokkenheid en deelname bevorder en aanbevelings met betrekking tot die bestuur van hulpbronne maak.¹⁸¹ Voorsiening word nie uitdruklik vir die deelname van plaaslike en inheemse gemeenskappe by besluitnemingsprosesse gemaak nie.¹⁸²

3.4.2.2 Die SAOG Wildbewaringsprotokol

In die Voorwoord tot die Wildbewaringsprotokol word vermeld dat die bewaring en volhoubare gebruik van wild 'n bydrae tot volhoubare ontwikkeling en die beskerming van biodiversiteit van SAOG kan lewer.¹⁸³ Samewerking van lidstate word vereis ten einde 'n gemeenskaplike raamwerk vir omgewingsbestuur gerig op

¹⁷⁸ A 4(2)(a) en (b) van die Waterwegprotokol. Derhalwe word die gekwalifiseerde soeweriniteitsbeginsel asook die samewerkingsbeginsel beliggaam. Sien Hoofstuk 2 paragrafe 2.4.5.1 en 2.4.5.2.

¹⁷⁹ Bovermelde bepalings is dus 'n interessante kombinasie van die samewerkingsbeginsel en die voorkomingsbeginsel. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.2 en 2.4.5.3. Lidstate moet saamwerk om die omgewingsimpak te bepaal, en, indien dit 'n negatiewe impak op die omgewing het, die omgewingskade voorkom deur die aktiwiteit nie te implementeer nie. Die beginsels word verder in a 4(1) gekonkretiseer deur spesifieke bepalings rakende die prosedurele implikasies van voorafkennisgewing.

¹⁸⁰ A 3 en 5(a)(iv) van die Waterwegprotokol. A 5 van die Waterwegprotokol is in sy geheel 'n konkretisering van die samewerkingsbeginsel aangesien die raamwerk waarbinne samewerking en konsultasie moet plaasvind, daarin uiteengesit word. Sien ook Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.2.

¹⁸¹ A 5 van die Waterwegprotokol.

¹⁸² Beyerlin 2003 *ZaöRV* 431.

¹⁸³ Die verband tussen die volhoubare gebruik van hulpbronne en die ideaal van volhoubare ontwikkeling word dus in die protokol erken. Sien paragraaf 2.4.3. "Wild" beteken, vir die doeleindes van die protokol, sowel diere as plante. Sien a 1 van die Wildbewaringsprotokol.

die bewaring en volhoubare gebruik van wild daar te stel.¹⁸⁴ Die oogmerk van die Protokol is om gemeenskaplike benaderings daar te stel en om behulpsaam te wees by die afdwinging van wetgewing wat betrekking het op wild.¹⁸⁵ 'n Voorkomingsbenadering word geïmpliseer aangesien die omgewingsimpak van aksies wat die volhoubare gebruik en bewaring van wild op noemenswaardige wyse mag affekteer, bepaal en beheer moet word.¹⁸⁶

Die Wildbewaringsprotokol erken die verband tussen die beginsel van volhoubare gebruik en omgewingsbewaring.¹⁸⁷ 'n Verpligting word op lidstate geplaas om wildbronne binne hul jurisdiksie te bewaar en volhoubaar te gebruik, op so 'n wyse dat skade nie aan die wildbronne van ander lidstate aangerig sal word nie.¹⁸⁸ Die maatreëls wat lidstate moet tref om volhoubare gebruik en bewaring van wildbronne te verseker, sluit die volgende in: die beskerming van wild en hul habitat ten einde lewensvatbaarheid van wild te verseker, die voorkoming van ooreksploitering van skaars soorte, beperkings op die neem van wild en beperkings op handel in wild en wildprodukte.¹⁸⁹

Die samewerkingsbeginsel asook die beginsel van openbare deelname figureer sterk in die Wildbewaringsprotokol.¹⁹⁰ Verskillende SAOG-liggame en sektore onderling, nasionale regerings, nie-staatlike organisasies, die privaatsektor en plaaslike gemeenskappe het elk 'n rol te speel in die verwesenliking van die doelstellings van die Protokol. Lidstate moet saamwerk deur gemeenskaplike benaderings tot volhoubare gebruik en bewaring van wild te ontwikkel.¹⁹¹ Lidstate is ook verplig om

¹⁸⁴ Voorwoord tot die Wildbewaringsprotokol. Die samewerkingsbeginsel word dus erken. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.2. Bewaring word gedefinieer as die beskerming, behoud, rehabilitasie en bestuur van wild ten einde die volhoubaarheid daarvan te verseker. Volhoubare gebruik word gedefinieer as gebruik op sodanige wyse en teen sodanige koers dat 'n afname in spesies oor die langtermyn voorkom word. Sien a 1 van die Wildbewaringsprotokol asook Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.3 in verband met die beginsel van volhoubare gebruik.

¹⁸⁵ A 4(1) van die Wildbewaringsprotokol.

¹⁸⁶ A 7(2) van die Wildbewaringsprotokol. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.3.

¹⁸⁷ Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.3 hierbo.

¹⁸⁸ A 3(1) van die Wildbewaringsprotokol. Die beginsel van gekwalifiseerde soewereiniteit word derhalwe beliggaam. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.1.

¹⁸⁹ A 7(3) van die Wildbewaringsprotokol. Deur die beskerming van skaars spesies word biodiversiteit bevorder. Sien hoofstuk 2 paragraaf 2.4.3. Derhalwe word die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte in a 7(3) beliggaam. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.1. Bovermelde bepalings konkretiseer die beginsel van volhoubare gebruik met betrekkin tot wild. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.3.

¹⁹⁰ Sien Hoofstuk 2 paragrawe 2.4.5.2 en 2.4.5.4.

¹⁹¹ Derhalwe word die samewerkingsbeginsel gekonkretiseer. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.2.

samewerking tussen rolspelers op nasionale vlak te verseker ten einde gemeenskaplike benaderings tot wildbewaring en volhoubare ontwikkeling te ontwikkel en die doelstellings van SAOG met betrekking tot wildbewaring en volhoubare ontwikkeling te verwesenlik.¹⁹² Regerings, nie-staatlike organisasies en SAOG-liggame moet die betrokkenheid van plaaslike gemeenskappe by aktiwiteite verseker.¹⁹³ Lidstate moet ook maatreëls vir gemeenskapsgebaseerde wildbestuur tref en verseker dat relevante inheemse beginsels en tegnieke wat betrekking het op wildbestuur, in hul nasionale beleid ingesluit word.¹⁹⁴ Samewerking in die afdwinging van wetgewing word ook vereis, veral met betrekking tot grensoorskreidende situasies.¹⁹⁵ Doelstellings van die protokol met betrekking tot die realisering van bogenoemde word in artikel 4(2) uiteengesit.¹⁹⁶

In artikel 5 word bepaalde instansies in die lewe geroep en by die bestuur van hulpbronne met die oog op die verwesenliking van die doelstellings van die protokol betrek, byvoorbeeld die ministers betrokke by die eertydse Voedsel, Boerdery en Natuurlike Hulpbronssektor en die Geïntegreerde Komitee van Ministers, die nasionale ministers verantwoordelik vir wildbewaring en 'n Wildsektor Tegnieke Komitee. Die funksies van elke rolspeler word in besonderhede uiteengesit.

Uit die besprekings van die SAOG omgewingsprotokolle hierbo, kan afleidings met betrekking tot die rol en inhoud van die konsep van volhoubare ontwikkeling vir SAOG gemaak word. Die protokolle bevat ook die benadering wat gevolg moet word om volhoubare ontwikkeling deur die volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne te bevorder:

- Volhoubare ontwikkeling word benodig om armoede uit te wis.¹⁹⁷

¹⁹² A 3(2) van die Wildbewaringsprotokol. Ten einde aan bovermelde verpligting te voldoen, word harmonisering van wetgewing as oplossing voorgestel. Harmonisering sal in Hoofstuk 5 bespreek word.

¹⁹³ A 5(7)(d) van die Wildbewaringsprotokol.

¹⁹⁴ A 7(4) van die Wildbewaringsprotokol. Beide a 5(7)(d) en 7(4) het te doen met die beginsel van openbare deelname. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.4 hierbo.

¹⁹⁵ A 9 van die Wildbewaringsprotokol.

¹⁹⁶ Doelstellings is die bevordering van volhoubare gebruik, die harmonisering van regsinstrumente, die afdwinging van wetgewing, inligtingsverspreiding en kapasiteitsverhoging, die daarstel van grensoorskreidende bewaringsgebiede en die bevordering van gemeenskapsgebaseerde bestuurspraktyke.

¹⁹⁷ Sien a 2 van die Waterwegprotokol.

- Volhoubare ontwikkeling word bevorder deur die volhoubare, billike en redelike gebruik van natuurlike hulpbronne soos water en wild.¹⁹⁸
- Natuurlike hulpbronne moet op so 'n wyse gebruik word dat dit die ontwikkeling van die lande waarin dit geleë is, bevorder.¹⁹⁹
- Sekere internasionale omgewingsregtelike beginsels en konsepte wat tradisioneel die konsep volhoubare ontwikkeling ondersteun en onderlê, word in die SAOG protokolle beliggaam.²⁰⁰ Die presiese inhoud van die konsep volhoubare ontwikkeling hang egter van die spesifieke veld waarin dit toegepas word, af.²⁰¹
- Ten einde die volhoubare ontwikkeling van SAOG in geheel te bevorder, moet aktiwiteite gekoördineer word, gemeenskaplike benaderings moet gevolg word en interstaatlike samewerking asook openbare deelname moet met betrekking tot die bestuur van natuurlike hulpbronne bevorder word.²⁰²
- Die omgewingsprotokolle van SAOG maak tot 'n mate vir sekere meganismes en strukture wat sodanige samewerking kan fasiliteer, voorsiening.²⁰³

¹⁹⁸ Sien a 2 van die Waterwegprotokol en a 3(1) van Wildbewaringsprotokol.

¹⁹⁹ Sien a 3(1) van die Waterwegprotokol en die voorwoord tot die Wildbewaringsprotokol. Laasgenoemde benadering dui op die antroposentriese aard van volhoubare ontwikkeling. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.2.3.

²⁰⁰ Die samewerkingsbeginsel (a 2, 3 en 5(a)(iv) van die Waterwegprotokol en voorwoord tot die Wildbewaringsprotokol asook a 9); die gekwalifiseerde soewereiniteitsbeginsel (a 10 van die Waterwegprotokol en a 3(1) van die Wildbewaringsprotokol); die voorkomingsbeginsel (a 10 van die Waterwegprotokol en a 7(3) van die Wildbewaringsprotokol); die beginsel van openbare deelname (a 5 van die Waterwegprotokol en a 3(2), 5(7)(d) en 7(4) van die Wildbewaringsprotokol); die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte (a 3(7)(a) van die Waterwegprotokol en a 7(3) van die Wildbewaringsprotokol); die beginsel van billikheid tussen geslagte onderling (a 3(7)(a) van die Waterwegprotokol en a 7(3) van die Wildbewaringsprotokol); die beginsel van volhoubare gebruik (a 2 en 3(7)(a) van die Waterwegprotokol en a 7(3) van die Wildbewaringsprotokol) en die integrasiebeginsel (voorwoord en a 3(4) van die Waterwegprotokol en a 7(3) van die Wildbewaringsprotokol). Die voorsorgbeginsel, die besoedelaar betaal-beginsel en die beginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid is egter nie in een van die protokolle beliggaam nie.

²⁰¹ Die beginsels is in relatief algemene taal in beide die protokolle beliggaam. Verdere konkretisering van alle beginsels word vereis ten einde meer spesifieke verpligtinge ten opsigte van elke veld daar te stel en die implementering van die beginsels te vergemaklik.

²⁰² Derhalwe vereis beide protokolle dat die samewerkingsbeginsel en die beginsel van openbare deelname bevorder en gekonkretiseer word. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.2 en 2.4.5.4.

²⁰³ In die Waterwegprotokol kan die daarstel van waterwegkommissies laasgenoemde doelstelling bereik. Die daarstel van soortgelyke liggame vir die gemeenskaplike bestuur van wild is egter nie in die Wildbewaringsprotokol voorgestel nie.

Die vraag wat vervolgens ontstaan, is tot welke mate die omgewingsbeleid en wetgewing van SAOG tot dusver prakties geïmplementeer is. Anders gestel: tot welke mate beïnvloed die omgewingsprotokolle van SAOG omgewingsaksie in SAOG?²⁰⁴ Een van die mees gekoördineerde pogings tot die bevordering van effektiewe hulpbronbestuur en volhoubare ontwikkeling binne SAOG, is die ontwikkeling van die Zambesi Waterweg en die Zambesi Waterwegkommissie. Vervolgens word die invloed van die Waterwegprotokol in dié verband ondersoek deur die beleid en doelstellings van die projek te bestudeer. Sodoende kan afgelei word of lidstate tot die implementering van SAOG omgewingswetgewing toegewy is.

3.4.3 Gevallestudie: Die Zambesi Waterweg – die toepassing van die beginsels van volhoubare ontwikkeling in praktyk

Die uitwissing van armoede is 'n prioriteit vir die waterwegstate van die Zambesi.²⁰⁵ Weens die afhanklikheid van alle waterwegstate van die water van die Zambesi vir oorlewing, is besef dat die volhoubare ontwikkeling van elke waterwegstaat afhanklik is van die effektiewe bestuur van die Zambesi waterweg.²⁰⁶ Vervolgens het die waterwegstate van die Zambesi waterweg die Zambesi Aksieplan (ZAKPLAN) in 1987 voltrek.²⁰⁷ Hoewel ZAKPLAN nie-bindende omgewingsbeleid daargestel het,

²⁰⁴ Met betrekking tot die kweek van gemeenskaplike benaderings ten opsigte van volhoubare gebruik van wild en die beskerming van biodiversiteit, kan bepaalde staatspraktyk en projekte geïdentifiseer word wat 'n aanduiding daarvan is dat die Wilbewaringsprotokol inderdaad geïmplementeer word en die bepalings met vrug toegepas word, veral met betrekking tot die desentralisasie van wildbestuur. Sien byvoorbeeld die bespreking van die CAMPFIRE projek in Zimbabwe, die rol van die Makuleke-stam in die Kruger Nasionale Park, asook bepaalde interstaatlike samewerking met betrekking tot grensoorskreidende bewaringsareas in Beyerlin 2003 *ZaöRV* 433-435. Met die oog op die vergelyking van SAOG-wetgewing met EU wetgewing in Hoofstuk 4, sal op die implementering van die Waterwegprotokol gekonsentreer word. Tot dusver blyk dit dat die Waterwegprotokol nie na behore in die wetgewing van lidstate geïmplementeer word nie. Suid-Afrika se *Nasionale Waterwet* 36 van 1998 is blykbaar die mees ontwikkelde waterwetgewing in die streek en weerspieël wel die Waterwegprotokol tot 'n mate. Sien egter die bespreking van die toepassing van die beginsels van die Waterwegprotokol in Leestemaker 2000 <http://www.thewaterpage.com/leestemaker.htm> 11 Okt in die nasionale waterwetgewing van onderskeidelik Mosambiek en Swaziland. Die beginsels van die Waterwegprotokol word tot 'n groot mate nie in laasgenoemde wetgewing gereflekteer nie. Die beginsel van gedifferensieerde verantwoordelikheid moet in SAOG beliggaam word ten einde die verband tussen die omgewingsbeskermingsmaatreëls van meer ontwikkelde lande en minder ontwikkelende lande te bepaal. In die EU, waar 'n soortgelyke situasie heers, word minimumharmonisering gebruik sodat lidstate wat strenger standaarde as SAOG wil stel, daartoe gemagtig is. Sien Hoofstuk 5 paragraaf 5.3.1 in verband met minimumharmonisering.

²⁰⁵ Chenje *Zambesi Basin* 267.

²⁰⁶ Chenje *Zambesi Basin* 270.

²⁰⁷ Chenje *Zambesi Basin* 270.

kan dit as 'n breedvoerige poging tot koördinerende van aktiwiteite in die waterweg beskou word.²⁰⁸

ZAKPLAN het negentien projekte met volhoubare omgewingsbestuur, en uiteindelik die verligting van armoede, as oogmerk.²⁰⁹ ZAKPLAN verskaf praktiese implementering van die SAOG verdrag, asook beginsels van die internasionale omgewingsreg, byvoorbeeld die beginsels van billikheid tussen geslagte onderling, die integrasiebeginsel, die samewerkingsbeginsel, die voorkomingsbeginsel en die beginsel van openbare deelname.²¹⁰ Van die doelstellings van ZAKPLAN was om 'n inventaris van huidige en potensiële ontwikkeling in die waterweg op te stel, om die omgewingsimpak van groot projekte te bepaal en om inligtingsverspreiding te inisieer; om menslike hulpbronne en institusionele strukture van waterwegstate te verbeter; om 'n eenvormige moniteringssisteem vir water en watergehalte daar te stel; om 'n geïntegreerde waterontwikkeling en –bestuursplan te ontwikkel; om omgewingsopvoeding en gemeenskapsbetrokkenheid te bevorder; om minimum standaarde vir drinkwater en afvalwater te bepaal; en om regionale wetgewing vir die bestuur van die Zambesi en minimum nasionale wetgewing te ontwikkel.²¹¹

Die SAOG Protokol vir Gedeelde Waterweë is ontwikkel om bovermelde doelstellings te bereik.²¹² Die protokol maak voorsiening vir die daarstel van waterwegkommissies vir gedeelde waterweë vir die gekoördineerde bestuur van waterweë met die oog op volhoubare ontwikkeling. Na onderhandelings van meer as tien jaar, is die Zambesi Waterwegkommissie (ZAMKOM) in 2004 in die lewe geroep.²¹³

²⁰⁸ Chenje *Zambesi Basin* 270. Aangesien ZAKPLAN ook die oudste omgewingsaksieplan in SAOG is, kan dit ook as die eerste gekoördineerde poging tot hulpbronbestuur in SAOG beskou word.

²⁰⁹ Chenje *Zambesi Basin* 270.

²¹⁰ Chenje *Zambesi Basin* 270. Die toepassing van bovermelde beginsels word hieronder aangetoon.

²¹¹ Chenje *Zambesi Basin* 271. Derhalwe konkretiseer ZAKPLAN tot 'n mate *inter alia* die voorkomingsbeginsel deur omgewingsimpak te bestudeer, die openbare deelname-beginsel deur inligtingsverspreiding, die samewerkingsbeginsel deur gemeenskaplike sisteme te ontwikkel en volhoubare gebruik deur minimum standaarde vir gebruik te stel. Let wel dat omgewingsimpak glad nie in die Waterwegprotokol aandag geniet nie. Sien ook Hoofstuk 2 paragrawe 2.4.1-2.4.5. Sien Hoofstuk 5 in verband met die neerlegging van minimum standaarde deur middel van sekondêre wetgewing.

²¹² Sien paragraaf 3.4.2.1 hierbo.

²¹³ Munjoma 2004 www.sardc.net 25 April.

SAOG hoop dat die totstandkoming van ZAMKOM verligting van armoede in die streek kan bewerkstellig.²¹⁴ Van ZAMKOM word ook verwag om multisektoralisme te bevorder sodat nie net water en omgewingsbestuur nie, maar ook sosiale en ekonomiese aspekte, in ag geneem word.²¹⁵ Daarom moet die integrasiebeginsel, onderliggend aan volhoubare ontwikkeling, deur ZAMKOM geïmplementeer word.²¹⁶ In Hoofstuk 2 is bevestig dat die verligting van armoede deur volhoubare ontwikkeling bereik kan word. Die doelwitte en funksies van ZAMKOM toon aan hoe sekere beginsels van volhoubare ontwikkeling toegepas kan word.²¹⁷ Die doelwitte van ZAMKOM is:²¹⁸

- Om die deelname van waterwegstate in alle besluitneming rakende die bestuur van die waterweg te verseker. Derhalwe word die beginsels van openbare deelname en billikheid tussen geslagte onderling nagestreef;
- Om lidstate te adviseer rakende die beplanning, bestuur, gebruik, ontwikkeling en bewaring van die waterweg, asook die impak wat sodanige aktiwiteite op sosiale en kulturele kwessies mag hê. Daarom word die verband tussen die omgewing, ontwikkeling en sosiale faktore erken en die integrasiebeginsel onderskryf;
- Om lidstate te adviseer oor die rol van gemeenskappe in bovermelde proses ten einde samewerking en openbare deelname te bevorder;
- Om billike en redelike gebruik van die water in die waterweg te verseker ten einde die beginsels van volhoubare gebruik en billikheid tussen geslagte na te streef;
- Om behoorlike bestuur van die waterweg te bewerkstellig. Laasgenoemde doelwit bevorder demokrasie en effektiewe regering;

²¹⁴ Katswara 2004 <http://www.namibian.com.na/2004/august/marketplace/0462282153.html> 25 April.

²¹⁵ Chenje *Zambesi Basin* 266. 'n Voorbeeld van regionaal samewerking vir omgewingsbeskerming is die Kariba-dam. Die bou van die dam het ekonomiese voordele tot gevolg gehad, byvoorbeeld die daarstel van 'n suksesvolle visvangindustrie, toerisme-industrie en kragopwekking. Die omgewings- en sosiale impak is egter nie in ag geneem nie, sodat inwoners dakloos gelaat en diere gered moes word. Sien Chenje *Zambesi Basin* 266. Benvenuti is ook van mening dat dit noodsaaklik is om 'n benadering te volg wat die komplekse interaksie tussen diverse belange in ag neem. Sien Benvenuti *Sharing transboundary resources* 105. Sodoende word die integrasiebeginsel bevorder. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4 hierbo.

²¹⁶ Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4 hierbo.

²¹⁷ Sien die bespreking van die beginsels van volhoubare ontwikkeling by Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.1-2.4.5.7.

²¹⁸ Munjoma 2004 www.sardc.net 25 April.

- Om data in verband met die omgewing te versamel en te evalueer sodat voorsorg teen omgewingskade getref en omgewingskade voorkom kan word;
- Om lidstate by te staan met die voorkoming en oplos van konflik, asook met die harmonisering van hul aktiwiteite en wetgewing in ooreenstemming met die samewerkingsbeginsel.

Ingevolge artikel 6(1) van die Waterwegprotokol sal die inwerkingtreding van die Waterwegprotokol nie enige regte en verpligtinge uit hoofde van reeds bestaande ooreenkomste affekteer nie. Artikel 6(2) van die Waterwegprotokol bepaal egter dat partye tot bestaande ooreenkomste sodanige ooreenkomste met die Waterwegprotokol mag harmoniseer. Indien ZAMKOM sou besluit om die bepalings van die Waterwegprotokol in ag te neem, kan bepaalde beginsels van volhoubare ontwikkeling sodoende gekonkretiseer en geïmplementeer word en volhoubare ontwikkeling in SAOG bevorder word.²¹⁹ Die beginsel van openbare deelname, wat nie in die Waterwegprotokol beliggaam is nie, is wel in die ZAKPLAN beliggaam. Die beleid van SAOG-projekte kan daarom ook volhoubare ontwikkeling deur die ontwikkeling van omgewingsbeginsels bevorder.²²⁰

3.5 Gevolgtrekking

SAOG is 'n regionale organisasie wat homself verbind tot ekonomiese groei, die verligting van armoede en die verbetering van die lewenstandaard van inwoners deur middel van regionale integrasie. Volhoubare ontwikkeling is 'n doelwit van SAOG. SAOG streef volhoubare ontwikkeling na deur *inter alia* die gemeenskaplike bestuur van natuurlike hulpbronne. Derhalwe moet die ideaal van volhoubare ontwikkeling nagestreef word deur die beginsels van volhoubare ontwikkeling in SAOG-wetgewing gerig op sodanige bestuur te beliggaam en te konkretiseer.

²¹⁹ Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.3.4.

²²⁰ ZAKPLAN ondervind egter ook, soos organe van SAOG, probleme met betrekking tot 'n gebrek aan menslike en finansiële hulpbronne en toewyding van lidstate. Die aanspreek van hierdie probleme behoort dus 'n prioriteit te wees sodat ZAKPLAN tot volhoubare ontwikkeling in SAOG kan bydra.

Die doelstellings van SAOG was polities, maar is tans op samewerking in 'n groot aantal beleidsvelde gerig, insluitend omgewingsbeskerming en die volhoubare gebruik van hulpbronne. Ontwikkelingsintegrasie word in SAOG nagestreef. Die institusionele hervormings in SAOG toon 'n behoefte aan groter sentralisasie, in teenstelling met die gesentraliseerde bestuurstruktuur wat tot 2001 gevolg is. Die strukture van SAOG moet effektief funksioneer om te verseker dat die doelwitte van SAOG en Afrika in geheel bereik kan word. Die bevordering van volhoubare ontwikkeling in SAOG vereis die ontwikkeling van regionale omgewingsreg.

Die regsbasis vir SAOG omgewingsreg is in artikels 5(1)(a) en (g) en a 2 (1)(3)(f) van die SAOG Verdrag te vinde en SAOG omgewingsreg word ontwikkel deur die formulering en ondertekening van protokolle. Die SAOG Beraad is die primêre beleidvormende orgaan en neem bindende besluite deur middel van konsensus. Die Raad van Ministers adviseer die Beraad, keur SAOG programme en beleid goed en is behulpsaam by die implementering van sodanige beleid en programme. Die Sekretariaat is die uitvoerende orgaan van SAOG en verantwoordelik vir strategiese beplanning. Die Sekretariaat word ondersteun deur 'n aantal departemente en bestaan uit die vier SAOG direktorate. Die Geïntegreerde Komitee van Ministers bedien die Sekretariaat met beleidsadvies en is behulpsaam by die implementering van multisektorale kwessies. Die SAOG Tribunaal moet dispute besleg en die SAOG Verdrag interpreteer, maar is nog nie operasioneel nie.

SAOG se wetgewende proses is nie formeel in die Verdrag uiteengesit nie en bepaalde leemtes bestaan. Die organe van SAOG het ook bepaalde kapasiteitsprobleme, insluitende finansiële en menslike hulpbrontekorte, wat moontlik die toepassing van omgewingswetgewing en daarom ook die bevordering van volhoubare ontwikkeling kan belemmer.

Die fokus van SAOG toon 'n verskuiwing vanaf projekbeplanning en – implementering na beleidvorming en harmonisering. Lidstate moet SAOG wetgewing met regskrag in hul nasionale regstelsels beklee en met die formulering van beleid behulpsaam wees. Nasionale Komitees doen verslag aan die Sekretariaat met betrekking tot nasionale belange en behoeftes en is sodoende by die formulering van beleid betrokke. Implementering van wetgewing berus derhalwe by lidstate maar

die nodige politiese wil met betrekking tot implementering ontbreek blykbaar en geen effektiewe afdwingingsmeganismes bestaan nie.

Die instellings verantwoordelik vir omgewingskwessies was aanvanklik die OGGS en WSKE. Die instellings formuleer omgewingsbeleid gerig op die geïntegreerde bestuur van hulpbronne, openbare deelname en kapasiteitsverhoging. Nie-bindende beleid sluit die SAOG Beleid en Strategie vir Volhoubare Ontwikkeling en die RSAP in. 'n Waterwegprotokol is ook gedurende die tydperk geformuleer. Beide instellings het probleme met betrekking tot kapasiteit en implementering van beleid en wetgewing op nasionale vlak ondervind.

Vervolgens is die Sekretariaat in 2001 geherstruktureer en versterk. Onsekerhede bestaan egter ten opsigte van die magverskuiwing en die toekoms van bestaande SAOG instellings en programme. Omgewingskwessies is blykbaar tans die verantwoordelikheid van die Direktoraat vir voedsel, boerdery en natuurlike hulpbronne, of die Direktoraat vir omgewing en volhoubare ontwikkeling, indien laasgenoemde Direktoraat wel formeel bestaan, en afhangende van die aard en inhoud van 'n omgewingskwessie. Die Sekretariaat het gedurende hierdie tydperk 'n strategiese rigtinggewende program vir nasionale regering met betrekking tot die omgewing en volhoubare ontwikkeling geformuleer, naamlik die RASOP.

Ter illustrasie van die wyse waarop volhoubare ontwikkeling in SAOG nagestreef word, is twee omgewingsprotokolle van SAOG bespreek naamlik die SAOG Waterwegprotokol en die SAOG Wildbewaringsprotokol. Die Waterwegprotokol is gerig op samewerking en gekoördineerde bestuur vir die beskerming en volhoubare gebruik van waterweë. Die meeste van die beginsels van volhoubare ontwikkeling word in die protokol beliggaam en sommige beginsels word gekonkretiseer. Die beginsel van openbare deelname is nie beliggaam of gekonkretiseer nie.

Die Wildbewaringsprotokol is gerig op die ontwikkeling van gemeenskaplike benaderings ten aansien van die bestuur van wild en die implementering van wetgewing. Bepaalde beginsels van volhoubare ontwikkeling is in die protokol beliggaam en gekonkretiseer. Die beginsels van volhoubare ontwikkeling wat in die

protokolle beliggam is, verg verdere konkretisering ten einde substantiewe verpligtinge op te lê en implementering te vergemaklik.

Sterk politiese steun vir die volgende beginsels kan uit die SAOG omgewingsreg afgelei word, vanweë die feit dat die beginsels herhaaldelik in die instrumente vermeld word: die integrasiebeginsel wat sedert 1985 deur die OGGS nagestreef word, die beginsel van volhoubare gebruik wat sterk in sowel die Waterwegprotokol as die Wildbewaringsprotokol figureer, die samewerkingsbeginsel uit hoofde waarvan menige grensoorskreidende projekte geloods is, die voorkomingsbeginsel en die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte. Voorstelle rakende die toepassing van alleen enkele van die beginsels word in die SAOG wetgewing gemaak. Ingevolge die Waterwegprotokol word die beginsel van volhoubare gebruik toegepas deur 'n aantal faktore in ag te neem ten einde volhoubaarheid te bepaal, terwyl volhoubare gebruik ingevolge die Wildbewaringsprotokol beteken dat die neem van wild en die handel in wild en wildprodukte gereguleer moet word. Die samewerkingsbeginsel word toenemend beter toegepas met die klem wat op geïntegreerde waterhulpbronbestuur geplaas word. 'n Voorkomingsbenadering word gesteun deur bepalinge met betrekking tot dataversameling. Konkretisering moet op regionale sowel as nasionale vlak geskied.

Vervolgens is die Zambesi Waterweg as 'n gevallestudie bestudeer ten einde aan te toon hoe die Waterwegprotokol daarin toepassing vind. In die ZAKPLAN word praktiese implementering van bepaalde beginsels van die SAOG Verdrag en volhoubare ontwikkeling verskaf. Die invloed van die Waterwegprotokol kan in ZAKPLAN gesien word, veral met betrekking tot die daarstel van ZAMKOM. Indien ZAKPLAN die beginsels van die Waterwegprotokol in ag neem, kan dit bydra tot die ontwikkeling van die beginsels van volhoubare ontwikkeling.

HOOFSTUK 4

DIE EUROPESE UNIE EN VOLHOUBARE ONTWIKKELING

4.1 Inleiding

Die Europese Unie (EU) is 'n regionale organisasie, bestaande uit vyf en twintig Europese state wat die gemeenskaplike belange van lidstate hanteer.¹ In die EU is dit noodsaaklik om die natuurlike omgewing in die nastreef van ekonomiese vooruitgang in ag te neem.² Derhalwe is EU omgewingsbeleid en wetgewing met die oog op die beskerming van die omgewing ontwikkel.³ 'n Groot hoeveelheid van EU omgewingswetgewing is op die beskerming en volhoubare gebruik van waterhulpbronne gerig.⁴ 'n Proses vir die hervorming van die EU waterwetgewing word sedert 2000 onderneem.⁵

Die ideaal van volhoubare ontwikkeling word in die EU nagestreef en vervolgens word die beginsels van volhoubare ontwikkeling in EU omgewingsbeleid en wetgewing beliggaam.⁶ Die beginsels van volhoubare ontwikkeling word in die EU

¹ Efraim *Sovereign (in)equality* 249. Tot voor 1 Mei 2004 het die EU uit 15 Wes-Europese state bestaan. Die EU onderneem tans ambisieuse uitbreidings en beoog om na Sentraal, Oos en Suid-Europa uit te brei. Die eerste fase van die uitbreiding is op 1 Mei 2004 voltooi met die toelating van Tsjeggië, Siprus, Estonië, Hongarye, Latwië, Lithuanië, Malta, Pole, Slowakye en Slowenië. Bulgarye en Roemenië sal na verwagting in 2007 toegelaat word. Potensiële kandidate vir toelating is Kroasië, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Serbië en Montenegro, Turkye en die Oekraïne. Sien Hillion *EU enlargement* 1. Die wetgewende proses van die EU word bemoeilik deur die uitbreidings van die EU wat plaasvind. Dit is egter tans onseker hoe laasgenoemde uitbreidings die besluitnemingsprosesse sal beïnvloed, en welke veranderings deur die EU aangebring sal word. Sien Thornton en Beckwith *Environmental law* 102-103 en Lee *EU environmental law* 18-23. In Hoofstuk 3 paragraaf 3.1 is vermeld dat SAOG ook 'n regionale organisasie is wat die gemeenskaplike belange van lidstate wil hanteer. Die SAOG beplan tans, sover vasgestel kan word, geen uitbreidings nie.

² Voorwoord tot die Sesde Gemeenskap Omgewingsaksieprogram van 2002: "A clean and healthy environment is essential for the well-being and prosperity of society, yet continued growth at global level will lead to continuing pressures on the environment." Sien ook Hoofstuk 2 paragrafe 2.2.3 en 2.4.4 met betrekking tot die verband tussen die omgewing en ontwikkeling. Ingevolge SAOG omgewingsprotokolle is dit ook in SAOG noodsaaklik om ontwikkelingsaktiwiteite en omgewingsoorwegings te balanseer. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1 en 3.4.2.2.

³ Davies *EU Environmental Law* 2.

⁴ Koeman *Environmental Law* 12. In dié hoofstuk sal op die waterwetgewing van die EU gekonsentreer word. Sodoende kan die SAOG Waterwegprotokol, wat by Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1 bespreek is, daarmee vergelyk word.

⁵ Grimeaud 2004 *RECIEL* 27. Die hervormings is hoofsaaklik in die EU se Water Raamwerkdirektief beliggaam. Die Water Raamwerkdirektief word vanaf paragraaf 4.3.4.1 bespreek.

⁶ Koeman *Environmental Law* 2. In Hoofstuk 2 paragrafe 2.3.4 en 2.4.1-2.4.5.7 is aangetoon dat volhoubare ontwikkeling bevorder kan word deur die beginsels van volhoubare ontwikkeling in

deur middel van sekondêre wetgewing tot bindende reëls getransformeer.⁷ Vervolgens het die EU metodes en maatreëls om die implementering van bovermelde reëls en beginsels deur lidstate te bevorder.⁸

Ondanks heelwat ontwikkeling van die omgewingsreg, staan die EU steeds omgewingsagteruitgang in die gesig.⁹ Die EU is soortgelyk aan SAOG, aangesien omgewingsprobleme in sowel die EU as in SAOG deur middel van interstaatlike samewerking hanteer word. Ooreenkomste tussen SAOG en die EU sluit in dat beide internasionale organisasies met regspersoonlikheid is, dat beide oor 'n vaste struktuur beskik, dat beide deur middel van ooreenkoms tussen meer as twee soewereine state in die lewe geroep is en dat beide die gemeenskaplike belange van lidstate nastreef.¹⁰ Die bevordering van volhoubare ontwikkeling is 'n oogmerk van beide organisasies.¹¹ Die sukses van die EU met betrekking tot die verwesenliking van belangrike ekonomiese doelstellings en ekonomiese vooruitgang kan vir ander soortgelyke organisasies as voorbeeld dien.¹² Bykomend erken die EU 'n verantwoordelikheid teenoor die res van die wêreld om 'n voorbeeld vir ontwikkelende lande met betrekking tot die beskerming van menslike gesondheid en die omgewing en die

omgewingswetgewing te beliggaam. In Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1 is aangetoon op welke wyse die beginsels van volhoubare ontwikkeling in die Waterwegprotokol van SAOG beliggaam is.

⁷ Primêre wetgewing word in normatiewe dokumente soos verdrae, protokolle ne grondwette aangetref. Sekondêre wetgewing is wetgewing wat uit hoofde van primêre wetgewing ontwikkel word en wat primêre wetgewing implementeer en komplimenteer. Sien Mathijsen *European Union law* 9 en 37. Vanweë die feit dat die EU minder kapasiteitstremminge as SAOG en 'n effektiewe besluitnemingsproses het, is die EU in staat om meer gedetailleerde wetgewing te formuleer, te implementeer en af te dwing. Vervolgens kan bepaalde beginsels van volhoubare ontwikkeling deur middel van direkteie gekonkretiseer word. Die beginsels wat in SAOG wetgewing beliggaam is, is in die meeste gevalle vaag en algemeen en verg derhalwe verdere konkretisering. EU omgewingsdirektiewe kan dus moontlik as voorbeelde van die wyse waarop beginsels gekonkretiseer word dien en dien ooreenkomstig vir SAOG van waarde wees. Geen bindende sekondêre wetgewing is tot dusver in SAOG geformuleer nie.

⁸ Davies *EU Environmental Law* 68-69.

⁹ Thornton en Beckwith *Environmental law* 77.

¹⁰ Efraim *Sovereign (in)equality* 248-249. Sien ook Hoofstuk 3 in verband met die strukture en funksionering van SAOG. Beide organisasies is ook multifunksioneel en formuleer onder meer regionale ekonomiese, omgewingsregtelike en sekuriteitsbeleid. Belangrike verskille is egter dat die lidstate van die EU hul besluitnemingsbevoegdheid, en dus hul soewereiniteit, tot 'n mate aan die organe van die EU afgestaan het, terwyl dit nie by die SAOG die geval is nie. EU wetgewing het in bepaalde gevalle voorkeur bo die wetgewing van lidstate terwyl SAOG wetgewing lidstate slegs bind insoverre dit tot nasionale wetgewing getransformeer is. Sien Efraim *Sovereign (in)equality* 262-267 en Hoofstuk 3 paragraaf 3.3.2. In die EU is die vlak van ekonomiese integrasie sowel as die gemiddelde per capita inkomste van inwoners ook veel hoër as in SAOG. Sien Ndulo 1999 *AYIL* 18.

¹¹ Die doelstellings van SAOG word in Hoofstuk 3 paragraaf 3.2 bespreek. Volhoubare ontwikkeling in die EU word by paragraaf 4.3.1.2 bespreek.

¹² Bennett en Oliver *International organizations* 263.

volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne te wees.¹³ Die bestudering van die wyse waarop volhoubare ontwikkeling in die EU geïmplementeer en bevorder word, kan daarom vir SAOG van waarde wees.

In Hoofstuk 4 word aangetoon welke EU organe vir die formulering en implementering van omgewingswetgewing gerig op volhoubare ontwikkeling verantwoordelik is.¹⁴ Aandag sal geskenk word aan die soort en aard van wetgewende instrumente wat in die veld van die omgewingsreg gebruik word, asook aan die wyse waarop beginsels van volhoubare ontwikkeling in wetgewende instrumente beliggaam word.¹⁵ Laastens sal aangetoon word hoe omgewingswetgewing van die EU suksesvol geïmplementeer word deur die EU se Water Raamwerkdirektief as voorbeeld te gebruik en te bestudeer.¹⁶

4.2 Die ontwikkeling en aard van die EU as regionale organisasie

4.2.1 Historiese ontwikkeling van die EU

Kort na die Tweede Wêreldoorlog het ses Wes-Europese state besluit om stappe vir Europese integrasie te neem ten einde vrede in Europa te bevorder.¹⁷ Vervolgens is die Europese Steenkool en Staal Gemeenskap en die Europese Ekonomiese

¹³ Inleiding tot die Vyfde Omgewingsaksieprogram getiteld "*Towards sustainability: A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development*" van 1993.

¹⁴ In Hoofstuk 3 paragrawe 3.3.1 en 3.3.2 is aangetoon welke strukture van SAOG vir die formulering en implementering van omgewingswetgewing gerig op volhoubare ontwikkeling verantwoordelik is. Die besluitnemingsproses van SAOG is nie formeel in wetgewing uitgespel nie, terwyl die EU s'n wel is en reeds met sukses toegepas is. Sien paragraaf 4.3.2 hieronder. Derhalwe kan die moontlikheid van die maak van aanbevelings vir SAOG ten opsigte van 'n werkbare besluitnemingsproses moontlik uit hoofde van die EU proses ondersoek word.

¹⁵ In SAOG is die enigste bindende omgewingsreg tans in die vorm van raamwerkprotokolle. Die algemeenheid van SAOG protokolle vereis bykomende wetgewing om substantiewe verpligtinge op te lê en meer definitiewe standaarde vir omgewingsbeskerming te stel. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.

¹⁶ *Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy* (2000) OJ L 327/1. Hierna die WRD. Die WRD is 'n nuwe tipe direktief wat spesifiek verbeterde implementering van wetgewing kan bevorder. Die wetgewing van SAOG word tans nie in die wetgewing van lidstate geïmplementeer nie, deels weens 'n gebrek aan politiese wil, maar ook omdat wetgewing gewoonlik te vaag is om spesifieke verpligtinge op te lê. Sien Hoofstuk 3 paragrawe 3.3.2 en 3.4.1.1-3.4.1.2 hierbo. Indien SAOG sekondêre wetgewing kan formuleer, kan die wyse waarop implementering in die EU deur middel van gedetailleerde reëls bevorder word moontlik vir SAOG van waarde wees.

¹⁷ Sien Vincenzi en Fairhurst *European community* 3-4 vir 'n bespreking van die heersende ekonomiese en politiese omstandighede in Europa wat tot 'n behoefte aan regionale integrasie aanleiding gegee het.

Gemeenskap onderskeidelik in 1952 en 1958 gevestig.¹⁸ Die doelstellings van bovermelde organisasies was hoofsaaklik die daarstel van vrye handel in Europa.¹⁹

Vervolgens is verdere verdrae met die oog op groter integrasie onderteken.²⁰ In 1986 is die Enkel Europese Wet onderteken wat die bespoediging van die proses vir die daarstel van 'n gemeenskaplike mark ten doel gehad het.²¹ Artikel 100a (nou artikel 95), maak vir 'n proses van samewerking tussen die Europese Raad en Europese Parlement tydens besluitneming rakende terreine wat die bevordering van die gemeenskaplike mark ten doel het, voorsiening.²² Eenparige besluitneming in die Europese Raad was nie langer 'n vereiste waar 'n maatreef vir die bevordering van die gemeenskaplike mark van belang was nie. 'n Gekwalifiseerde meerderheidstem in die Raad was voldoende.²³ Artikels 130r, 130s en 130t is by die EG Verdrag bygevoeg (nou artikels 174, 175 en 176) wat as die eerste spesifieke regsbasis vir die ontwikkeling van 'n EU omgewingsbeleid beskou is.²⁴ Bykomend tot bovermelde

¹⁸ Sien Mathijsen *European Union law* 12-15 vir 'n bespreking van die ontwikkelingsgeskiedenis van die EU tot en met hierdie gebeurtenisse. Die oorspronklike lede van die Europese Ekonomiese Gemeenskap (EEG) was Frankryk, Duitsland, Italië, België, Nederland en Luxemburg. Die organisasies is gestig deur middel van die ondertekening van twee verdrae te Rome, naamlik die *Treaty establishing the European Coal and Steel Community* en die *Treaty establishing the European Economic Community* (EG Verdrag). Die Verenigde Koninkryk, Denemarke en die Ierse Republiek het in 1973 aangesluit, Griekeland in 1979, Portugal en Spanje in 1986, en Oostenryk, Finland en Swede in 1995.

¹⁹ Louka *Conflicting Integration* 6. Die Europese Steenkool en Staal Gemeenskap (ESSG) wou slegs 'n gemeenskaplike mark met betrekking tot steenkool en staal daarstel, terwyl die doelstellings van die EEG wyer was. Die EEG wou vryhandel deur middel van die formulering van 'n verskeidenheid handelsbeleid bevorder. Sien Steiner en Woods *EC Law* 3. Die bestaansrede vir die SAOG was aanvanklik om ekonomiese onafhanklikheid van Suid-Afrika te bewerkstellig. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.2. Die huidige doelwitte van SAOG is volhoubare ontwikkeling en die uitwissing van armoede. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.3. Die daarstel van 'n vryhandelsone teen 2008 is ook 'n doelstelling van SAOG aangesien vryhandel moontlik die ekonomie van lidstate kan versterk en sodoende volhoubare ontwikkeling bevorder.

²⁰ Sien Mathijsen *European Union law* 37 vir 'n bespreking van die "grondwetlike" aard van die Europese verdrae.

²¹ Mathijsen *European Union law* 17-18. Die oogmerk van die Enkel Europese Wet was om 'n gemeenskaplike Europese mark teen 1992 te vestig, wat die vrye beweging van goedere, persone, kapitaal en dienste impliseer.

²² Vincenzi en Fairhurst *European Community* 12.

²³ Davies *EU Environmental Law* 5. Die Beraad is die enigste besluitnemingsorgaan van SAOG en besluitneming geskied slegs by wyse van konsensus. SAOG beskik oor geen parlement nie. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.3.1.

²⁴ Davies *EU Environmental Law* 6. Sien ook Lee *EU Environmental law* 1 vir 'n standpunt dat die feit dat omgewingsbeskerming aanvanklik nie 'n doelstelling van die EU was nie, aan die dringende behoefte aan ekonomiese heropbou en ontwikkeling na die Tweede Wêreldoorlog toegeskryf kan word. Sien verder Lee *EU environmental law* 9-15 vir die belang van omgewingsregulasie op EU vlak. Die regsbasis van SAOG omgewingsreg is a 5(1)(a) en (g) en a 21 (3)(f) van die SAOG Verdrag. Derhalwe was omgewingsbeskerming en die volhoubare gebruik van hulpbronne reeds van die begin af doelstellings van SAOG. Dit kan waarskynlik aan

prosedurele veranderinge, is 'n omvattende program vir beleidsharmonisering geïnisieer.²⁵

In 1992 is die Maastricht Verdrag, of die Verdrag van die Europese Unie, onderteken.²⁶ Artikel G (nou artikel 8) van die EU Verdrag het die nommers van die meeste van die artikels van die EG verdrag sowel as die EU verdrag self met die oog op groter samehang gewysig.²⁷ Een van die uitkomst van die Maastricht Verdrag was die daarstel van die gesamentlike besluitnemingsproses, wat die rol van die EU Parlement in besluitneming met betrekking tot 'n beperkte aantal kwessies versterk het.²⁸

Die EU Verdrag is deur die Amsterdam-Verdrag in 1997 en die Nice Verdrag in 2003 gewysig.²⁹ Met elke wysiging is die omgewingsprofiel van die EU versterk.³⁰ Vir die doeleindes van Hoofstuk 4 is 'n belangrike uitkoms van bovermelde wysigings dat besluitneming van die Europese Raad met betrekking tot omgewingskwessies voortaan in die meeste gevalle deur middel van die gesamentlike besluitnemingsproses met gekwalifiseerde meerderheidstemming en nie deur middel van konsensus of samewerking met die oog op besluitneming nie sou plaasvind.³¹

die noue verband tussen armoede en omgewingsagteruitgang in SAOG toegeskryf word. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.2.1 en Hoofstuk 3 paragraaf 3.1 hierbo.

²⁵ Steiner en Woods *EC Law* 5. SAOG stel ook beleidsharmonisering ten doel, maar geen SAOG wetgewing is tot dusver geharmoniseer nie. Sien Hoofstuk 5 in verband met harmonisering in die algemeen en die moontlikheid van harmonisering in SAOG.

²⁶ Louka *Conflicting Integration* 7. Hierna die EU Verdrag. Die EU Verdrag het 'n bydrae tot die verdere integrasie van Europa gelewer deur 'n gemeenskaplike buitelandse en sekuriteitsbeleid sowel as 'n tydskaal vir monetêre eenheid daar te stel.

²⁷ Steiner en Woods *EC Law* 5. Of samehang tussen die verskillende verdrae van die EU verwesenlik is, is egter steeds 'n vraagstuk. Geen hiërargie bestaan tussen die verskillende interstaatlike ooreenkomste nie maar almal is van gelyke belang. Dit veroorsaak 'n ingewikkelde en dikwels omslagtige grondwetlike basis, welke problematiek tot dusver nie behandel is nie. Sien Efraim *Sovereign (in)equality* 254.

²⁸ Mathijssen *European Union law* 18-19.

²⁹ Die Amsterdam en Nice Verdrae moes ook die EU op die beplande uitbreidings voorberei en derhalwe grootskaalse institusionele hervorming tot gevolg gehad het. Dit was egter nie die geval nie. Vervolgens kan die EU moontlik probleme ondervind met beoogde uitbreidings. Sien Mathijssen *European Union law* 21-22.

³⁰ Thornton en Beckwith *Environmental law* 78. Aanvanklik is omgewingsoorwegings net in ag geneem omdat dit moontlik die funksionering van die interne mark kon beïnvloed. Met verloop van tyd het omgewingsbeskerming 'n onafhanklike beleidsveld geword wat tans groot prominensie in die EU beleid het. Sien ook Lee *EU Environmental law* 1.

³¹ Mathijssen *European Union law* 413. Vervolgens word afgelei dat lidstate van die EU toenemend hul besluitnemingsbevoegdheid aan die organe van die EU afstaan en derhalwe bereid is om hul soewereiniteit te laat beperk deur middel van meerderheidsbesluitneming. Sien ook Mathijssen *European Union law* 37. Deur middel van meerderheidsbesluitneming word lidstate wat nie noodwendig 'n wetsontwerp steun nie, daardeur gebind. Die staatshoofde van lidstate in SAOG is

4.2.2 *Struktuur en funksionering van die EU*

Die struktuur van die EU sien tans soos volg daar uit: Die Europese Kommissie is die uitvoerende orgaan van die EU.³² Die Kommissie bestaan uit ongeveer twintig bekwame en onafhanklike lede wat die belange van die EU in geheel, en nie nasionale belange nie, moet bevorder.³³ Die Kommissie het geen stemreg of besluitnemingsbevoegdheid nie, maar eksklusiewe bevoegdheid vir die inisiëring van nuwe wetgewing en is derhalwe tradisioneel die beginpunt van die wetgewende proses.³⁴ Die Kommissie bevorder ook openbare deelname in die sin dat wetsontwerpe wyd versprei word ten einde soveel moontlik behoeftes te identifiseer en besluitneming daardeur “nader aan die inwoner” te bring.³⁵ Die Europese Parlement bestaan uit ‘n maksimum van sewehonderd demokraties verkose lede.³⁶ Soos hierbo vermeld, het die parlement aanvanklik oor bloot adviserende en toesighoudingsfunksies beskik en was nie bestem om ‘n wetgewende liggaam daar te stel nie.³⁷ Die Parlement se rol is stelselmatig versterk, sodat gesamentlike besluitneming tans op sekere gebiede tussen die Raad en Parlement vereis word.³⁸ Bykomend is die Parlement bevoeg om kontrole oor die Kommissie uit te oefen en om oor die funksies van die Raad toesig te hou.³⁹

blykbaar nie bereid om hul soewereiniteit sodanig te laat inperk of om enige van hul soewereine magte aan die SAOG organe oor te dra nie. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.3.2.

³² Efraim *Sovereign (in)equality* 259. Die Kommissie bestaan uit twintig lede en die administratiewe dienste van die Kommissie word deur dertig Direktoraat-Generale behartig.

³³ Mathijssen *European Union law* 90-91. Die Kommissie is derhalwe die klassieke supranasionale orgaan van die EU.

³⁴ Efraim *Sovereign (in)equality* 260. Sien ook Vincenzi en Fairhurst *European Community* 50-51. Die EU Kommissie is, met betrekking tot sy funksies, vergelykbaar met die Sekretariaat van SAOG. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.3.1.

³⁵ Mathijssen *European Union law* 101. Bovermelde benadering strook met artikel 1 van die EU Verdrag. Sien ook Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.4 in verband met die beginsel van openbare deelname.

³⁶ A 2 van die Nice Verdrag. Sien Mathijssen *European Union law* 53 vir ‘n standpunt dat die parlement nie werklik ‘n parlement in die ware sin van die woord is nie en derhalwe nie so genoem moes gewees het nie aangesien dit die illusie skep dat demokrasie in die EU heers terwyl dit nie in alle opsigte waar is nie. Transnasionale politiese groepe word in die parlement gevorm. Sien Mathijssen *European Union law* 69.

³⁷ Mathijssen *European Union law* 55.

³⁸ Sien Vincenzi en Fairhurst *European community* 58-66 vir ‘n omvattende bespreking van die samestelling en funksies van die Parlement.

³⁹ Steiner en Woods *EC Law* 23. Die Parlement het ook in sekere gevalle *locus standi* om aksies en wetgewing van bovermelde organe in die Europese Geregshof te bevraagteken. Sien ook Mathijssen *European Union law* 56-69 vir besprekings van die ander funksies van die Parlement.

Die Europese Raad bestaan uit een verteenwoordiger van elke lidstaat.⁴⁰ Die Europese Raad vergader ongeveer ses maal per jaar vir die bespreking van kwessies met betrekking tot omgewingsbeleid, strategie en wetsontwerpe.⁴¹ Die belangrikste funksie van die Raad is dié van uiteindelijke besluitneming.⁴² In die meeste gevalle word 'n gekwalifiseerde meerderheid van stemme in die Raad vereis ten einde 'n wetsontwerp te kan aanvaar.⁴³ Besluitnemingsbevoegdheid word met die Parlement gedeel, wat impliseer dat die Parlement ten opsigte van sekere wetsontwerpe 'n vetoreg het.⁴⁴ Alle besluite van die Raad word geneem uit hoofde van voorstelle afkomstig van die Kommissie.⁴⁵

Die Europese Unie beskik oor 'n unieke eksterne en interne besluitnemingsmeganisme. Die eksterne stelsel is 'n interstaatlike meganisme wat deur middel van die neem van besluite deur die Europese Raad geskied. Tydens vergaderings van die Europese Raad word byvoorbeeld besluite vir die aanname van verdrae geneem, welke besluite deur middel van konsensus geneem word.⁴⁶ Die interne besluitnemingsproses van die EU is heelwat meer ingewikkeld, maar is ietwat vereenvoudig deur die Amsterdam Verdrag ingevolge waarvan die gesamentlike besluitnemingsprosedure voortaan in die meeste gevalle gebruik word.⁴⁷

Die volgende regsbeginsels onderlê die EU, en bepaal derhalwe hoe die EU funksioneer:⁴⁸ Die oppergesagsbeginsel wat inhou dat die EU reg voorrang bo die reg

⁴⁰ Mathijsen *European Union law* 74. Derhalwe is die samestelling van die Raad nie vas nie en lidmaatskap mag wissel na gelang van die onderwerp onder bespreking. Volgens Mathijsen is die Raad sowel supranasionaal as interstaatlik aangesien die ministers van die Raad die belange van hul staat moet dien en uit hoofde van instruksie van hul regering moet optree maar terselfdertyd die belange van die EU moet bevorder.

⁴¹ Krämer *Environmental Law* 44. Die SAOG Beraad vergader gewoonlik nie meer as twee maal per jaar nie. Vervolgens geskied besluitneming in die EU waarskynlik heelwat vinniger.

⁴² Louka *Conflicting Integration* 30. Sien ook Vincenzi en Fairhurst *European community* 56-57.

⁴³ Sien Mathijsen *European Union law* 75-78 vir 'n gedetailleerde bespreking van stemming in die Raad.

⁴⁴ Steiner en Woods *EC Law* 26.

⁴⁵ Steiner en Woods *EC Law* 30. Sien ook Vincenzi en Fairhurst *European community* 44-45 vir 'n bespreking van die funksies van die Europese Raad.

⁴⁶ Efraim *Sovereign (in)equality* 257. In SAOG geskied sowel eksterne besluitneming (die voltrekking van verdrae) as interne besluitneming (met die oog op beleidformulering) by wyse van konsensus. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.3.1.

⁴⁷ Efraim *Sovereign (in)equality* 259. Die gesamentlike besluitnemingsprosedure kan in drie fases verdeel word naamlik inisiatief (deur die Kommissie), konsultasie (tussen die Raad en Parlement) en besluitneming (die Raad). Vir 'n gedetailleerde bespreking, sien Mathijsen *European Union law* 59-62.

⁴⁸ Louka *Conflicting Integration* 9-16.

van lidstate geniet; die beginsel dat die EU reg ageerbare regte en pligte vir inwoners van lidstate skep, ook bekend as die beginsel van direkte effek; die vrye beweging van goedere, dienste, kapitaal en persone; menseregte, demokrasie en die heerskappy van die reg; die beginsel dat alle lidstate moet saamwerk in elke aspek van EU beleid sodat solidariteit sal heers; die beginsel wat bepaal dat aksie alleen deur die EU organe geneem word indien dit beter of meer effektief op gemeenskapsvlak as op nasionale vlak geneem kan word (die beginsel van ondergeskiktheid); en die beginsel dat EU organe bloot die nodige moet doen om die doelstellings van die Gemeenskap te verwesenlik, en dus nie aangeleenthede moet oorreguleer nie (die beginsel van proporsionaliteit).⁴⁹

Die vraag wat vervolgens ontstaan, is wat die aard van die EU as internasionale regionale organisasie is.⁵⁰ Die EU toon kenmerke van beide interstaatlike organisasies en supranasionale organisasies.⁵¹ Die Raad is die klassieke interstaatlike orgaan van die EU, terwyl die Kommissie, weens die toepassing van bovermelde beginsels en die wetgewende prosesse waardeur 'n onafhanklike EU regstelsel ontwikkel, as 'n supranasionale struktuur van die EU funksioneer.⁵² 'n Ander aspek wat op die supranasionale aard van die EU mag dui, is die toepassing van die beginsel

⁴⁹ Bovermelde beginsels reël die verhouding tussen EU organe en lidstate van die EU, asook die verband tussen die wetgewing van die EU en wetgewing van lidstate. Sien Mathijsen *European Union law* 39-45 vir besprekings van veral die beginsels van direkte effek en oppergesag. Sien ook Vincenzi en Fairhurst *European community* 37 vir 'n bespreking van die beginsel van direkte effek. Die outeurs meen dat, indien die beginsel nie sou geld nie, die EU se wetgewende proses aansienlik minder effektief en meer tydsaam sou funksioneer. Met betrekking tot die omgewingsreg en volhoubare ontwikkeling, impliseer die toepassing van die beginsels dat sowel EU organe as EU lidstate bevoegdhede met betrekking tot die formulering van omgewingswetgewing het. Die wyse waarop bevoegdhede uitgeoefen word hang van elke geval af. Veral in die EU omgewingsreg word bovermelde beginsels toegepas deur eerder van direkte as regulasies gebruik te maak. Die implikasies van die gebruik van regulasies en direkte sal in paragraaf 4.3.3 aandag geniet. Die oppergesagbeginsel, die beginsel van direkte effek, die ondergeskiktheidsbeginsel en die beginsel van proporsionaliteit geld nie in SAOG nie aangesien die SAOG Verdrag geen bepalings in die verband bevat nie.

⁵⁰ Die relevansie van die vraag is daarin geleë dat dit moontlik lig kan werp op die rede waarom die EU organe in die posisie is om wetgewing te formuleer wat in die nasionale regstelsels van lidstate van toepassing is, terwyl dit nie die geval is ten opsigte van SAOG nie.

⁵¹ Die bestaan van 'n supranasionale organisasie impliseer dat state hul soewereine regte deel of aan 'n hoër gesag oordra en daardeur 'n nuwe, hoër regsorde skep. Kenmerke van supranasionale organisasies is meerderheidsbesluitneming, soos in die interne besluitnemingsprosesse van die EU. Tradisionele internasionale organisasies funksioneer egter op die basis van interstaatlike samewerking, ingevolge waarvan die soewereinitiet van lidstate beskerm word deurdat hul besluitnemingsbevoegdheid nie deur die organe van die internasionale organisasie waaraan hulle behoort, oorgeneem word nie. Kenmerke van internasionale organisasies gebaseer op interstaatlike samewerking, is gelyke verteenwoordiging en eenparige besluitneming, soos in die Kommissie van die EU en die Beraad van SAOG. Sien Efraim *Sovereign (in)equality* 265, 268.

⁵² Louka *Conflicting Integration* 27.

van demokrasie, wat volgens Efraim⁵³ ewe sterk as die beginsel van die behoud van nasionale soewereiniteit in die funksionering van die EU nagestreef word. In die lig van die omvattende uitbreidingsproses wat tans in die EU onderneem word, kan die toepassing van beide beginsels problematies raak, en moontlik die besluitnemingsprosesse van die EU strem of selfs lamlê.⁵⁴ Die onlangse verwerping van 'n Grondwet vir Europa deur die versuim van Frankryk en Nederland om die voorgestelde teks deur middel van 'n referendum te ratifiseer, dui daarop dat 'n teenkanting teen supranasionalisme moontlik besig is om te ontwikkel.⁵⁵ Franse en Duitse inwoners het blykbaar gevoel dat hulle nie op voldoende wyse in die besluitnemingsproses betrek is nie. Die referendums was 'n geleentheid om hul opinies uit te spreek en daardeur nie net die Grondwet te verwerp nie, maar die totale funksionering van die EU.⁵⁶

Derhalwe is dit moeilik om die EU as òf interstaatlik òf supranasionaal te klassifiseer, hoewel algemeen aanvaar kan word dat die EU soos dit tans daar uitsien, die

⁵³ Efraim *Sovereign (in)equality* 272. Voorbeelde is dat die Raad uit 'n verteenwoordiger van elke lidstaat bestaan (ingevolge die beginsel van soewereine gelykheid) maar dat die stemme van sekere lidstate meer gewig as ander dra en deur faktore soos bevolkingsgrootte en bydraes tot die EU beïnvloed word (ingevolge die beginsel van demokrasie), die feit dat die EU sowel nie-bindende as bindende besluite neem, en die feit dat besluitneming in die EU soms eenparig en soms deur middel van meerderheidsbesluitneming geskied. Beide beginsels dra tans tot die legitimiteit sowel as die funksionaliteit van die EU by. Die wyses waarop die beginsels in die EU nagestreef word, sal nie verder bespreek word nie. Die implikasie van bovermelde beginsels is egter dat die EU kenmerke van 'n federale regeringstelsel bevat, en derhalwe as 'n kwasi-federasie funksioneer. Sien Efraim *Sovereign (in)equality* 264. Sien ook Vincenzi en Fairhurst *European community* 30-31 vir 'n kontrasterende standpunt. Die onderhandelings vir die aanname van 'n Europese Grondwet het nie geslaag nie, wat ook op teenstand teen federale regeringspraktyke kan dui. Sien Mathijsen *European Union law* 24. In SAOG word sodanige balans tussen demokrasie en soewereiniteit nie aangetref nie. Soewereiniteit is die heersende beginsel in SAOG en word blykbaar ten sterkste beskerm. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.3.2.

⁵⁴ Efraim *Sovereign (in)equality* 273.

⁵⁵ Die teks kon net deur middel van konsensus aangeneem word. Vervolgens is die EU Grondwet effektief "dood". Verskeie redes vir die afkeur van die teks deur die EU gemeenskap bestaan. Eerstens was die "ou" EU lede daarteen gekant dat daar nie van "nuwe" EU lede vereis sal word om hul belastings en sosiale sekerheidsbeleid te verbeter nie, wat sal veroorsaak dat Oos-Europeërs na Wes-Europa stroom. Tweedens het 'n politici blykbaar nie 'n benul gehad van die opinies en behoeftes van EU inwoners nie aangesien die verwerping van die teks geensins verwag is nie. Sien Jasay 2005 <http://www.econlib.org/library/Columns/y2005/Jasaywhatnow.html> 20 Nov 2005.

⁵⁶ Die ironie van die saak is dat bepaalde maatreëls vir verbeterde demokrasie in die teks vervat is. Die formulering van die Grondwetteks het ook nasionale regerings, nie-staatlike organisasies en professionele verenigings ingesluit. Sien Wanlin 2005 http://www.cer.org.uk/articles/wanlin_opendemocracy_2june05.html 20 Nov 2005. Die optrede van Frankryk en Duitsland is goeie voorbeelde van die gebrek aan legitimiteit waarvoor regionale organisasies in die afwesigheid van openbare deelname beskik. Wanlin stel voor dat openbare deelname en konsultasie met die publiek voor besluitneming moet geskied. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.4.

regionale organisasie is wat wêreldwyd die meeste kenmerke van supranasionalisme toon.⁵⁷ Vervolgens kan die EU effektiewe en bindende reëls met betrekking tot 'n wye verskeidenheid beleidsvelde formuleer. Die verantwoordelikheid en bevoegdheid om maatreëls vir omgewingsbeskerming en volhoubare ontwikkeling te aanvaar, word tussen EU organe en lidstate gedeel.⁵⁸ Die regionale omgewingsreg van die EU word vervolgens bespreek.⁵⁹

4.3 EU Omgewingsreg en Volhoubare Ontwikkeling

EU omgewingsreg het oor die afgelope twee en dertig jaar ontwikkel met die aanname van bykans vierhonderd omgewingswette op regionale vlak.⁶⁰ Die bronne van die EU omgewingsreg is verdrae en protokolle, sekondêre wetgewing in die vorm van regulasies, direkteive en besluite, internasionale omgewingsregtelike verdrae waartoe die EU 'n party is en uitsprake van die Europese geregshof.⁶¹ Voor die toevoeging van artikels in verband met die omgewing tot die EG Verdrag, is doelstellings, beginsels en prioriteite vir omgewingsaksie in omgewingsaksieprogramme, geformuleer deur die Direktoraat-Generaal vir die Omgewing, uiteengesit.⁶² Sedert 1993 word omgewingsaksieprogramme deur middel

⁵⁷ Bennett en Oliver *International organizations* 263. Sien ook Mathijsen *European Union law* 8 vir 'n bespreking van die supranasionale aard van die EU. SAOG funksioneer slegs op die basis van interstaatlike samewerking. Uit die groot hoeveelheid effektiewe regionale wetgewing wat in die EU toegepas word kan afgelei word dat, indien die lidstate van 'n internasionale organisasie bereid is om hul besluitnemingsbevoegdheid aan 'n hoër orde af te staan, regionale doelstellings meer effektief bereik kan word. Bepaalde beginsels, byvoorbeeld die beginsel van ondergeskiktheid en die beginsel van proporsionaliteit, moet egter ook geld sodat die soewereiniteit van lidstate nie totaal genegeer word nie.

⁵⁸ Thornton en Beckwith *Environmental law* 85.

⁵⁹ Heelwat EU lidstate beskik oor omvattende omgewingswetgewing. Die omgewingswetgewing van lidstate moet met die omgewingswetgewing van die EU strook en die EU wetgewing impementeer. Bykomend is EU wetgewing dikwels direk effektief in die wetgewing van lidstate. Sien Mathijsen *European Union law* 39-41 in verband met die toepassing van die beginsels van direkte effek. Derhalwe is die EU wetgewing en die wetgewing van lidstate soms moeilik skeibaar. In die volgende paragrafe sal die wetgewing van die EU egter bespreek word, sonder om in detail na die toepassing daarvan in individuele lidstate te verwys.

⁶⁰ Jordan 1998 <http://web14.epnet.com/DeliveryPrintSave.asp> 5 Aug. In SAOG bestaan net vier omgewingsprotokolle en geen sekondêre wetgewing ten aansien van die omgewing nie.

⁶¹ Steiner en Woods *EC Law* 56-57.

⁶² Krämer *Environmental Law* 36. Aksieprogramme het soms as raamwerk vir die inisiëring van wetsontwerpe gedien, maar heelwat direkteive is geïnisieer sonder dat dit vooraf in 'n aksieprogram vermeld is. Die omgewingsaksieprogramme van die EU is: *First Programme of Action on the environment* van 1973, *Second Programme of Action* van 1977, *Third Programme of Action* van 1983, *Fourth Programme of Action* van 1987 en *Fifth Action Plan* getiteld *Towards sustainability: A European Community Programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development* van 1993. In die Eerste Aksieprogram is bevestig dat volgehoue ekonomiese groei nie sonder 'n effektiewe omgewingsbeleid, gerig op die bekamping

van 'n bindende besluit aanvaar. Derhalwe is die Sesde Omgewingsaksieprogram, en alle latere aksieprogramme, tans ook 'n bron van bindende omgewingswetgewing.⁶³

Die proses vir die skep van omgewingswetgewing behels die formulering van wetgewing, die transformasie daarvan in die nasionale wetgewing van lidstate, die praktiese toepassing van die wetgewing op nasionale vlak, die afdwinging van wetgewing en laastens die evaluering en hersiening van wetgewing.⁶⁴ Omgewingswetgewing moet sekere oogmerke bevredig en sekere beginsels beliggaam ten einde die omgewingsprobleme van die EU op te los. In die volgende paragrafe word aangetoon wat die oogmerke en beginsels van EU omgewingsreg is, en hoe rolspelers op regionale- en nasionale vlak tot bovermelde wetgewende proses bydra.

4.3.1 Die inhoud van EU omgewingsreg en volhoubare ontwikkeling

4.3.1.1 Die doelstellings en beginsels van EU omgewingsreg

Die omgewingsdoelstellings van die EU word in artikels 2 en 174(1) van die EU Verdrag en artikel 2 van die EG Verdrag vervat.⁶⁵ Ingevolge artikel 2 van die EU Verdrag moet die EU ekonomiese en sosiale vooruitgang bevorder en gebalanseerde

van besoedeling, die verbetering van die lewenskwaliteit van mense en omgewingsbeskerming, kan voortgaan nie. In die volgende drie Aksieprogramme is 'n sektorale benadering gevolg en is *inter alia* op opvoeding, openbare toegang tot inligting en toegang tot howe met die oog op die afdwinging van omgewingsregte gefokus. Sien Kiss en Shelton *Manual* 21. Voor die Vyfde Aksieprogram was die effek van Aksieprogramme hoofsaaklik polities in die opsig dat konsensus tussen lidstate met betrekking tot omgewingsbeleid geskep is en dat dit die omgewingsbeleid van lidstate beïnvloed het. Sien Thornton en Beckwith *Environmental law* 80. Die eerste vier omgewingsaksieprogramme van die EU is derhalwe vergelykbaar met die RASOP van SAOG. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.1.2.

⁶³ Krämer *Environmental Law* 7. Sekere omgewingsaksieprogramme, hoewel nie-bindend, bevat belangrike inligting rakende die inhoud van volhoubare ontwikkeling. Dit sal by paragraaf 3.2.2 bespreek word.

⁶⁴ Davies *EU Environmental Law* 69.

⁶⁵ A 2 van die EG Verdrag bepaal: "The Community shall as its task, by establishing a common market and an economic and monetary union and by implementing common policies ...to promote throughout the Community a harmonious, balanced and sustainable development of economic activities...a high level of protection and improvement of the quality of the environment, the raising of the standard of living and quality of life...". A 174(1) bepaal: "Community policy on the environment shall contribute to pursuit of the following objectives: preserving, protecting and improving the quality of the environment, protecting human health, prudent and rational utilisation of natural resources and promoting measures at international level to deal with regional and worldwide environmental problems."

en volhoubare ontwikkeling bereik.⁶⁶ Artikel 2 van die EG Verdrag vermeld die bevordering van harmonieuse, gebalanseerde en volhoubare ontwikkeling van ekonomiese aktiwiteite, volhoubare ekonomiese groei, 'n hoë vlak van omgewingsbeskerming en verbetering van die omgewing, en 'n verbetering van die lewenstandaard en lewensgehalte van die EU as doelstellings. Ingevolge artikel 174(1) van die EU Verdrag moet die EU omgewingsbeleid 'n bydrae tot die nastreef van die volgende doelstellings lewer: Die bewaring, beskerming en verbetering van die kwaliteit van die omgewing; die beskerming van menslike gesondheid; die versigtige en rasonale gebruik van natuurlike hulpbronne en die bevordering van internasionale maatreëls vir die oplossing van regionale en internasionale omgewingsprobleme.

Ten einde bovermelde doelstellings te bereik, moet die EU, in die nastreef van vermelde doelstellings, die volgende beginsels in ag neem.⁶⁷ Die beginsel van 'n hoë vlak van omgewingsbeskerming; die voorsorgbeginsel; die voorkomingsbeginsel; die beginsel wat bepaal dat besoedeling by die bron daarvan aangespreek word; die beginsel dat die besoedelaar moet betaal en die integrasiebeginsel.⁶⁸ In Hoofstuk 2 is

⁶⁶ Die term "bereik" is ietwat verwarrend, aangesien volhoubare ontwikkeling 'n ideaal is en alleen na gestrewe kan word. Volhoubare ontwikkeling word egter bevorder deur die beginsels van volhoubare ontwikkeling in wetgewing te transformeer tot bindende reëls. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 3.3.4. Die konsep "gebalanseerde ontwikkeling" bevestig waarskynlik die gedagte dat ekonomiese ontwikkeling nie mag geskied sonder dat omgewings- en sosiale aspekte in ag geneem word nie. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4 in verband met die integrasiebeginsel.

⁶⁷ A 174(2) van die EU Verdrag.

⁶⁸ Vir 'n gedetailleerde bespreking van bovermelde beginsels, sien Hoofstuk 2 paragrawe 2.4.1-2.4.5.7. Die beginsel van 'n hoë vlak van omgewingsbeskerming (a174(2) van die EU Verdrag) is egter eie aan die EU en nie 'n beginsel van die internasionale omgewingsreg nie. State en regionale organisasies is vry om die vlak van omgewingsbeskerming wat benodig word om ander internasionale verpligtinge te realiseer, te bepaal. Vir 'n gedetailleerde bespreking van die beginsel van 'n hoë vlak van beskerming, sien Jans *European environmental law* 31-33, asook vir die argument dat die voorsorgbenadering impliseer dat die EU die vlak van omgewingsbeskerming wat benodig word ten einde voorsorg teen omgewingskade te tref of omgewingskade te voorkom kan bepaal. Dit dien vermeld te word dat die klassifikasie van die konsep van 'n hoë vlak van beskerming as 'n 'beginsel' egter vreemd is. Dit is moeilik om te bepaal wat 'n 'hoë' vlak van beskerming is. Volgens Jans beteken dit nie die hoogste vlak van beskerming moontlik nie. Dit is waarskynlik nie in 'n hof afdwingbaar nie. Die konsep kan beter as 'n doelstelling of 'n ideaal geklassifiseer word. Bovermelde argument word waarskynlik in artikel 2 van die Sesde Omgewingsaksieprogram ondersteun: "The Programme constitutes a framework...with the aim of ensuring a high level of protection...based on the polluter pays principle, the precautionary principle, preventive action and the principle of rectification of pollution at source." (Eie kursivering.) Sien ook Jans *European environmental law* 32 in verband met die afdwingbaarheid van die "beginsel". Die beginsel dat besoedeling by die bron daarvan aangespreek word, is ook eie aan die omgewingsreg van die EU en word, sover vasgestel kan word, nie uitdruklik as 'n beginsel van die internasionale omgewingsreg vermeld nie. Die beginsel word gereflekteer deur die feit dat voorkeur aan standarde wat die vrylating van

aangetoon dat die ideaal van volhoubare ontwikkeling bevorder kan word deur *inter alia* bovermelde beginsels in wetgewing te beliggaam en te konkretiseer.⁶⁹ Vervolgens kan die toepassing van bovermelde beginsels in die EU omgewingswetgewing bestudeer word ten einde vas te stel hoe die doelwit van volhoubare ontwikkeling in die EU nagestreef word.

4.3.1.2 Volhoubare ontwikkeling in die EU omgewingsreg

Volhoubare ontwikkeling word as 'n doelstelling van die EU vermeld, sonder dat die konsep gedefinieer word.⁷⁰ Vanweë die onsekerheid aangaande die inhoud van die doelstelling of ideaal van volhoubare ontwikkeling, is dit moeilik om vas te stel welke soort ontwikkeling as volhoubare ontwikkeling beskou kan word.⁷¹ Die integrasiebeginsel, wat in Hoofstuk 2 as een van die kernbeginsels van volhoubare ontwikkeling aangedui is, is ook 'n algemene beginsel van die EU omgewingsreg.⁷² Vervolgens bepaal artikel 6 van die EG verdrag dat volhoubare ontwikkeling deur die integrasie van vereistes vir die beskerming van die omgewing in die definisie en implementering van EU beleid en aktiwiteite bevorder sal word.

Die beginsels van gelykheid tussen huidige en toekomstige geslagte, gelykheid tussen geslagte onderling en die volhoubare gebruik van natuurlike hulpbronne word deur beide die EU Kommissie en die EU Raad ondersteun.⁷³ Besluitneming moet met die oog op langtermyn bestuur van natuurlike hulpbronne geskied, en natuurlike hulpbronne moet op 'n regverdig en behoorlike wyse gebruik word sodat ongelykhede in die samelewing en armoede verminder kan word.⁷⁴

gevaarlike stowwe beperk teenoor kwaliteitsoogmerke van die medium self gegee word. Sien Jans *European environmental law* 36-37 vir 'n gedetailleerde bespreking, asook die bespreking van die EU Water Raamwerkdirektief by paragraaf 4.3.4.1 hieronder.

⁶⁹ Sien Hoofstuk 2 paragrafe 2.4.1-2.4.5.7.

⁷⁰ Davies *EU Environmental Law* 28. Let wel dat die EU 'n party tot die nie-bindende dokumente van Stockholm en Rio is. Sien Hoofstuk 2 paragrafe 2.2.1 en 2.2.3. In die lig van die gebrek aan 'n definisie, verskaf die dokumente insig met betrekking tot die konsep van volhoubare ontwikkeling.

⁷¹ Sien Hoofstuk 2 paragrafe 2.4.1-2.4.5.7.

⁷² Sien paraagraaf 4.3.1.1 en Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4.

⁷³ Davies *Environmental Law* 29-30. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.1, 2.4.2 en 2.4.3 vir 'n bespreking van die kernbeginsels van volhoubare ontwikkeling.

⁷⁴ Davies *Environmental Law* 29.

Die Vyfde Omgewingsaksieprogram van die EU het spesifiek die bevordering van volhoubare ontwikkeling ten doel gehad.⁷⁵ Ingevolge die Vyfde Aksieprogram sou 'n geïntegreerde benadering met betrekking tot besoedeling, “skoon” vervoer, verbetering van die stedelike omgewing en die bestuur van industriële gevare volhoubare ontwikkeling bevorder.⁷⁶ Meer klem moes op die integrasie van omgewingsvereistes in ander beleidsareas geplaas word, die verskeidenheid van instrumente vir verbeterde implemetering moes uitgebrei word, bestaande instrumente moes vereenvoudig word, plaaslike en regionale inisiatiewe moes bevorder word en inligting rakende die omgewing moes versprei word.⁷⁷

In 2000 het die Kommissie erken dat die EU steeds nie volhoubare ontwikkeling behoorlik bevorder het nie.⁷⁸ Volgens die Kommissie moes die fokus verskuif vanaf abstrakte besprekings van definisies en konsepte, na die gebied van daaglikse beleidskepping.⁷⁹ Vervolgens publiseer die EU in 2001 'n strategie vir volhoubare ontwikkeling.⁸⁰ In die strategie is die volgende beleidsareas as prioriteite vir die bevordering van volhoubare ontwikkeling vermeld naamlik die beperking van klimaatsverandering en bevordering van die gebruik van “skoon” energie, openbare gesondheid en voedselveiligheid, die verantwoordelike bestuur van natuurlike hulpbronne en die verbetering van die vervoersisteem en grondgebruik.

Die Sesde Omgewingsaksieprogram bevat ook belangrike bepalinge rakende die omgewing en volhoubare ontwikkeling. Ingevolge die voorwoord tot die Program, is die verstandige gebruik van natuurlike hulpbronne, die beskerming van die globale

⁷⁵ Mathijsen *European Union law* 414.

⁷⁶ Louka *Conflicting Integration* 99. Derhalwe is die integrasiebeginsel gekonkretiseer aangesien omgewingsoorwegings by ander beleid byvoorbeeld vervoer, energie en stedelike beplanning in ag geneem moet word. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4.

⁷⁷ Louka *Conflicting Integration* 99. Heelwat van die oogmerke van die Vyfde Aksieprogram is in die Sesde Aksieprogram herhaal. Dit dien vermeld te word dat die bevordering van die integrasiebeginsel in beide die Vyfde en die Sesde Omgewingsaksieprogramme bevestig is. Sien ook *Directive on the Assessment of the effects of Certain Private and Public Projects on the Environment* 85/337 waarin lidstate verplig word om 'n omgewingsimpakstudie te doen waar 'n beplande aktiwiteit moontlik die omgewing kan beskadig.

⁷⁸ Davies *EU Environmental Law* 30.

⁷⁹ Davies *EU Environmental Law* 30. Vervolgens is die konkretisering van beginsels en konsepte waarskynlik vereis. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.3.4. SAOG is tans in 'n fase waar die konkretisering van die beginsels, wat in die SAOG omgewingsreg beliggaam is, vereis word. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1, 3.4.2.2 en 3.5.

⁸⁰ *A Sustainable Europe for a better world: A European Union strategy for sustainable development* van 2001. Bovermelde strategie is vergelykbaar met die SAOG beleid en strategie vir die omgewing en volhoubare ontwikkeling van 1996.

ekosisteem, ekonomiese vooruitgang en gebalanseerde sosiale ontwikkeling alles voorvereistes vir volhoubare ontwikkeling.⁸¹ Die integrasiebeginsel word in die Program beliggaam deur te bepaal dat die integrasie van die konsepte en benaderings van die Water Raamwerkdirektief in ander EU beleid verseker moet word.⁸² Doelstellings of standarde word ten aansien van 'n aantal beleidsareas gestel, sonder dat prosesse vir die bereik van die doelstellings voorgestel word.⁸³ Die Program stel 'n nuwe, strategiese, geïntegreerde benadering, met noemenswaardige openbare deelname aan beleidsvorming en implementering voor, en erken dat die bevordering van toegang tot inligting derhalwe noodsaaklik is.⁸⁴ Laastens moet die implementering van omgewingswetgewing bevorder en geëvalueer word ten einde effektiewe aksie ten aansien van die omgewing te verseker.⁸⁵ In laasgenoemde verband is die daarstel van 'n gemeenskaplike verslagleweringsmetodologie vir elke sektor van die omgewingsbeleid en elke lidstaat 'n vereiste.⁸⁶ Spesifieke verwysing na die beoogde EU uitbreidings word gemaak. Ingevolge die Aksieprogram moet volhoubare ontwikkeling ook in state wat beoog om by die EU aan te sluit, bevorder word.⁸⁷

Ten spyte van die vordering wat in die EU met betrekking tot die verskaffing van inhoud en operasionalisering van die konsep volhoubare ontwikkeling gemaak is, word volhoubare ontwikkeling steeds as 'n langtermyn doelwit, en nie as 'n ageerbare

⁸¹ Die beginsel van verstandige of volhoubare gebruik is een van die kernbeginsels van volhoubare ontwikkeling. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.3. Bovermelde bepaling erken die belang van die integrasie van ekonomiese ontwikkeling, omgewingsoorwegings en sosiale aspekte. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4.

⁸² Paragraaf 7(e) van die Sesde Omgewingsaksieprogram. Die Water Raamwerkdirektief word hieronder by paragraaf 4.3.4.1 bespreek.

⁸³ Voorwoord tot die Sesde Omgewingsaksieprogram.

⁸⁴ Voorwoord tot die Sesde Omgewingsaksieprogram. Sien Lee *EU Environmental law* 126 waar die voornemens van die EU met betrekking tot die implementering van die *Convention on Access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters* van 1998 (hierna die Aarhus Verdrag) bespreek word. Openbare deelname word deur die EU ondersteun, maar nog onvoldoende toegepas. Sien Lee *EU environmental law* 144-145. In SAOG is die beginsel van openbare deelname nog nie voldoende gekonkretiseer sodat dit prakties toegepas word nie. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1 en 3.5 en Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.4.

⁸⁵ Paragraaf 3 van die Sesde Omgewingsaksieprogram.

⁸⁶ Paragraaf 3 van die Sesde Omgewingsaksieprogram. In SAOG word verslaggewing deur lidstate en Nasionale Komitees aan die Sekretariaat vereis. Sover vasgestel kan word bestaan geen metodologie hiervoor nie en dit word nie afgedwing waar state in gebreke bly om daaraan te voldoen nie. In die EU is bovermelde bepaling in die Water Raamwerkdirektief toegepas. Sien paragraaf 4.3.4.1.

⁸⁷ Thornton en Beckwith *Environmental law* 80. Sien paragraaf 4.1 ten aansien van nuwe state wat tot die EU toegelaat is.

omgewingsregtelike beginsel, beskou nie.⁸⁸ Ondersteuning vir bovermelde standpunt is te vinde in die feit dat geen saak tot dusver voor die Europese Gereghshof was waarin 'n aktiwiteit of maatreël teen die konsep van volhoubare ontwikkeling getoets is nie. Davies⁸⁹ is van mening dat sodanige scenario onwaarskynlik is, aangesien elkeen wat volhoubare ontwikkeling implementeer, steeds 'n groot mate van diskresie het rakende die middele wat gebruik word.⁹⁰

Die doelstellings en beginsels van die EU omgewingsreg, byvoorbeeld volhoubare ontwikkeling, kan nie direk toegepas word nie. Dit moet meer spesifiek geformuleer en tot gemeenskapswetgewing getransformeer word deur middel van sekondêre wetgewing alvorens dit deur howe en administratiewe liggame van die EU afgedwing kan word.⁹¹ Die EU het reeds 'n groot aantal omgewingswette in die vorm van regulasies, direktiewe en aanbevelings aanvaar.⁹²

4.3.2 Die ontwikkeling van EU omgewingsreg

EU omgewingsbeleid word deur die EU organe ontwikkel, met insette gelewer deur nasionale regerings.⁹³ Lidstate moet toepaslike maatreëls neem om verpligtinge uit hoofde van die verdrae en besluite geneem op EU-vlak, te implementeer.⁹⁴ Die EU-organe moet toesig hou oor die toepassing en implementering van EU wetgewing in lidstate.⁹⁵

Die organe betrokke by die formulering van omgewingswetgewing is die Kommissie en, meer spesifiek, die Direkteur Generaal vir die Omgewing, wat 'n wetsontwerp

⁸⁸ Sien Hoofstuk 2 paragrawe 2.3.3 en 2.4.4. Bovermelde benadering vloei logies uit 'n beskouing van volhoubare ontwikkeling as 'n ideaal voort.

⁸⁹ Davies *EU Environmental Law* 31.

⁹⁰ Volhoubare ontwikkeling behels *inter alia* dat ontwikkeling die omgewing en heersende sosiale toestande in ag moet neem. Derhalwe moet die konsep van volhoubare ontwikkeling tot 'n mate buigsaam bly aangesien die toepassing daarvan met betrekking tot bepaalde omstandighede, streke en tydperke verskil. Volhoubare ontwikkeling beteken dus nie in alle gevalle dieselfde nie, en word beïnvloed deur nasionale prioriteite. Sien Hoofstuk 2 voetnota 89 hierbo.

⁹¹ Krämer *Environmental Law* 5. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.3.4.

⁹² Krämer *Environmental Law* 6.

⁹³ Sien Vincenzi en Fairhurst *European community* 72-75 en 77-85 vir 'n volledige bespreking van die wetgewende proses in die EU.

⁹⁴ Krämer *Environmental Law* 38.

⁹⁵ Davies *EU Environmental Law* 68.

inisieer, die Parlement wat in konsultaise met die Raad tree en die Raad wat oor die wetsontwerp stem en dit aanvaar of van die hand wys.⁹⁶

Ingevolge die voorwoord tot die Sesde Omgewingsaksieprogram staan wetgewing sentraal tot die verwesenliking van omgewingsdoelstellings. Derhalwe moet omgewingswetgewing ten volle en korrek geïmplementeer word.⁹⁷ Vervolgens is die rol van lidstate in die wetgewende proses om EU omgewingsbeleid te implementeer belangrik.⁹⁸ Indien 'n EU maatreeël nie direkte effek in die nasionale wetgewing van 'n lidstaat het nie, word van die lidstaat vereis om die EU maatreeël tot nasionale wetgewing te transformeer.⁹⁹ Na transformasie moet aksie deur lidstate geneem word sodat die omgewingsdirektief toegepas en die doelstellings van die direktief bereik word.¹⁰⁰ Die mate waartoe lidstate aan hul verpligtinge voldoen, word deur middel van implementeringsverslae aan die Kommissie bepaal.¹⁰¹ Die gereeldheid en akkuraatheid van verslaglewering deur lidstate is onbevredigend en die Kommissie kan nie altyd akkuraat bepaal of implementering plaasvind of nie.¹⁰²

Lidstate van die EU maak hulself gereëld skuldig aan 'n gebrek aan behoorlike transformasie of toepassing van EU direktiewe.¹⁰³ EU omgewingsreg kan op twee verskillende vlakke afdwing word: Die Kommissie mag, na ontvangs van 'n

⁹⁶ Sien Efraim *Sovereign (in)equality* p 308-316 vir 'n volledige uiteensetting van die gesamentlike besluitnemingsproses wat tans vir die formulering en aanname van die oorgrote meerderheid van omgewingswetgewing gebruik word. Die organe van die EU wat vir die formulering van wetgewing verantwoordelik is, stem in die algemeen met die organe van SAOG ooreen. Die rol en funksie van elke EU orgaan is egter duideliker omskryf. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.3.1.

⁹⁷ Voorwoord tot die Sesde Omgewingsaksieprogram.

⁹⁸ Koeman *Environmental Law* 8. Sien egter Lee *EU environmental law* 49 in verband met die sogenaamde “*implementation gap*” met betrekking tot EU omgewingsreg. Die lidstate van SAOG moet ook omgewingswetgewing implementeer. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.3.2.

⁹⁹ Regspraak het bepaal dat sekere verdragsbepalings, regulasies en sekere direktiewe direkte effek mag hê, wat behels dat die maatreeël onder bepaalde omstandighede in nasionale howe afdwingbaar is sonder dat dit getransformeer is. Vir 'n omvattende bespreking, sien Steiner en Woods *EC Law* 90-103. Aangesien die meeste omgewingsmaatreeëls in die EU in die vorm van direktiewe is, en dus nie direkte effek het nie, moet nasionale regerings die EU wetgewing transformeer alvorens dit regte en pligte tussen die staat en individu, of individue onderling, skep. In SAOG geld die beginsel van direkte effek nie, en sal waarskynlik ook nie kan geld nie aangesien die huidige omgewingswetgewing van SAOG dikwels nie vodoende duidelik en presies is nie, en nie substantiewe regte en pligte op lê nie. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1 en 3.4.2.2. Omgewingsdirektiewe moet volledig, akkuraat en binne die periode wat daarvoor bestem is, getransformeer word. Sien Koeman *Environmental law* 8. Die SAOG Verdrag bevat geen soortgelyke bepalinge nie.

¹⁰⁰ Davies *EU Environmental Law* 81.

¹⁰¹ Koeman *Environmental Law* 8.

¹⁰² Davies *EU Environmental Law* 111-113.

¹⁰³ Davies *EU Environmental Law* 78.

geskrewe klag deur individue, nie-staatlike organisasies of enige ander belanghebbende, kragtens artikel 226 van die EG Verdrag 'n saak in die Europese Geregshof (EGH) aanhangig maak.¹⁰⁴ Ingevolge die tweede opsie kan 'n individu sy regte uit hoofde van EU reg in sy nasionale howe laat afdwing waar 'n lidstaat in gebreke gebly het om die wetgewing te implementeer.¹⁰⁵ Remedies sluit in die verkryging van bevel tot voldoening vanaf die EGH of die oplegging van boetes deur die EGH teen 'n lidstaat wat nie aan die bevindings van die EGH gehoor gee nie.¹⁰⁶

Ten spyte van bogenoemde prosesse, ondervind die EU probleme met die implementering van omgewingswetgewing, terwyl die omgewing steeds agteruitgaan.¹⁰⁷ Drie redes vir swak implementering kan geïdentifiseer word: Eerstens dra die implementering van EU omgewingsreg hoë sosiale, administratiewe, politiese en ekonomiese koste; tweedens word die effektiwiteit van EU wetgewing (veral waterwetgewing) bevraagteken aangesien dit kompleks is en oorvleuelings dikwels voorkom; en derdens kan die ekologiese status van hulpbronne nie bepaal word nie weens die afwesigheid van betroubare data vanaf lidstate.¹⁰⁸

Die artikel 226-prosedure vir die afdwinging van omgewingswetgewing is tydsaam, en dit moet in gedagte gehou word dat die Kommissie te alle tye 'n diskresie het om 'n lidstaat te vervolg of nie.¹⁰⁹ Die proses is nie altyd effektief nie aangesien die Kommissie nie die groot aantal individuele besluite in lidstate kan monitor nie.¹¹⁰

¹⁰⁴ Sien Vincenzi en Fairhurst *European community* 147-158 vir 'n volledige bespreking van die a 226-prosedure. Die beginsel geld dat slegs persone wat 'n direkte belang by die uitkoms van 'n saak het, bevoeg is om sodanige saak in die EGH aanhangig te maak. Lidstate, die Raad, die Kommissie en die Parlement het 'n algemene belang by die impleentering van EU-wetgewing, maar individue sal oet bewys dat 'n aangeleentheid hul regte direk aantast. Sien Mathijsen *European Union law* 113-115

¹⁰⁵ Vincenzi en Fairhurst *European community* 53. Sien ook Mathijsen *European Union law* 45 en 93-94.

¹⁰⁶ Davies *EU Environmental Law* 84-85. Vir 'n kritiese bespreking van die a 226-prosedure, sien Lee *EU environmental law* 55-61. Hoewel in die EU probeer word om implementeringskwessies eers vreedsaam op te los, bestaan konkrete sanksies wel, byvoorbeeld die oplegging van boetes. Die beginsel van direkte effek is natuurlik ook by implementering behulpzaam in die opsig dat 'n gebrek aan implementering van 'n omgewingswet soms nie die lidstaat van aksie van 'n individu wat deur nie-implementering benadeel is, kan vrywaar nie. Sien Lee *EU environmental law* 61. Die SAOG Verdrag maak nie vir die oplegging van konkrete sanksies of die beginsel van direkte effek voorsiening nie.

¹⁰⁷ Sien Thornton en Beckwith *Environmental law* 97-99 vir 'n gedetailleerde bespreking van probleme wat met afdwingingsmeganismes ondervind word.

¹⁰⁸ Grimeaud 2004 *RECIEL* 27-28.

¹⁰⁹ Lee *EU environmental law* 58..

¹¹⁰ Davies *EU Environmental Law* 90.

Bykomend is die Kommissie al van 'n gebrek aan deursigtigheid en wanadministrasie van sake beskuldig.¹¹¹ Die tweede proses, ingevolge waarvan 'n individu sy EU regte in 'n nasionale hof probeer afdwing, word soms verhinder deur interne *locus standi*-kwessies.¹¹²

Die Kommissie stel voor dat die daaglikse toepassing en afdwinging van wette tot 'n groter mate deur die lidstate self verseker moet word. Implementering en afdwinging moet op wedersydse samewerking en respek vir wetgewing gebaseer wees.¹¹³ Indien effektiewe en langtermyn verbeterings van die omgewing bereik wil word, word 'n verandering in die politiese houding van lidstate met betrekking tot omgewingskwessies waarskynlik benodig.¹¹⁴

Die afleiding kan gemaak word dat, ten spyte van die magdom EU omgewingswetgewing wat bestaan, alle doelstellings van die EU omgewingsreg steeds nie bereik word nie. In Hoofstuk 2 is vasgestel dat volhoubare ontwikkeling deur die formulering en implementering van effektiewe omgewingswetgewing bevorder kan word.¹¹⁵ Indien regionale organisasies soos die EU en SAOG dus omgewingswetgewing sodanig formuleer, dat duidelike verpligtinge met betrekking tot die beskerming van die omgewing, die rasionele gebruik van natuurlike hulpbronne en die bevordering van volhoubare ontwikkeling neergelê word en bykomend voorsiening maak vir samewerking, openbare deelname, kapasiteitsverhoging en die verbetering van die politiese houding teenoor

¹¹¹ Davies *EU Environmental Law* 86-87.

¹¹² Davies *EU Environmental Law* 93. Dikwels mag 'n individu slegs 'n aksie in sy nasionale hof aanhangig maak indien hy 'n direkte belang by die saak het, wat soms nie die geval is waar die individu oor die beskadiging van die omgewing besorg is nie. Litigasie is ook dikwels vir 'n individu te duur om te onderneem. Die Kommissie ondersoek tans die moontlikheid van 'n direkte wat spesifiek oor toegang tot howe handel. Sien Davies *EU Environmental Law* 94-96. In SAOG kan dieselfde probleme as in die EU waarskynlik verwag word. Sover vasgestel kan word, is geen geval egter bekend waar 'n individu SAOG wetgewing in 'n nasionale hof probeer afdwing het nie.

¹¹³ Lee *EU environmental law* 60. Volgens die skrywer kan streng boetes hoogstens as 'n afskrikmiddel dien, maar steeds nie state tot aksie dwing nie. 'n Benadering gebaseer op wedersydse samewerking en die inagneming van kapasiteitsprobleme sal waarskynlik ook in SAOG verwelkom word, in die lig van die klem wat op die beskerming van nasionale soewereiniteit geplaas word. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.3.1 en 3.3.2.

¹¹⁴ Davies *EU Environmental Law* 115. Soos SAOG, ondervind die EU ook probleme met betrekking tot die implementering van omgewingswetgewing. 'n Meer gekoördineerde poging word aangewend om die probleem op te los as wat tans in SAOG die geval is. SAOG wetgewing bevat slegs algemene bepalings in die verband. Sien die bespreking van die WRD hieronder. Sien ook Hoofstuk 3 paragraaf 3.3.2, 3.4.2.1 en 3.4.2.2.

¹¹⁵ Sien Hoofstuk 2 paragrawe 2.3.4 en 2.4.1-2.4.5.7.

omgewingskwessies, kan volhoubare ontwikkeling moontlik bevorder word. Vervolgens word die tipes wetgewing wat in die EU gebruik word bespreek.¹¹⁶

4.3.3 EU Omgewingswetgewing

Direktiewe is die mees algemene instrument van die EU omgewingsreg, terwyl regulasies net in uitsonderlike omstandighede gebruik word.¹¹⁷ Ander wetgewende instrumente is besluite, nie-bindende aanbevelings, nie-bindende kommunikasies, nie-bindende resolusies en omgewingsaksieprogramme.¹¹⁸

4.3.3.1 Direktiewe

Direktiewe beliggaam 'n bepaalde resultaat maar die vorm en metode vir die bereik van die resultaat word aan lidstate oorgelaat.¹¹⁹ Omgewingsdirektiewe is van algemene aard en bevat gewoonlik algemene reëls, raamwerkbepalings en basiese vereistes.¹²⁰ Oor die algemeen is direktiewe gewoonlik aan die regerings van lidstate gerig en het geen direkte effek nie.¹²¹ Die metodes vir die bereik van die beoogde resultaat word aan die diskresie van lidstate oorgelaat.¹²²

¹¹⁶ Aangesien SAOG oor soortgelyke probleme ten aansien van die implementering van wetgewing beskik, kan SAOG moontlik lesse uit die EU wetgewing leer.

¹¹⁷ Mathijsen *European Union law* 414. Die rede hiervoor is hoofsaaklik omdat diverse omstandighede in lidstate vereis dat lidstate self die wyse waarop omgewingswetgewing geïmplementeer moet word, kan kies. Derhalwe word in die EU eerder van harmonisering as unifikasie, en minimumharmonisering as totale harmonisering, gebruik gemaak. Sien Hoofstuk 5 paragraaf 5.3.1 en 5.3.2. Die bevoegdheid van die Raad, Parlement en Kommissie vir die aanneme van wetgewende instrumente is in artikel 249 van die EU Verdrag te vinde. Sien ook Steiner en Woods *EC Law* 53. In SAOG is tot dusver geen vorm van sekondêre wetgewing gebruik nie, hoewel die gebruik daarvan nie deur die SAOG Verdrag verbied word nie. Sien Hoofstuk 5 paragraaf 5.6.

¹¹⁸ Krämer *Environmental Law* 52 tot 56. Sien ook Mathijsen *European Union law* 25-26 en 29-30. Met die oog op Hoofstuk 5 in verband met harmonisering van wetgewing sal hoofsaaklik op regulasies en direktiewe gekonsentreer word.

¹¹⁹ Vincenzi en Fairhurst *European community* 37. 'n Direktief bevat soms 'n reeks opsies waaruit 'n lidstaat kan kies wanneer die lidstaat 'n bepaalde Direktief wil implementeer. Direktiewe word gebruik om harmonisering te bewerkstellig. Sien Mathijsen *European Union law* 27 en Hoofstuk 5 paragraaf 5.4.

¹²⁰ Krämer *Environmental Law* 52.

¹²¹ Vincenzi en Fairhurst *European community* 37. Lidstate moet 'n direktief tot nasionale wetgewing transformeer alvorens regte en pligte vir individue geskep word. Indien 'n lidstaat in gebreke bly om 'n direktief behoorlik te transformeer, kan 'n individu wel regte verkry indien die bepaling in die direktief konkreet, presies en onvoorwaardelik is. Bogenoemde is egter waarskynlik die gevolg van misbruik van direktiewe toe eenvormigheid die toonaangewende paradigma in die EU was. Sien Hoofstuk 5 paragraaf 5.2.

¹²² Steiner en Woods *EC Law* 53-54.

4.3.3.2 *Regulasies*

Regulasies het gewoonlik 'n algemene strekking en is in hul geheel meestal bindend en direk effektief in lidstate.¹²³ Derhalwe word regulasies gebruik waar eenvormige bepalings vereis word.¹²⁴ Die gebruik van regulasies bevestig dat die EU reg in bepaalde gevalle voorkeur bo nasionale wetgewing verkry. Nie alle bepalings van regulasies het noodwendig direkte effek nie. Die aard van 'n bepaling in 'n regulasie sal bepaal of dit direkte werking het al dan nie.¹²⁵

Regulasies is al in die verlede ten aansien van die volgende velde gebruik: Die oprigting van 'n administratiewe struktuur, om 'n finansiële instrument in die lewe te roep, die daarstel van komitees, eenvormige prosesse en strukture en om 'n internasionale omgewingsverdrag tot EU reg te transformeer.¹²⁶ Geen regulasies vir water, lug en geraas bestaan nie, met net 'n paar vir natuurbewaring, afval en chemikalië.¹²⁷

Een van die doelstellings van die EU omgewingsreg is die nastreef van 'n hoë vlak van omgewingsbeskerming.¹²⁸ Die gebruik van direkte met algemene strekking kan dus nie noodwendig tot die bereik van bovermelde doelstelling bydra indien die politiese toewyding tot 'n hoë vlak van beskerming by lidstate ontbreek nie.¹²⁹ Vervolgens kan die vlak van beskerming tussen state wissel, en die omgewingsdoelstellings van die EU nie op eenvormige wyse bereik word nie.¹³⁰

4.3.4 *Water en volhoubare ontwikkeling in die EU*

¹²³ Mathijsen *European Union law* 26-27.

¹²⁴ Krämer *Environmental Law* 50.

¹²⁵ Die onderskeid tussen regulasies en direkte is nie altyd duidelik nie. Voorstelle word in die EU gemaak vir die herklassifisering van wetgewende instrumente in institusionele norme, wetgewing aangeneem onder die proses vir gesamentlike besluitneming en regulasies met die oog op implementering. Sien Steiner en Woods *EC Law* 55.

¹²⁶ Krämer *Environmental Law* 50-51.

¹²⁷ Krämer *Environmental Law* 51.

¹²⁸ Sien paragraaf 3.1.1 hierbo.

¹²⁹ Krämer *Environmental Law* 52.

¹³⁰ Krämer *Environmental Law* 52. Bovermelde probleem word blykbaar in die EU hanteer deur die minimum standaard wat 'n omgewingsdirektief neerlê, hoog te stel. Sien byvoorbeeld die WRD en Hoofstuk 5 paragraaf 5.3.2.

Water word op 'n omvangryke wyse in die omgewingsreg van die EU geregleer.¹³¹ Oor die afgelope twee dekades is wetgewing ontwikkel vir die beskerming van water teen besoedeling met die oog op die verskaffing van voldoende water vir huishoudelike gebruik en ander ekonomiese aktiwiteite, asook beskerming van water-ekosisteme.¹³²

Die ontwikkeling van waterwetgewing in die EU kan in drie fases verdeel word. Gedurende die eerste fase is kwaliteitsoogmerke vir die watermedium op sigself gestel, die tweede fase was op die regulering van stowwe wat in water gestort word gerig en die derde fase was 'n kombinasie van bogenoemde.¹³³ Die derde fase is in 2000 met die voltrekking van die Water Raamwerkdirektief binnegetree.¹³⁴ In die derde fase word waterkwaliteit deur middel van die daarstel van prosesse, eerder as

¹³¹ Grimeaud 2004 *RECIEL* 27.

¹³² Koeman *Environmental Law* 12. In SAOG word prioriteit aan die beskerming en gebruik van water vir huishoudlike doeleindes gegee. Omgewingsoorwegings word ook as belangrik vir hierdie doelstelling asook ander doelstellings ten opsigte van waterbestuur erken. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1.

¹³³ Die eerste waterdirektiewe was die 1975 direktief gerig op die beskerming van drinkwater en die 1976 direktief gerig op die beskerming van swemwater, naamlik *Council Directive concerning the quality required for surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States* (1975) OJ L 194/26 en *Council Directive concerning the quality of bathing water* (1976) OJ L 31/1. Hierna die Drinkwaterdirektief en Swemwaterdirektief. Bovermelde direktiewe het beoog om die kwaliteit van water te bevorder deur kwaliteitsoogmerke en –standaarde vir die medium as sodanig daar te stel. Sien Louka *Conflicting Integration* 164. Kwaliteitsoogmerke en –standaarde stel die maksimum toelaatbare konsentrasie van 'n besoedelende stof in 'n waterliggaam. Sien Louka *Conflicting Integration* 188. Na die besef dat die kwaliteit van water nie gereguleer kan word sonder om stowwe wat daarin gestort word, met ander woorde die bron van besoedeling, te reguleer nie, het die direktief ten aansien van gevaarlike stowwe die lig gesien, naamlik die *Council Directive on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community* (1976) OJ L 129/23, hierna die Gevaarlike Stowwe Direktief. Bovermelde direktief kan as die begin van die tweede fase beskou word. Die Grondwaterdirektief, *Council Directive on the protection of groundwater against pollution caused by certain dangerous substances* (1980) OJ L 20/43, is in 1979 voltrek en is ook gerig op die beskerming van grondwater teen besoedeling deur die regulasie van die bron van die besoedeling. Sien Louka *Conflicting Integration* 171. Bovermelde soort direktief is gerig op die daarstel van grenswaardes, wat die maksimum hoeveelheid van die vrystelling van 'n besoedelende stof in water voorskryf. Sien Louka *Conflicting Integration* 188. Gedurende die tagtigerjare is direktiewe vir die omvangryke regulasie van spesifieke gevaarlike stowwe, byvoorbeeld kwik, kadmium en nitrate voltrek. Sien Louka *Conflicting Integration* 173-175 en *Council Directive on limit values and quality objectives for mercury discharges by the chloralkali electrolysis industry* (1982) OJ L 81/29, *Council Directive on limit values and quality objectives for cadmium discharges* (1983) OJ L 291/1 en *Council Directive concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources* (1991) OJ L 375/1, hierna onderskeidelik die Kwikdirektief, die Kadmiumdirektief en die Nitraatdirektief.

¹³⁴ Louka *Conflicting Integration* 165. Redes vir die aanname van die WRD is *inter alia* dat waterbeleid voor die inwerkingtreding van die WRD gefragmenteerde doelstellings gehad het. Probleme met betrekking tot waterkwaliteit is op 'n eng wyse hanteer en die standaard wat nagestreef is het nie met verbeterde tegnologie en wetenskaplike bevindings gestrook nie. Sien Thornton en Beckwith *Environmental law* 207.

doelwitte, geregleer.¹³⁵ Die sisteem wat in die WRD voorgestel word sal lidstate in staat stel om beheer te neem oor hul eie waterhulpbronne, en sodoende implementering van maatreëls vir water verbeter.¹³⁶

4.3.4.1 Die Water Raamwerkdirektief

Die WRD is onder die gemeenskaplike besluitnemingsproses tussen die Raad en die Parlement, en na uitvoerige konsultasie met 'n groot aantal rolspelers, aanvaar.¹³⁷ Die WRD probeer om waterstelsels in geheel in elke streek van die Gemeenskap te reguleer.¹³⁸ Die Water Raamwerkdirektief is voltrek ten einde die EU waterbeleid te konsolideer en te vereenvoudig vir verbeterde implementering.¹³⁹ Die WRD is ook voltrek om 'n meer volhoubare waterbeleid te skep.¹⁴⁰ Derhalwe word die beginsel van volhoubare gebruik deur die WRD bevorder.¹⁴¹ Enkele ander beginsels van volhoubare ontwikkeling is ook in die WRD beliggaam. In die voorwoord word bevestig dat die behoud, beskerming en verbetering van die gebruik van natuurlike hulpbronne op die voorsorgbeginsel, die voorkomingsbeginsel en die besoedelaar-betaal beginsel gebaseer moet wees.¹⁴²

Die WRD stel voor dat alle water op 'n holistiese, geïntegreerde wyse bestuur word.¹⁴³ Sowel chemiese as ekologiese aanwysers word gebruik om die gehalte van

¹³⁵ Louka *Conflicting Integration* 165.

¹³⁶ Louka *Conflicting Integration* 165. Sien paragraaf 4.3.2 hierbo.

¹³⁷ Voorwoord tot die WRD. In die Voorwoord tot die WRD word die rol van elke EU orgaan in die proses vir die formulering van die WRD bevestig. Die Voorwoord sluit ook verwysings na 'n aantal seminare en konferensies wat die aanname van die WRD voorafgegaan het in. Derhalwe is die WRD op sowel die samewerkingsbeginsel as die beginsel van openbare deelname gebaseer. Sien Hoofstuk 2 paragrawe 2.4.5.2 en 2.4.5.4 hierbo.

¹³⁸ Paragrawe 33, 34 en 35 van die Voorwoord en a 1 en 3(4) van die WRD.

¹³⁹ Paragraaf 18 van die Voorwoord tot die WRD.

¹⁴⁰ Voorwoord paragraaf 5 en a 1(b) van die WRD.

¹⁴¹ Sien paragrawe 40 en 41 van die Voorwoord tot die WRD waar bepaal word dat sowel kwaliteit en kwantiteit van water geregleer moet word met die oog op volhoubare gebruik. Sien ook a 1(b) van die WRD.

¹⁴² Paragraaf 11 van die voorwoord tot die WRD. Sien ook Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.5, 2.4.5.3 en 2.4.5.6. Die belang van die beginsels word derhalwe uitdruklik erken, terwyl dit in die SAOG Verdrag bloot geïmpliseer word. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1.

¹⁴³ Voorwoord tot die WRD. 'n Holistiese, geïntegreerde benadering word in die Vyfde en Sesde Omgewingsaksieprogramme voorgestel. Sien paragraaf 4.3.1.2 hierbo. SAOG se Waterwegprotokol is ook op sodanige geïntegreerde bestuur gerig. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1.

water te bepaal, en sowel oppervlaktwater as grondwater word in ag geneem.¹⁴⁴ 'n Nuwe fundamentele norm word vir EU waterwetgewing gestel, naamlik die voorkoming van agteruitgang van waterhulpbronne en die bereik van 'n "goeie status" van alle waterhulpbronne teen 2015.¹⁴⁵ Dit impliseer dat water met 'n "goeie status" nie moet agteruitgaan nie, terwyl water met 'n laer status volhoubaar gebruik moet word en, waar nodig, gerehabiliteer moet word.¹⁴⁶ Die absolute minimumvlak van beskerming wat deur die WRD voorgeskryf word, is dat die kwaliteit van geen water toegelaat mag word om verder af te neem nie.¹⁴⁷ Ander oogmerke van die WRD is die regulering en eliminerings van gevaarlike stowwe in water en die regulering van watervoorsiening.¹⁴⁸ Met betrekking tot die eliminerings van gevaarlike stowwe is die uiteindelijke doelstelling dat geen gevaarlike stowwe teen 2025 in die waters van die EU gestort mag word nie.¹⁴⁹ Die bevordering van 'n prysoplegging vir watergebruik is 'n innoverende ekonomiese instrument met die oog op die regulering van

¹⁴⁴ A 2(17) van die WRD bepaal dat die status van water bepaal word deur die swakste van of sy ekologiese of sy chemiese status.

¹⁴⁵ Paragraaf 25 en 26 van die Voorwoord, a 1(a) en a 4 (1)(a) van die WRD. Derhalwe is die minimum standaard wat deur die protokol gestel is, 'n hoë standaard, in ooreenstemming met die omgewingsdoelwitte van die EU. Sien paragraaf 4.3.1.1 hierbo en Hoofstuk 5 paragraaf 5.3.2. In Bylaag V van die WRD word die faktore vir die klassifikasie van verskillende soorte waterliggame gelys. Bovermelde faktore sluit bepaalde biologiese, morfologiese en chemiese kwaliteitselemente in. Tabel 1.2 van Bylaag V toon die kategorieë van water waarin alle water geklassifiseer moet word aan. Water van 'n "hoë" status toon min tot geen afwyking in die waardes van kwaliteitselemente van die waardes wat onder onversteurde omstandighede waargeneem word. Water van 'n "goeie" status toon 'n lae vlak van versteuring weens menslike aktiwiteit en verskil derhalwe effens van die waardes onder onversteurde toestande. Water van 'n "middelmattige" status wyk op noemenswaardige wyse van onversteurde water ooreenkomstig die waardes van kwaliteitselemente af. Water met 'n laer status as "middelmattig" word as "swak" of "sleg" geklassifiseer. Substansiële biologiese afwykings word as "swak" geklassifiseer, terwyl die totale afwesigheid van bepaalde spesies weens ernstige afwyking van die normale waardes as "slegte" water geklassifiseer word. Vervolgens verskaf tabelle 1.2.1 tot 1.2.5 gedetailleerde uiteensettings van die kwaliteitselemente wat in ag geneem word, sowel as die toestand van elkeen in elke klas en vir elke tipe waterliggaam.

¹⁴⁶ A 1(a) en 4(a)(a), (b) en (c) van die WRD. Sien ook Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.1 en 2.4.3 in verband met die beginsels van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte en die beginsel van volhoubare gebruik. Bovermelde beginsels word dus in die WRD gekonkretiseer.

¹⁴⁷ A 4(5)(c) van die WRD. Sien ook Hoofstuk 5 paragraaf 5.3.2 in verband met minimumharmonisering.

¹⁴⁸ Paragraaf 40 van die Voorwoord tot die WRD bepaal dat sowel grenswaardes as kwaliteitsoogmerke aangewend moet word om besoedeling te voorkom. Paragraaf 41 van die Voorwoord tot die WRD bepaal dat beginsels vir die beheer van die abstraksie van water neergelê moet word om die volhoubare gebruik van water, dit wil sê die kwantiteit van water, beheer kan word. Sien ook A 1(c), (d) en (e) van die WRD. In die SAOG Waterwegprotokol geniet bovermelde aspekte nie in detail aandag nie.

¹⁴⁹ A 16(6) van die WRD. Die lys van gevaarlike stowwe is in 'n bylaag tot die WRD ingevoeg.

watervoorsiening.¹⁵⁰ Lidstate moet maatreëls vir die prysoplegging van water teen 2010 implementeer.¹⁵¹

‘n Belangrike faset van die WRD is die daarstel van ‘n proses vir die bereik van bovermelde doelstellings.¹⁵² Die implementering van die WRD en die bereik van die doelstellings daarin, word aan spesifieke termynne gekoppel, sodat elke lidstaat bewus is van welke gedeelte van die WRD teen welke tyd geïmplementeer moet wees.¹⁵³ Die WRD moet teen 2003 in die reg van lidstate getransformeer wees.¹⁵⁴

Riglyne word verskaf vir die wyse waarop die Gemeenskap vir die bereik van doelstellings georganiseer moet word.¹⁵⁵ Lidstate moet waterweë in hul grondgebied identifiseer en aan Waterwegdistrikte toewys, sodat alle water binne die Gemeenskap binne ‘n Waterwegdistrik val.¹⁵⁶ Elke lidstaat moet een bekwame owerheid per Waterwegdistrik identifiseer, wat as waterbestuurseenheid van daardie distrik sal

¹⁵⁰ Paragraaf 36 van die Voorwoord tot die WRD bepaal dat die impak van menslike aktiwiteite en die ekonomiese gebruike van water geanaliseer moet word. Die besoedelaar-betaal beginsel word ook by die prysoplegging van water in ag geneem. Sien paragraaf 38 van die Voorwoord tot die WRD. Artikel 9 van die WRD bevat bepalinge rakende die maatreëls wat lidstate vir die prysoplegging vir water moet tref. Lidstate moet die beginsel van volhoubare gebruik en die besoedelaar betaal-beginsel in ag neem, sowel as die verskillende gebruike van water en sosiale, ekonomiese en natuurlike faktore.

¹⁵¹ A 9(1) van die WRD. EU beleid moet geformuleer word om lidstate te lei in die ontwerp van sodanige maatreëls. Aanvanklike riglyne is reeds aan lidstate gekommunikeer deur middel van ‘n Kommissie kommunikasie. Sien Grimeaud 2004 *RECIEL* 38. Die gebruik van ekonomiese en markgebaseerde instrumente is in paragraaf 3(4) van die Sesde Omgewingsaksieprogram voorgestel. Prysooplegging vir water konkretiseer ook die beginsel dat die besoedelaar moet betaal in die sin dat die verbruiker van die hulpbron die kwantiteit van water laat afneem en ook water deur middel van afval besoedel. Bepaalde koste is aan watervoorsiening en sanitasie verbonde en moet deur die verbruiker, of "besoedelaar" betaal word.

¹⁵² Paragraaf 29 van die Voorwoord tot die WRD verskaf byvoorbeeld ‘n riglyn vir implementering, naamlik dat lidstate die WRD in fases mag implementeer om die koste van implementering te versprei. A 3 van die WRD bevat riglyne vir die organisasie van lidstate met betrekking tot die administrasie en bestuur van waterwegdistrikte. Ingevolge a 3 moet state die waterwegdistrikte identifiseer en die bestuur daarvan aan bepaalde owerhede toewys en die EU organe daarvan in kennis stel binne ses maande na transformasie van die WRD. Ingevolge a 5 moet lidstate die water analiseer en klassifiseer. A 11 vereis die opstel van ‘n program van maatreëls deur elke lidstaat vir die bereik van die doelstellings van die WRD. Riglyne word vir die inhoud van sodanige program verskaf, insluitende beheermaatreëls vir kontrole van watergebruik en besoedeling.

¹⁵³ Louka *Conflicting Integration* 191. Sien byvoorbeeld a 9(1), a 10(2) en a 11(7).

¹⁵⁴ A 24(1) van die WRD. Net ses state het die WFD betyds getransformeer. Teen Mei 2004 het agt state die WRD getransformeer. Sien Sheuer 2004 <http://www.eeb.org/activities/water/11-WFD-implementation-quality-a-snapshot-EEB-May2004.pdf> 11 Okt.

¹⁵⁵ A 3 van die WRD. Hoewel die Waterwegprotokol ook die daarstel van bepaalde strukture voorstel is dit minder gedetailleerd en presies geformuleer. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1.

¹⁵⁶ A 3(1) van die WRD.

funksioneer, en moet die Kommissie van die verkose owerheid in kennis stel.¹⁵⁷ Vervolgens moet elke bekwame owerheid hul aktiwiteite begin deur die waters van die Waterwegdistrik te klassifiseer.¹⁵⁸ Oppervlakwater moet eerstens volgens die tipe waterliggaam, naamlik riviere, mere, oorgangswater, kuswater en ernstig aangetaste water, geklassifiseer word.¹⁵⁹ Vervolgens moet die ekologiese status van elke waterliggaam bepaal word as waters van “hoë”, “goeie”, “gemiddelde”, “swak” of “slegte” status.¹⁶⁰ Grondwater moet ooreenkomstig chemiese kwaliteit asook kwantitatiewe status in twee groepe geklassifiseer word, naamlik “goed” of “sleg”.¹⁶¹

Elke bekwame owerheid moet ‘n waterwegbestuursplan formuleer.¹⁶² Openbare deelname moet tydens elke fase van die ontwikkeling van die bestuursplan aangemoedig word.¹⁶³ Alle belanghebbende partye moet van agtergronddokumente voorsien word sodat rolspelers insette kan lewer met betrekking tot die bepaling van die inhoud van die bestuursplan.¹⁶⁴ Die bestuursplan moet die volgende bevat: Die eienskappe van die waterwegdistrik, die impak van menslike aktiwiteite, ‘n kaart van beskermde gebiede, ‘n lys met omgewingsdoelstellings vir elke tipe water en ‘n ekonomiese analise van die gebruik van water.¹⁶⁵ Elke bestuursplan moet ook ‘n lys van beoogde maatreëls vir die bereik van die omgewingsdoelstellings bevat.¹⁶⁶

¹⁵⁷ A 3(2) van die WRD. Die bekwame owerheid moet binne ses maande na transformasie van die WRD gevestig wees (A 3(8) van die WRD).

¹⁵⁸ Die proses vir die klassifikasie van water, die bepaling van die impak van menslike aktiwiteit en die ekonomiese analise van die gebruik van water moet teen 2004 gefinaliseer wees. Sien Louka *Conflicting Integration* 191.

¹⁵⁹ Louka *Conflicting Integration* 184.

¹⁶⁰ Bylaag V van die WRD. Die status van water moet op ‘n kaart aangedui word, waarin die status van water deur middel van kleure uitgebeeld word. “Hoë” status is blou, “slegte” status is rooi, ensovoorts. Nie net chemiese nie, maar ook ekologiese aanwysers word in die bepaling van die status van water gebruik. Sien voetnota 143 hierbo.

¹⁶¹ Louka *Conflicting Integration* 187. Die standaard vir grondwater is nie so duidelik soos die standaard vir oppervlakwater uiteengesit nie. Lidstate moet self sterk nasionale kriteria hiervoor formuleer.

¹⁶² A 11(1) van die WRD. Bestuursplanne moet teen 2009 gefinaliseer wees. Sien a 11(7) van die WRD.

¹⁶³ A 14(1) van die WRD. Bovermelde bepaling beliggaam die beginsel van openbare deelname. Sien ook die Voorwoord paragraaf 13 van die WRD in verband met die bepaling dat besluitneming so na as moontlik aan die plekke waar water besoedel of gebruik word moet plaasvind. Sien ook Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.4.

¹⁶⁴ A 14 van die WRD.

¹⁶⁵ Bylaag 7 van die WRD.

¹⁶⁶ A 11 van die WRD. Met betrekking tot die omgewingsdoelstellings vir water met ‘n “slegte” status, met ander woorde ernstig besoedelde of andersins aangetaste water, word lidstate ‘n belangrike afwyking toegelaat. Laasgenoemde kategorie water hoef nie tot ‘n “goeie” status gerehabiliteer te word nie, aangesien dit buitensporige kostes bedra. Die beoogde standaard vir “slegte” water is die daarstel van “goeie ekologiese potensiaal”. “Slegte” water mag nie toegelaat word om verder agteruit te gaan nie. Streng vereistes word in die Direktief vir die klassifikasie

Basiese maatreëls word vir die bereik van standarde en grenswaardes van spesifieke bestaande omgewingsdirektiewe, byvoorbeeld die Afvalwaterdirektief ¹⁶⁷, die Nitraatdirektief, die Swemwaterdirektief, die Drinkwaterdirektief, die Gevaarlike Stowwe Direktief, die Kwikdirektief en die Kadmiumdirektief vereis. ¹⁶⁸

Spesifieke prosedures word vir die monitering van die implementering van elke fase van die direktief neergelê. ¹⁶⁹ Die oogmerk van die monitering van implementering is dat die status van water gedurig ondersoek word sodat bestuursprogramme hersien en opgedateer kan word. ¹⁷⁰ Die klassifikasie en status van water, veral water wat potensieel nie aan omgewingstandaarde sal voldoen nie, moet gemonitor word. Bykomend moet die redes waarom sekere water nie aan omgewingstandaarde voldoen nie, ondersoek word. ¹⁷¹ Alle programme vir die monitor van implementering moet teen 2006 operasioneel wees. ¹⁷²

Afwykings van die bepalings van die WRD word onder bepaalde omstandighede toegelaat. ¹⁷³ Lidstate mag van die WRD afwyk in die geval van byvoorbeeld *vis major*. Alle moontlike stappe moet egter geneem word om te verseker dat die doelstellings van die WRD nie verydel word nie. Voorts moet die effek van die gebeurtenis jaarliks hersien word en stappe moet geneem word om die status van die water tot die vlak waar dit voor die gebeurtenis was te herstel. 'n Opsomming van die gevolge van die gebeurtenis moet in die Bestuursprogram ingesluit word. ¹⁷⁴

Afwykings word ook vir die afname van water van 'n "hoë" status, na 'n "goeie" status toegelaat, indien dit die effek van aktiwiteite met die oog op volhoubare

van water as "sleg", asook vir die toepassing van laer omgewingstandaarde, gestel. Sien Louka *Conflicting Integration* 193.

¹⁶⁷ Council Directive concerning urban waste water treatment (1991) OJ L 135/40.

¹⁶⁸ A 10(2)(c) van die WRD. Beide kwaliteitstandaarde en grenswaardes word gebruik. Grenswaardes moet eers gestel word. As die stel van grenswaardes nie die kwaliteitstandaarde bevredig nie, moet strengere grenswaardes gestel word. Sien Louka *Conflicting Integration* 188.

¹⁶⁹ Lidstate moet implementering en monitering op 'n vergelykbare en sistematiese wyse deurvoer. Sien paragraaf 36 van die Voorwoord en a 15 van die WRD. Sodanige vereistes word nie in SAOG se Waterwegprotokol aangetref nie.

¹⁷⁰ Grimeaud 2004 *RECIEL* 35.

¹⁷¹ A 4(4)-(6) van die WRD.

¹⁷² A 15(3) van die WRD.

¹⁷³ Paragrawe 30 en 31 van die Voorwoord en a 4(4), (5) en (6) van die WRD.

¹⁷⁴ A 4(7) van die WRD.

ontwikkeling is.¹⁷⁵ Stappe moet geneem word om die impak van menslike aktiwiteit te beperk, 'n koste-voordeel analise moet gemaak word tussen die bewaring van die omgewing en die beoogde ontwikkelingsaktiwiteit, en daar moet geen ander opsie beskikbaar wees wat meer voordelig vir die omgewing is nie.¹⁷⁶ Die beplande aktiwiteit en die redes daarvoor moet in die Bestuursprogram uiteengesit word.¹⁷⁷

Indien lidstate 'n verlenging van die tydsbeperking vir die implementering van 'n maatreël versoek, moet hulle kan aantoon dat die verlening van 'n tydsverlenging nie die agteruitgang van water tot gevolg sal hê nie. Sodanige vergunning sal oorweeg word indien die kostes van waterrehabilitasie buitensporig hoog is of indien die verbetering van die status van water deur natuurlike faktore belemmer word.¹⁷⁸ Alle redes moet in die bestuursprogram ingesluit word, tesame met 'n opsomming van hoe die water binne die verlengde tydperk tot die verlangde status gebring sal word.¹⁷⁹ Derhalwe skep die WRD bepaalde forums vir openbare deelname en samewerking tussen die lidstate en die organe van die EU met die oog op verbeterde implementering.¹⁸⁰

Bykomend is die volgende beginsels van volhoubare ontwikkeling in die WRD beliggaam:

- Die minimum vereiste in die WRD is om die status van geen waterliggaam te laat agteruitgaan nie.¹⁸¹ Laasgenoemde bepaling impliseer dat die toestand van die water in geen slegter toestand as wat dit tans is, aan die volgende generasie oorgedra sal word nie. Derhalwe is die beginsel van billikheid

¹⁷⁵ A 4(5) van die WRD. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4 in verband met die integrasiebeginsel en die balansering van omgewingsoorwegings en ontwikkelingsaktiwiteite. 'n Soortgelyke bepaling is nie in die Waterwegprotokol van SAOG vervat nie, hoewel die belang van die integrasiebeginsel erken word. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1.

¹⁷⁶ A 4(5) van die WRD. In die lig van die streng vereistes wat gestel word voordat 'n afname in die kwaliteit van die omgewing geregverdig sal wees, reflekteer weer eens die doelwit van die EU met betrekking tot die nastreef van 'n hoë vlak van omgewingsbeskerming(a 174(2) van die EU Verdrag). Sien paragraaf 4.3.1.1 hierbo.

¹⁷⁷ A 4(5)(d) van die WRD.

¹⁷⁸ A 4(4)(a) van die WRD.

¹⁷⁹ A 4(4)(d) van die WRD.

¹⁸⁰ Sien paragraaf 4.3.2 hierbo.

¹⁸¹ Sien die bespreking van die uitsondering op bovermelde beginsel in belang van ontwikkelingsaktiwiteite by paragraaf 4.3.4.1 herbo.

tussen huidige en toekomstige geslagte in die WRD beliggaam en gekonkretiseer.¹⁸²

- Die voorstel rakende die prysoplegging met betrekking tot watergebruik is 'n wyse waarop die volhoubare gebruik van water verseker kan word.¹⁸³ Die volhoubare gebruik van water is dus gekonkretiseer.¹⁸⁴ Die besoedelaar betaal-beginsel is ook gekonkretiseer aangesien die kostes verbonde aan waterverbruik en sanitasie deur die verbruiker of besoedelaar van die water gedra sal word.¹⁸⁵
- Van elke lidstaat word vereis om sy water te klassifiseer ten einde te bepaal welke maatreëls vir die uiteindelijke bereik van 'n "goeie" status van sy waters vereis word. Derhalwe word voorsiening vir die differensiasie tussen lidstate gemaak, aangesien elkeen uiteindelik proporsioneel tot die herstel van omgewingskade in sy grondgebied moet bydra.¹⁸⁶
- Die integrasiebeginsel word geïmpliseer aangesien die regulasie van gevaarlike stowwe, en die doelstelling dat geen gevaarlike stowwe teen 2025 in EU waters gestort mag word nie, vereis dat omgewingsdoelstellings in die beleid van ander sektore, byvoorbeeld boerdery en industrie, beliggaam sal moet word.¹⁸⁷
- Ingevolge die voorwoord hang die sukses van die WRD van samewerking tussen die EU organe, lidstate en die publiek af. Derhalwe word die beginsel van openbare deelname beliggaam.¹⁸⁸
- Wanneer lidstate beleid vir prysoplegging vir water formuleer, moet die besoedelaar- betaal beginsel in ag geneem word.¹⁸⁹ Prioriteit word gegee aan die oplegging van grenswaardes, wat ook impliseer dat die besoedelaar uiteindelik die koste van besoedeling sal moet dra, aangesien beter tegnologie gebruik sal moet word om te verseker dat laer konsentrasies van gevaarlike stowwe in water vrygestel word.¹⁹⁰

¹⁸² Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.1.

¹⁸³ Sien paragrafe 40 en 41 van die Voorwoord tot die WRD.

¹⁸⁴ Grimeaud 2004 *RECIEL* 38. Sien ook Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.3.

¹⁸⁵ Paragraaf 38 van die Voorwoord tot die WRD.

¹⁸⁶ Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.2 en 2.4.5.7. Die WRD konkretiseer derhalwe bovermelde beginsels.

¹⁸⁷ Sien paragraaf 16 van die Voorwoord tot die WRD en Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4.

¹⁸⁸ Sien paragraaf 46 van die Voorwoord tot die WRD. Sien ook Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.4.

¹⁸⁹ A 9(1) van die WRD.

¹⁹⁰ Sien paragraaf 40 van die Voorwoord tot die WRD en Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.6.

- Wanneer gevaarlike stowwe geïdentifiseer word, moet die potensiële negatiewe effek van die stof en 'n bepaling van die risiko verbonde aan die stof gemaak word. Derhalwe moet 'n voorsorgbenadering gevolg word en word die voorsorgbeginsel gekonkretiseer.¹⁹¹
- 'n Voorkomingsbenadering moet gevolg word in die opsig dat die agteruitgang van alle water voorkom moet word.¹⁹² Die besoedeling van water moet voorkom word en die impak van waterbesoedeling moet verminder word om verdere omgewingskade te voorkom.¹⁹³

4.4 Gevolgtrekking

Die EU is 'n regionale organisasie, in bepaalde opsigte vergelykbaar met SAOG. Die EU beskik oor 'n omvattende omgewingsbeleid en het volhoubare ontwikkeling as doelstelling. Die beginsels van volhoubare ontwikkeling kan in die EU deur middel van sekondêre wetgewing tot bindende reëls getransformeer word.

Die EU het met die voltrekking van verdrae tot stand gekom wat as die grondwetlike raamwerk van die EU beskou kan word.¹⁹⁴ Die belangrikste ontwikkeling wat opeenvolgende wysigings van die verdrae van die EU teweeggebring het, is die neerlegging van die regsbasis vir die ontwikkeling van die EU omgewingsreg deur die Enkel Europese Wet, die ontwikkeling van 'n gesamentlike besluitnemingsproses tussen die Europese Raad en Parlement en die invoer van meerderheidsbesluitneming, asook die versterking van die rol van die Parlement.

Die organe van die EU gemoeid met beleidformulering is die Kommissie, die Raad en die Parlement. Die Europese Geregshof is *inter alia* vir die afdwinging van die Verdrag en EU wetgewing verantwoordelik. Die EU toon kenmerke van sowel interstaatlikheid as supranasionalisme. Hoewel soewereiniteit steeds deur bepaalde

¹⁹¹ Sien paragraaf 44 van die Voorwoord tot die WRD waar die voorsorgbeginsel beliggaam word. Sien ook Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.5.

¹⁹² Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.3.

¹⁹³ Paragraaf 39 van die Voorwoord tot die WRD.

¹⁹⁴ Die EU Verdrae het die karakter van 'n Grondwet in die sin dat dit voorkeur bo die wetgewing van lidstate het en bepaalde fundamentele beginsels bevat. Sien Barents en Brinkhorst *Grondlijnen* 16.

praktyke en beginsels beskerm word, het lidstate hul soewereiniteit tot 'n mate aan die EU oorgedra.

Die EU beskik oor 'n omvattende liggaam van omgewingswetgewing en 'n gedetailleerde besluitnemingsproses, asook bepaalde maatreëls gerig op die implementering en afdwinging van EU wetgewing. Die doelstellings van EU omgewingsreg is *inter alia* volhoubare ontwikkeling, die nastreef van 'n hoë vlak van omgewingsbeskerming, verbetering van die omgewing en verbetering van die lewensgehalte van inwoners. Die beginsels van die EU omgewingsreg is *inter alia* die voorsorgbeginsel, die voorkomingsbeginsel, die besoedelaar betaal-beginsel en die integrasiebeginsel.

EU omgewingsbeleid toon steun vir die integrasiebeginsel, die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte, die beginsel van billikheid tussen huidige geslagte onderling en die beginsel van volhoubare gebruik. Bovermelde beginsels word in Omgewingsaksieprogramme sowel as sekondêre wetgewing gekonkretiseer en kan derhalwe, weens die bindende aard van sodanige instrumente, tot spesifieke reëls en verpligtinge getransformeer word.

Organe van die EU formuleer omgewingswetgewing met insette gelewer deur relevante rolspelers, byvoorbeeld nasionale regerings. Voldoende voorsiening word vir implementering, verslaglewering en afdwinging van EU wetgewing gemaak, maar EU wetgewing word steeds nie heeltemal effektief deur lidstate geïmplementeer nie. Die organe en besluitnemingsmeganismes van die EU verskaf tans minstens 'n bevredigende raamwerk vir die formulering van effektiewe beleid gerig op omgewingsbeskerming en volhoubare ontwikkeling in die opsig dat voorsiening vir omgewingsbeskerming sowel as vir die omgewingsbeskerming en ontwikkelingsverband gemaak word.

'n Nuwe benadering ten opsigte van implementering en afdwinging word ook tans gevolg ingevolge waarvan probeer word om die implementering en afdwinging van EU wetgewing meerendeels die verantwoordelikheid van lidstate te maak. Wetgewing moet ook vir samewerking, openbare deelname, kapasiteitsverhoging en

die verbetering van politiese wil met betrekking tot omgewingskwessies voorsiening maak. Veral direkteure, eerder as regulasies, word in die EU omgewingsreg gebruik.

Omvangryke waterwetgewing bestaan in die EU. Die WRD toon moontlik die begin van 'n nuwe fase van EU waterwetgewing. Die WRD stem met die doelstellings vervat in beide die Vyfde en Sesde Aksieprogram ooreen waarin 'n beroep op EU organe gedoen is om nuwe soorte instrumente vir die regulering van water te ontwikkel en die fokus vanaf konseptuele beraadslaging na formulering van daadwerklike aksie te verskuif. Die WRD is gerig op die geïntegreerde bestuur van water, insluitend oppervlakwater sowel as grondwater, en fokus veral op omgewingsbeskerming met betrekking tot water. Die WRD stel definitiewe en duidelik omskrewe standaarde vir waterkwaliteit en -kwantiteit deur die konkretisering van bepaalde beginsels van volhoubare ontwikkeling.

Die WRD skryf bepaalde organe en prosesse vir die bereik van die doelwitte van die WRD voor, insluitend die daarstel van waterwegkommissies, die klassifikasie van waterhulpbronne en die formulering van bestuursplanne. 'n Gedetailleerde proses vir die verwesenliking van die doelstellings van die direktief is derhalwe vir die eerste maal in die teks self ingesluit. Vervolgens skep die WRD bepaalde forums en meganismes vir openbare deelname en samewerking tussen lidstate en EU organe, sodat behoeftes en kapasiteitsstremminge geïdentifiseer en aangedurf kan word en implementering vervolgens verbeter kan word.

Lidstate is onder 'n verpligting om die WRD te implementeer. Implementering kan moontlik deur die WRD bevorder word in die opsig dat lidstate minder diskresie aan die dag mag lê in die wyse waarop die doelstellings van die WRD bereik moet word as wat die geval was met vorige waterdirektiewe. Die proses wat lidstate moet volg is voorgeskryf en hul beoogde maatreëls word gepubliseer, wat ook implementering kan verbeter aangesien lidstate aan die publiek verantwoordbaar gestel word. Voorsiening word uitdruklik vir die afwyking van die bepalings van die WRD in spesifieke, duidelik omskrewe omstandighede gemaak. Die WRD is dus 'n voorbeeld van 'n wetgewende instrument wat gebruik kan word om volhoubare ontwikkeling te bevorder.

HOOFSTUK 5

HARMONISERING VAN WETGEWING AS 'N WYSE WAAROP VOLHOUBARE ONTWIKKELING GEÏMPLEMENTEER KAN WORD

5.1 Inleiding

Harmonisering is die proses waarvolgens 'n bepaalde standaard waaraan alle lidstate moet voldoen deur 'n regionale wetgewer neergelê word.¹ Bovermelde definisie impliseer dat sodra 'n harmoniseringsmaatreël deur lidstate geïmplementeer is, lidstate nie nasionale maatreëls in stryd met die harmoniseringsmaatreël in stand mag hou of promulgeer nie.² Harmonisering is op die herregulasie van 'n bepaalde beleidsveld op regionale vlak gerig.³ Eenvormige standarde vir die omgewing kan deur middel van harmonisering neergelê word.⁴ Derhalwe kan volhoubare ontwikkeling deur die harmonisering van omgewingswetgewing bevorder word.

'n Onderskeid kan tussen twee vorme van harmonisering getref word, te wete totale of maksimumharmonisering en minimumharmonisering.⁵ Die onderskeid is relevant om

¹ Steiner en Woods *EC Law* 258. Bovermelde definisie verwys na die proses van positiewe harmonisering, waarop die volgende paragrafe gebaseer sal wees. Negatiewe harmonisering kan gedefinieer word as die proses waardeur nasionale wetgewing herroep word indien die nasionale wetgewing die nastreef van 'n bepaalde doelstelling belemmer. Negatiewe harmonisering kan gapings in wetgewing veroorsaak. Sien Craig en De Burca *EU law* 614.

² Steiner en Woods *EC Law* 259. Afwykings van die gestelde standaard is in bepaalde gevalle moontlik. Dit sal hieronder verder bespreek word.

³ Steiner en Woods *EC Law* 260. Dit kan ook moontlik 'n beleidsveld reguleer wat nie tevore gereguleer was nie, of wat op onbevredigende wyse gereguleer is. Die waterwetgewing van SAOG word tans nie werklik gereguleer nie hoewel 'n bevredigende raamwerk vir aksie in die vorm van die Waterwegprotokol bestaan. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1.

⁴ Derhalwe word harmonisering gebruik om 'n eenvormige standaard neer te lê waar verskillende standarde ten opsigte van die betrokke veld bestaan het. Vervolgens is dit in beginsel moontlik dat harmonisering gebruik kan word om 'n standaard te stel in gevalle waar geen standaard vroeër bestaan het nie. SAOG se omgewingswetgewing kan juis daarvoor gekritiseer word dat geen substantiewe standarde neergelê word nie. Die omgewingsbeleid van lidstate van SAOG is ook dikwels onbevredigend en stel geen konkrete standarde nie. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1 en 3.4.2.2.

⁵ Steiner en Woods *EC Law* 259-260. Verskeie ander vorme van harmonisering bestaan ook. Tegnieke harmonisering behels die formulering van produksiestandarde vir goedere wat in 'n staat verkoop word deur die EU en Europese standaardiseringsliggame. Opsionele harmonisering behels dat waar 'n produsent alleen binne sy landsgrense handel dryf, hy kan kies of hy aan nasionale of EU standarde wil voldoen. Sien Steiner en Woods *EC Law* 267-268. Die bespreking sal egter tot bovermelde tipes beperk word, aangesien dit die belangrikste vorme van harmonisering is wat in die EU omgewingsreg gebruik word. Sien Steiner en Woods *EC Law* 261. 'n Onderskeid moet tussen totale harmonisering en die proses van unifikasie getref word. Unifikasie behels die vervanging van 'n bepaalde gedeelte van die regstelsels van lidstate met 'n nuwe reëlsisteem wat op regionale vlak aanvaar word. Bestaande regsbeginsele van lidstate met nuwe regsbeginsele, wat in die hele streek van toepassing is, vervang. Die onderskeid tussen totale harmonisering en unifikasie is daarin geleë dat, hoewel totale harmonisering 'n gemeenskaplike

te bepaal tot welke mate afwykings van gestelde standarde deur lidstate toegelaat sal word.⁶ In Hoofstuk 5 word aangetoon wat die doel van harmonisering is en welke tipes harmonisering in die EU bestaan. Vervolgens word aangetoon hoe die proses van harmonisering in die EU omgewingsreg toegepas word om wetgewing te implementeer en derhalwe volhoubare ontwikkeling te bevorder. Die WRD word ondersoek ten einde die tipe harmonisering, asook welke maatreëls geharmoniseer word, vas te stel. Laastens word die moontlikheid van die gebruik van harmonisering in SAOG ondersoek.

5.2 Die doel en effek van harmonisering in die omgewingsreg

5.2.1 Die kompetensies van lidstate met betrekking tot omgewingsbeleid in die afwesigheid van harmonisering

Alvorens regionale wetgewing ten aansien van 'n spesifieke beleidsveld aanvaar is, mag lidstate hul eie omgewingsbeleid formuleer en implementeer, op voorwaarde dat dit nie op ander bepalings van die EU Verdrag inbreuk maak nie.⁷ Een van die belangrikste doelstellings van die EU is die beskerming van die interne mark en vryhandel.⁸ Derhalwe mag die omgewingswetgewing van lidstate in beginsel nie die vrye beweging van goedere strem nie.⁹ Vervolgens bepaal artikels 28 en 29 van die EU Verdrag dat lidstate nie fisiese of tegniese beperkings op die invoer en uitvoer van

stel reëls in 'n betrokke veld mag neerlê, die regsbeginsels wat bekend is aan elke lidstaat gebruik word om die reëls te implementeer. Tydens die proses van unifikasie word nuwe beginsels neergelê waarvolgens die reëls geïmplementeer en geïnterpreteer moet word. Regulasies word gewoonlik in die proses van unifikasie gebruik, terwyl direkteive in die proses van harmonisering gebruik word. Sien Steiner en Woods *EC law* 260 en Van Gerven *Harmonisation* 1: "...harmonisation refers to approximation of laws by way of directives as opposed to approximation by way of regulations which leads to uniformity." Absolute eenvormigheid van SAOG omgewingsreg word nie vereis nie en dit is onwaarskynlik dat die lidstate van SAOG hul eie soewereiniteit sodanig sal laat inperk dat nuwe regsbeginsels op hierdie wyse in hul nasionale regstelsels toegepas sal word. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.3.2.

⁶ Steiner en Woods *EC Law* 261.

⁷ Jans *European environmental law* 101-102. In SAOG het Suid-Afrika byvoorbeeld die mees ontwikkelde omgewingsbeleid en streef waarskynlik hoër standarde as die SAOG en heelwat ander lidstate na. Indien die omgewingswetgewing van SAOG geharmoniseer word, sou Suid-Afrika moontlik strenger standarde wou stel, afhangende van hoe hoog die standarde in die SAOG wetgewing is. In die EU word oor die algemeen 'n (a 174(2) van die EU Verdrag) nagestreef. Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.3.1. Die SAOG wetgewing het tans geen standaard vir omgewingsbeskerming nie.

⁸ Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.2.

⁹ Davies *EU Environmental law* 187-188.

goedere na en van ander lidstate mag plaas nie.¹⁰ Enige maatreeël wat 'n verbod of gedeeltelike verbod op die invoer of uitvoer van goedere plaas word *prima facie* deur artikels 28 en 29 verbied.¹¹

Ingevolge artikel 30 van die EU Verdrag kan maatreeëls wat die vrye beweging van goedere strem op grond van *inter alia* die beskerming van die gesondheid en lewe van mense, diere en plante geregverdig word.¹² Omgewingsbeskerming is tradisioneel nie 'n selfstandige regverdigingsgrond kragtens artikel 30 nie.¹³ 'n Meer buigsame benadering is in die *Cassis de Dijon*-saak gevolg.¹⁴ In laasgenoemde saak is beslis dat lidstate in die afwesigheid van harmonisering nie beperkings op die bemarking van produkte, wat in ander lidstate regmatig geproduseer en bemark word, mag plaas nie tensy sodanige beperkings vir die beskerming van 'n gebiedende bepaling of geregverdigde belang noodsaaklik is.¹⁵ Anders gestel moet lidstate, in die

¹⁰ A 28: "Quantitative restrictions on imports and all measures having equivalent effect shall be prohibited between Member States." A 29: "Quantitative restrictions on exports, and all measures having equivalent effect, shall be prohibited between Member States." Die frase "having equivalent effect" word wyd geïnterpreteer. Sien Craig en De Burca *EU law* 617.

¹¹ Davies *EU Environmental law* 189. Die daarstel van 'n vryhandelarea word ook in SAOG beplan. Ingevolge artikels 4-8 en 6(a) van die *SADC Protocol on Trade* van 1996 word die skrap van sowel tariefbeperkings en nie-tariefbeperkings beplan. Beperking in belang van die omgewing as nie-tariefbeperking word nie verbied nie, maar gesondheids- en veiligheidstandaarde wel. Sien Craig en De Burca *EU law* 618 vir voorbeelde van handelsbeperkings wat deur a 28 en 29 verbied is.

¹² A 30: "The provisions of Articles 28 and 29 shall not preclude prohibitions or restrictions on imports, exports or goods in transit justified on grounds of public morality, public policy or public security; the protection of health and life of humans, animals or plants; the protection of natural treasures possessing artistic, historic or archeological value; or the production of industrial and commercial property. Such prohibitions or restrictions shall not, however, constitute a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on trade between Member States."

¹³ Davies *EU Environmental law* 194. Maatreeëls wat die gesondheid en lewe van mens en dier beskerm sal soms indirek noodwendig die omgewing beskerm. Die Hof interpreteer a 30 egter oor die algemeen streng in die opsig dat 'n beperkende maatreeël alleen deur a 30 geregverdig kan word as dit binne een van die kategorieë val en boonop proporsioneel tot die oogmerk is. Sien Craig en De Burca *EU law* 626.

¹⁴ *Rewe v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* 120/78 ECR I 649. Die feite van die saak is dat 'n Franse vervaardiger van 'n likeur, "Cassis de Dijon" die likeur vanaf Frankryk na Duitsland wou uitvoer. Die Duitse owerhede wou nie die produk bemark nie aangesien 'n alkoholinhoud van 25% deur Duitsland vereis word en die Franse produk 'n alkoholinhoud van net 15-20% gehad het. Die applikant was van mening dat die beperking onregmatig was omdat dit die bemarking van die produk in Duitsland verbied het. Die hof het die applikant gelyk gegee, en bevind dat, selfs waar 'n beperking nie op diskriminasie tussen plaaslike en ingevoerde goedere neerkom nie, dit nietemin verbied moet word omdat dit 'n handelsbeperking daarstel, tensy dit natuurlik onder a 30 geregverdig kan word. Die lys van regverdigingsgronde in a 30 is uitgebrei, maar alleen ten aansien van diskriminerende beperkings. Nuwe regverdigingsgronde is die effektiwiteit van fiskale oorsig, die regverdigheid van kommersiële transaksies en die verdediging van die verbruiker. Dit is egter nie altyd maklik om tussen diskriminerende en nie-diskriminerende beperkings te onderskei nie. Sien Craig en De Burca *EU law* 660.

¹⁵ Die doel van die bepaling was om te verseker dat handel nie gestrem word nie, selfs waar relevante wetgewing nie geharmoniseer is nie, omdat dit vir 'n tydperk moeilik was om

afwesigheid van EU reëls met betrekking tot die bemaking van produkte, verskille tussen nasionale wetgewing wat vryhandel strem, duld, indien die reëls die nakoming van 'n gebiedende bepaling wat deur die EU erken word ten doel het.¹⁶ Die *Cassis*-saak gee egter nie uitsluitel oor die vraag of die beskerming van die omgewing as 'n geregverdigde belang erken sal word nie.¹⁷

In die *Danish Bottles*-saak is bevind dat die beskerming van die omgewing 'n geregverdigde belang ingevolge die *Cassis*-benadering daarstel.¹⁸ Derhalwe is die beskerming van die omgewing 'n geregverdigde beperking op vryhandel in die afwesigheid van EU wetgewing.¹⁹ 'n Bykomende vereiste is dat die beperkende maatreef proporsioneel tot die oogmerk, naamlik omgewingsbeskerming, moet wees. Vervolgens is in die *Commission v Germany*-saak beslis dat 'n algehele verbod op die invoer van buitelandse kreef disproportioneel tot die oogmerk van die beskerming van plaaslike kreef teen bepaalde siektes is.²⁰ 'n Alternatiewe maatreef, byvoorbeeld om ingevoerde kreef aan gesondheidstoetse te onderwerp, sou geregverdig wees.²¹

Uit die *Danish Bees*-saak kan afgelei word dat die EGH bereid is om die beskerming van mens, dier en plant wyd te interpreteer.²² Deense wetgewing het 'n beperking op die invoer van nie-plaaslike bye na die eiland Laesoe geplaas.²³ Die invoer van die bye sou nie noodwendig die lewe van die plaaslike bye direk in gevaar stel nie, maar weens inteling veroorsaak dat die plaaslike by-spesie mettertyd sou verdwyn. Die

harmoniseringsmaatreëls derugevoer te kry as gevolg van die konsensusvereiste met betrekking tot besluitneming in die Raad. Vervolgens is die gedagte ontwikkel dat harmonisering nie absoluut noodsaaklik was nie. Sien Craig en De Burca *EU law* 614.

¹⁶ Krämer *Casebook* 246. 'n Gebiedende bepaling is 'n bepaling wat 'n objektief regverdigbare oogmerk beskerm. Sien Craig en De Burca *EU law* 659.

¹⁷ Davies *EU Environmental law* 197.

¹⁸ *Commission v Denmark (Re Disposable Beer Cans)* 302/86 ECR I 4607 paragraaf 9: "...the protection of the environment is a mandatory requirement which may limit the application of article 30 of the Treaty." (die verwysing na a 30 is die nuwe artikel 28). Die feite van die saak was kortliks dat Deense wetgewing vereis het dat bottels herwinbaar moet wees en het 'n sisteem in plek gehad vir die betaal van 'n deposito en terugbesorging. Die Deense owerhede was van mening dat die bepaling op die beskerming van die omgewing gerig was en dus 'n geregverdigde belang was. Die Hof het die Deense owerhede gelyk gegee maar wel bevind dat die beperking nie proporsioneel tot die doel was nie. Sien ook *Commission v Belgium* C 2/90 ECR I 4431 waar die beskerming van die omgewing teen die invoer van afvalstowwe as 'n regverdigingsgrond vir handelsbeperkings erken is.

¹⁹ Davies *EU Environmental law* 198.

²⁰ *Commission v Germany* C 131/93 ECR I 3303 paragrafe 13 en 17.

²¹ Paragrafe 18, 24 en 25 van die *Commission v Germany*-saak.

²² *Ditlev Bluhme* C 67/97 ECR I 8033.

²³ Krämer *Casebook* 273.

Hof beslis dat die beperking geregverdig is aangesien dit op die beskerming van biodiversiteit gerig is, al is die lewe van die betrokke bye nie direk in gevaar nie.²⁴

Uit bovermelde is dit duidelik dat die EU probeer om 'n balans tussen vrye handel en omgewingsbeskerming te verkry, selfs in die afwesigheid van harmonisering.²⁵ Derhalwe word die bevoegdhede van lidstate met betrekking tot die formulering van omgewingsbeleid in die afwesigheid van harmonisering deur 'n opweeg van belange bepaal. Indien 'n saak deur die EU geregleer of geharmoniseer is, word die bevoegdhede van lidstate uit die harmoniseringsmaatreël self bepaal.²⁶

5.2.2 Harmonisering vir die beskerming en bevordering van die interne mark

Harmonisering word gebruik in die bevordering van vryhandel in Europa.²⁷ Een van die belangrikste uitkomstes van harmonisering is dat lidstate verbied word om, waar wetgewing met die oog op die beskerming van die interne mark geharmoniseer is, maatreëls wat vryhandel belemmer ingevolge artikel 30 van die EU Verdrag te probeer regverdig.²⁸ Ingevolge artikel 95 van die EU Verdrag mag die Europese Raad die wetgewing, regulasies of administratiewe handeling van lidstate harmoniseer waar sodanige nasionale maatreëls die funksionering van die interne mark as doelstelling het. Vervolgens kan omgewingswetgewing ook ingevolge artikel 95 geharmoniseer word indien laasgenoemde maatreëls vryhandel kan belemmer.²⁹

²⁴ Davies *EU Environmental law* 195. Dit is belangrik om op te merk dat die Hof nie in bovermelde saak 'n lys van minder beperkende maatreëls as die verbod op invoer van bye uiteensit ten einde aan die beginsel van proporsionaliteit te voldoen nie. In die *Danish Bottles*-saak was dit wel die geval. Sien Krämer *Casebook* 272, 274-275.

²⁵ Davies *EU Environmental law* 186. Bovermelde benadering konkretiseer derhalwe die integrasiebeginsel. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.4 asook Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.1.1.

²⁶ Wanneer wetgewing 'n bepaalde beleidsveld ten volle reguleer, mag a 30 nie as 'n regverdigingsgrond vir handelsbeperkings gebruik word nie. Sien Craig en De Burca *EU law* 635 en paragraaf 5.3 hieronder.

²⁷ Bermann en Pistor *Law and governance* 258-259. Uit bovermelde bespreking by paragraaf 5.2.1 word die klem wat op die beskerming van vryhandel in Europa geplaas word duidelik gesien. Die beskerming van vryhandel is een van die doelwitte van die EU ingevolge a 2 van die EU Verdrag. Sien ook a 14 van die EU Verdrag waar die belang van die vrye beweging van goedere beklemtoon word.

²⁸ Majone 2002 *Governance: An international journal of policy, administration and institutions* 377. Sien paragraaf 5.2.1 hierbo.

²⁹ Jans *European environmental law* 115.

Die doel van artikel 95 is om te verseker dat lidstate wat oor strenger standarde beskik, wat derhalwe duurder is om te implementeer, nie in die handelsektor weens kompetisie benadeel word nie.³⁰ Derhalwe moet die EU wetgewers struikelblokke vir die funksionering van die interne mark identifiseer en vervolgens wetgewing formuleer wat bydra tot die funksionering van die interne mark. Die EU moet die kousale verband tussen die struikelblokke en die EU maatreeël wat probeer om dit uit die weg te ruim, demonstreer.³¹

5.2.3 *Harmonisering as hulpmiddel by omgewingsbeskerming*

Omgewingsbeskerming is een van die doelstellings van die EU.³² Vervolgens mag die EU maatreeëls vir die beskerming van die omgewing aanneem.³³ Waar die uitsluitlike oogmerk van die maatreeël die beskerming van die omgewing, en nie noodwendig die beskerming van vryhandel is nie, word 'n groot mate van eenvormigheid gewoonlik nie vereis nie.³⁴ Deur die gebruik van minimumharmonisering kan eenvormige minimumstandaarde daargestel word.³⁵ Sodoende word differensiasie tussen lidstate toegelaat waar verskillende omstandighede dit vereis.³⁶

Die doel van harmonisering van die EU omgewingsreg is dus om integrasie te bevorder ten einde die EU doelstellings met betrekking tot die omgewing te verwesenlik. Die praktyk om minimumharmoniseringmaatreeëls met betrekking tot omgewingsbeskerming toe te pas, is in artikel 176 van die EU Verdrag gekodifiseer.³⁷

³⁰ Craig en De Burca *EU law* 582. Die probleem is daarin geleë dat indien 'n produsent, wat reeds aan bepaalde vereistes vir die produksie van goedere in sy eie land moet voldoen, bykomend aan strenger of bloot verskillende vereistes van 'n ander staat moet voldoen om sy produk daarheen uit te voer, dit effektief sal veroorsaak dat hy minder produkte kan uitvoer as wat hy sou kon as die vereistes in albei lande dieselfde was of as die vereistes van sy land in die ander staat erken is. Sien ook Scholtz 2004 *Speculum Juris* 250.

³¹ Steiner en Woods *EC Law* 270.

³² Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.2. Sien ook a 174-176 van die EU Verdrag.

³³ A 175 van die EU Verdrag.

³⁴ Majone 2002 *Governance* 379. Sien die onderskeid tussen totale en minimumharmonisering by paragraaf 5.3.

³⁵ Sien die bespreking van minimumharmonisering by paragraaf 5.3.2. Sien ook Barents en Brinkhorst *Grondlijnen* 452.

³⁶ Davies *EU Environmental law* 212. Derhalwe konkretiseer die praktyk van minimumharmonisering die beginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.7.

³⁷ Mathijssen *European Union law* 413.

Artikel 176 bepaal dat EU maatreëls wat op die beskerming van die omgewing en natuurlike hulpbronne gerig is, lidstate nie verbied om strenger standaarde te implementeer nie. Sodanige strenger maatreëls moet steeds met die res van die EU Verdrag strook en aan die Kommissie bekend gemaak word.

Vervolgens het die neerlegging van minimum standaarde vir omgewingsbeskerming 'n stabiliseringsfunksie in die EU omgewingsreg. Lidstate word eensydige afwykings van die standaarde verbied. Afwykings deur lidstate word alleen in beperkte omstandighede toegelaat en indien die Kommissie die afwykende nasionale wetgewing goedgekeur het. Afwykings word ook toegelaat as die betrokke direktief dit uitdruklik toelaat, as meer belangrike belange as omgewingsbeskerming daardeur gedien word of as ekologiese voordele daardeur teweeggebring word.³⁸

5.2.4 Die effek van harmonisering

Die effek van harmonisering kan beide positief en negatief wees. Die positiewe effek van harmonisering is, soos vroeër vermeld, dat dit die nasionale wetgewing van lidstate in sekere velde en tot 'n sekere mate integreer.³⁹ Die negatiewe effek van harmonisering is dat dit nasionale regstelsels omver kan werp aangesien dit nasionale reg, wat voorheen op 'n samehangende wyse gereguleer is, wysig.⁴⁰ Bovermelde negatiewe effek kan bekamp word deur die nasionale regstelsels in ag te neem wanneer harmoniseringsmaatreëls geformuleer word en die harmoniseringsmaatreëls soveel moontlik op regsbeginsels wat gemeenskaplik in die reg van die regionale struktuur en dié van die lidstate voorkom, te baseer.⁴¹ Ten einde sodanige gemeenskaplike beginsels te identifiseer, en daardeur die implementeerbaarheid van 'n harmoniseringsmaatreël te verhoog, is dit noodsaaklik dat alle tersaaklike rolspelers by die wetgewende proses betrek moet word.⁴² Die negatiewe effek van

³⁸ Jans *European environmental law* 132. A 4(7) van die WRD bepaal dat lidstate nie die direktief skend indien hulle toelaat dat water vanaf 'n "hoë" standaard na 'n "goeie" standaard afneem waar die agteruitgang die gevolg van nuwe volhoubare menslike ontwikkelingsaktiwiteite is nie. Die afleiding word gemaak dat volhoubare menslike ontwikkeling, ingevolge die WRD, 'n belangrike oogmerk van die EU is. Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.4.1.

³⁹ Sien die definisie van harmonisering by paragraaf 5.1 hierbo.

⁴⁰ Van Gerven *Harmonisation* 5. Sien ook Craig en De Burca *Eu law* 614.

⁴¹ Van Gerven *Harmonisation* 5.

⁴² Konsultasie met nasionale regerings en ander belanghebbendes soos die privaatsektor en plaaslike gemeenskappe met die oog op deelname aan die besluitnemingsproses, sal verseker dat belange

harmonisering kan ook bekamp word deur eerder van minimumharmonisering as totale harmonisering gebruik te maak.⁴³

5.3 Vorme van harmonisering

Verskeie metodes vir die harmonisering van wetgewing bestaan.⁴⁴ Normatiewe reëls kan in die vorm van 'n verdrag neergelê word, wat of so gedetailleerd is dat dit inderdaad eenvormige bepalings vir die hele streek daarstel, of algemene eenvormige standaarde daarstel sodat van lidstate vereis word om wetgewing te implementeer ten einde aan die beleid van die Verdrag te voldoen.⁴⁵ 'n Tweede benadering behels die formulering van modelwetgewing wat as riglyn vir die aanpassing van nasionale wetgewing dien, en 'n derde is die formulering van gewoontereg en praktyk met die oog op standaardisering.⁴⁶ Die proses van harmonisering kan op streeksvlak gekoördineer word deur die formulering van regionaal wetgewing wat die wetgewing van lidstate vervang, of deur die formulering van regionaal wetgewing wat lidstate beveel om die nodige veranderinge aan hul nasionale wetgewing aan te bring.⁴⁷ Die twee mees algemene tipes harmonisering wat in die EU toegepas word, is gebaseer op 'n kombinasie van bepalings wat nasionale wetgewing vervang, en bepalings wat verandering van nasionale wetgewing vereis.

5.3.1 Totale harmonisering

Wanneer 'n wetgewende instrument totale harmonisering in 'n spesifieke veld ten doel het, het lidstate geen diskresie vir onafhanklike aksie in die betrokke veld nie.⁴⁸ Lidstate mag nie 'n minder streng standaard as waarvoor die instrument voorsiening

en behoeftes geïdentifiseer word, wat weer die implementeerbaarheid van beoogde maatreëls kan verbeter. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.4 in verband met openbare deelname asook Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.4.1 en 4.4.

⁴³ Sodoende word die wetgewing van lidstate tot 'n kleiner mate ontwig en lidstate kan steeds hul eie omgewingsbeleid tot 'n mate volg. Sien paragraaf 5.3.2 hieronder.

⁴⁴ Ndulo 1996 *AYIL* 213.

⁴⁵ Ndulo 1996 *AYIL* 214. Laasgenoemde benadering word tans in SAOG gebruik. Harmonisering in SAOG word hieronder verder bespreek.

⁴⁶ Ndulo 1996 *AYIL* 214.

⁴⁷ Ndulo 1996 *AYIL* 215.

⁴⁸ Majone 2002 *Governance: An international journal for policy, administration and institutions* 377. 'n Lidstaat mag slegs van 'n totale harmoniseringsmaatreël afwyk in gevalle waar die direktief uitdruklik daarvoor voorsiening maak. Sien Jans *European environmental law* 109.

maak, implementeer nie.⁴⁹ In die *Ratti*-saak is beslis dat lidstate ook nie 'n hoër standaard as die standaard in die betrokke direktief mag implementeer nie, selfs indien 'n hoër standaard tot voordeel van individue sou wees.⁵⁰ Vervolgens moet lidstate verseker dat hul regstelsel presies dieselfde standaard as die harmoniserende instrument bevat.⁵¹

Totale harmonisering word gebruik in gevalle waar min of meer eenvormige reëls in 'n betrokke veld vereis word, waarvan daar nie afgewyk mag word nie.⁵² Derhalwe is dit noodsaaklik om te bepaal welke aspekte van 'n betrokke veld deur 'n direktief geregleer word, aangesien lidstate steeds aspekte wat buite die veld wat totaal geharmoniseer is, mag reguleer.⁵³

5.3.2 *Minimumharmonisering*

Die oogmerk van 'n maatreël wat minimumharmonisering ten doel het, is om 'n minimum standaard daar te stel waaraan alle lidstate moet voldoen.⁵⁴ Sodoende word die verskille tussen die wetgewing van lidstate verminder deur die vryheid van lidstate om bepaalde aspekte te reguleer, in te perk.⁵⁵ Indien lidstate aan die minimum standaard voldoen, mag hulle hul eie, hoër standarde implementeer.⁵⁶

Die strenger maatreëls wat 'n lidstaat aanvaar moet dieselfde oogmerk as die EU maatreël nastreef, en gelyksoortig aan die EU maatreël wees, sodat ander lidstate of die organe van die EU dalk later kan besluit om die voorbeeld van eersgenoemde

⁴⁹ Steiner en Woods *EC Law* 261.

⁵⁰ *Pubblico Ministero v Tullio Ratti* C 148/78 ECR I 1629. Die feite van die saak was dat 'n produsent strenger vereistes vir die verpakking en benoeming van gevaarlike stowwe wou stel as waarvoor 'n bepaalde direktief, wat bestem was om die beleidsveld totaal te reguleer, bepaal het. Die hof het bevind dat dit ontoelaatbaar is.

⁵¹ Steiner en Woods *EC Law* 261.

⁵² Jans *European environmental law* 108.

⁵³ Steiner en Woods *EC Law* 262. Die kompetensies van lidstate word deur artikel 30 gekwalifiseer. Sien paragraaf 2.1 hierbo.

⁵⁴ Steiner en Woods *EC Law* 265.

⁵⁵ Steiner en Woods *EC Law* 165. Die doel van die vermindering van die vryheid van lidstate is omdat omgewingstandaarde, hoewel dit nie 'n direkte effek op vryhandel het nie, wel 'n effek op 'n lidstaat se kompeterende posisie in handel mag hê. Lidstate kan swak omgewingswetgewing gebruik om 'n voordeel bo ander lidstate met strenger standarde te verkry. Sien Jans *European environmental law* 112.

⁵⁶ Steiner en Woods *EC Law* 265. Ander regionale wetgewing van 'n hoër status moet in ag geneem word.

lidstaat in die stel van 'n hoër standaard, te volg.⁵⁷ Lidstate mag nie laer standarde as dié van die EU implementeer nie, aangesien dit teenstrydig met die oogmerk dat 'n hoë vlak van omgewingsbeskerming nagestreef moet word, is.⁵⁸ Derhalwe word die vryheid van lidstate om spesifieke aspekte binne hul grense te reguleer effens ingeperk, afhangende van hoe hoog die minimum standaard gestel is.⁵⁹ Minimumharmonisering verhoed dus nie dat verskillende standarde tussen lidstate onderling gehandhaaf word nie.⁶⁰ Derhalwe is minimumharmonisering die geskikte proses waar absolute eenvormigheid nie noodsaaklik is nie, maar 'n minimum standaard wel.⁶¹

5.4 Harmonisering in die EU omgewingsreg

Gedurende die tydperk vanaf die 1960s tot 1973 (met ander woorde voor die eerste uitbreiding van die EU), was eenvormigheid die leidende paradigma.⁶² Vervolgens is direkteur deur die EU misbruik deur dit ewe gedetailleerd en presies te formuleer as wat regulasies versonderstel is om te wees.⁶³ Derhalwe het die EGH beslis dat die beginsel van direkte effek op sodanige direkteur van toepassing sou wees.⁶⁴ Namate die EU vergroot, word toenemendwegbeweeg van die paradigma van eenvormigheid omdat dit waarskynlik moeiliker haalbaar is.⁶⁵ Vervolgens word die klem tans eerder

⁵⁷ Krämer *Environmental Law* 118. Die stel van 'n hoër standaard vir produkte deur 'n lidstaat kan vrye handel belemmer indien die lidstaat byvoorbeeld weier om 'n produk wat nie aan die hoër standaard voldoen nie, in te voer. Die EGH het bevind dat, indien 'n lidstaat 'n hoër standaard stel, die standaard alleen binne sy eie grense en op sy eie produkte van toepassing sal wees. Sien paragrafe 5.2.1 en 5.2.2 hierbo.

⁵⁸ Jans *European environmental law* 122.

⁵⁹ Steiner en Woods *EC Law* 265. In die WRD is 'n hoë vlak van beskerming gestel. Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.4.1 en paragraaf 5.4 hieronder.

⁶⁰ Steiner en Woods *EC Law* 265. In die afwesigheid van enige konkrete standarde vir omgewingsbeskerming in SAOG sal die doel met minimumharmonisering wees om minimumstandarde daar te stel. Solank die minimum standaard bereik word, sal lidstate van SAOG waarskynlik toegelaat word om hoër standarde te stel. Omgewingswetgewing moet in ieder geval voorsiening maak vir fisiese, sosiale en ekonomiese omstandighede wat ten opsigte van state kan verskil en kan derhalwe gewoonlik nie eenvormig toegepas word nie.

⁶¹ Jans *European environmental law* 112.

⁶² Majone 2002 *Governance: An international journal for policy, administration and institutions* 377.

⁶³ Majone 2002 *Governance: An international journal for policy, administration and institutions* 377. Sien Hoofstuk 4 paragrafe 4.3.3.1 en 4.3.3.2 vir die onderskeid tussen regulasies en direkteur.

⁶⁴ Van Gerven *Harmonisation* 1. Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.2 hierbo.

⁶⁵ As gevolg van die inbreukmaking op nasionale soewereiniteit wat totale harmonisering tot gevolg het, is aanvanklik vereis dat sodanige maatreëls net deur eenparige besluitneming tussen die Kommissie en Raad aanvaar kon word. Eenparige besluitneming tussen ses Europese state is

op differensiasie, buigsaamheid en wedersydse erkenning geplaas.⁶⁶ Faktore wat bydra tot die paradigmaskuif is onder meer die beginsels van ondergeskiktheid en proporsionaliteit.⁶⁷ In enkele van die nuwe beleidsvelde van die EU word die moontlikheid van harmonisering as regulerende meganisme totaal uitgesluit.⁶⁸

In die EU bestaan tans 'n algemene tendens om eerder van minimumharmonisering as totale harmonisering gebruik te maak.⁶⁹ Harmonisering word met behulp van direkteive bereik, aangesien direkteive nie op die daarstel van eenvormige reëls gerig is nie, maar bloot die bereik van 'n bepaalde resultaat ten doel het.⁷⁰ Ten aansien van omgewingsbeskerming word absolute eenvormigheid gewoonlik nie vereis nie, hoewel die stel van 'n minimumstandaard noodsaaklik vir die verwesenliking van omgewingsdoelstellings is.⁷¹ Voorbeelde van maatreëls waarin minimumharmonisering geïmplementeer word, is direkteive wat op die beskerming van water, lug, *flora* en *fauna* gerig is.⁷² Vervolgens is die resultaat wat deur 'n direkteif bereik moet word, byvoorbeeld kwaliteitsoogmerke of grenswaardes, gewoonlik die minimum standaard wat deur die EU vereis word.⁷³ Derhalwe vind minimumharmonisering plaas wanneer 'n direkteif waarin 'n minimumstandaard

vanselfsprekend makliker haalbaar as eenparige beluitneming tussen vyf en twintig state. Sien Majone 2002 *Governance* 377-378 en Craig en De Burca *EU law* 1189.

⁶⁶ Van Gerven *Harmonisation* 2. Sien ook Craig en De Burca *EU law* 1190. Die beginsel uit die *Cassis de Dijon*-saak is erken. Derhalwe moet produkte wat in 'n staat regmatig geproduseer en verkoop word ook in 'n ander staat sodanig bemark en verkoop kan word. Vervolgens moet harmoniseringsmaatreëls beperk word tot die regverdigbare belange in a 30 en die *Cassis de Dijon*-saak. Vervolgens is harmonisering ten opsigte van omgewingsoorwegings steeds toelaatbaar.

⁶⁷ Van Gerven *Harmonization* 2. Sien ook Hoofstuk 4 paragraaf 2.

⁶⁸ Majone 2002 *Governance* 380. Sien veral a 126 wat die moontlikheid van harmonisering met betrekking tot opvoeding uitsluit, asook a 129 wat aksie op EU-vlak dienooreenkomstig ten aansien van openbare gesondheid inperk.

⁶⁹ Steiner en Woods *EC Law* 275-276. Dit kan aan die klem wat op die beginsel van subsidiariteit geplaas word, toegeskryf word (Steiner en Woods *EC Law* 267).

⁷⁰ Jans *European Environmental Law* 101. Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.3.1 hierbo in verband met direkteive.

⁷¹ Totale harmonisering word in daardie areas van omgewingswetgewing wat 'n direkte invloed op die funksionering van die interne mark het, gevind. Laasgenoemde maatreëls word op a 95 van die EU Verdrag gebaseer. 'n Voorbeeld is die harmonisering van wetgewing gerig op die stel van produkstandaarde; indien produkstandaarde tussen lidstate sou verskil, sou dit die vrye beweging van die produkte belemmer. 'n Voorbeeld van 'n direkteif wat op die beskerming van die interne mark gerig is, is *Directive on the supervision and control within the European Community of the transfrontier shipment of hazardous wastes* OJ L 84/631. Sien Jans *European Environmental Law* 108.

⁷² Jans *European Environmental Law* 112.

⁷³ Jans *European Environmental Law* 112. Sien die bespreking van harmonisering in die WRD hieronder.

gestel is, ten volle en volledig in die nasionale wetgewing van lidstate getransformeer is, en inderdaad geïmplementeer word.⁷⁴

Wanneer die gevolge van 'n direktief ondersoek word, moet eerstens vasgestel word of die direktief die harmonisering van 'n bepaalde aspek ten doel het en inderdaad op die betrokke aspek van toepassing is.⁷⁵ Indien vasgestel is dat bogenoemde die geval is, word die mate waartoe lidstate van bepalings mag afwyk, met ander woorde die tipe harmonisering wat beoog is, uit die woorde en oogmerk van die direktief afgelei.⁷⁶ Direktiewe gerig op totale harmonisering kan geïdentifiseer word aan die hand van 'n ingeslote "vrye bewegingsklousule", wat gewoonlik bepaal dat, indien 'n produk of stof aan die bepalings van die direktief voldoen, dit nie toegang tot die gemeenskaplike mark geweier mag word nie.⁷⁷

Omgewingsdirektiewe gerig op minimumharmonisering bevat gewoonlik 'n "minimumharmoniseringsklousule" wat uitdruklik bepaal dat lidstate te enige tyd strenger waardes mag implementeer as waarvoor die direktief voorsiening maak.⁷⁸ Die beginsel dat lidstate strenger standaarde as die standaarde neergelê in EU wetgewing mag aanvaar is in artikel 176 van die EU Verdrag gekodifiseer.⁷⁹ Nuwer omgewingsdirektiewe bevat waarskynlik nie 'n minimumharmoniseringsklousule nie.⁸⁰ Die opname van bovermelde beginsel in die EU Verdrag impliseer egter nie dat lidstate, selfs in die geval waar totale harmonisering beoog is, strenger standaarde mag stel nie. Die bepaling in artikel 176 was bestem om bloot die bestaande praktyk

⁷⁴ Steiner en Woods *EC Law* 273. Implementering van 'n direktief impliseer dat die nasionale wetgewing wat die direktief implementeer voldoende duidelik en presies moet wees sodat individue hul regte en pligte uit die nasionale wetgewing kan bepaal. Sien Steiner en Woods *EC Law* 175. Indien 'n bepaling in 'n direktief genoegsaam duidelik en presies is, kan die leerstuk van direkte effek veroorsaak dat persone, in die afwesigheid van behoorlike transformasie, nogtans op die bepaling kan steun. Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.3.1 hierbo.

⁷⁵ Jans *European Environmental Law* 102-103.

⁷⁶ Jans *European Environmental Law* 101.

⁷⁷ Jans *European Environmental Law* 109.

⁷⁸ Jans *European Environmental Law* 112-113. Byvoorbeeld a 5 in *Directive 85/203 on air quality standards for nitrogen dioxide* OJ 1985 L 87: "Member States may, at any time, fix values more stringent than those laid down by the Directive."

⁷⁹ A 176 van die EU Verdrag bepaal: "The protective measures adopted pursuant to article 175 shall not prevent any Member State from maintaining or introducing more stringent protective measures. Such measures must be compatible with this Treaty. They shall be notified to the Commission." Die kodifisering van die bepaling weerspieël die doelwit van 'n hoër vlak van omgewingsbeskerming wat in die EU nagestreef word (a 174(2) van die EU Verdrag). Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.2 hierbo.

⁸⁰ Die WRD is 'n nuwer omgewingsdirektief en bevat nie 'n minimumharmoniseringsklousule nie. Sien paragraaf 5.5.

met betrekking tot minimumharmonisering te kodifiseer, en nie om totale harmonisering onmoontlik te maak nie.⁸¹

Die vraag wat vervolgens ontstaan is welke remedies tot die beskikking van die individu is waar sy regte uit hoofde van 'n direktief of regulasie geskend is of waar 'n ander party nie sy pligte uit hoofde van die direktief of regulasie nagekom het nie. Individue beskik oor remedies soos restitusie, skadevergoeding en tydelike remedies bykomend tot die tradisionele remedie van die tersydestelling van nasionale wetgewing.⁸² Die EGH vereis ook van lidstate om struikelblokke in die verkryging van regshulp te verwyder sodat dit ewe maklik is om toegang tot houe te verkry insake die afdwinging van nasionale reg as die afdwinging van regionale reg.⁸³

As 'n voorbeeld van 'n hedendaagse EU omgewingsdirektief, sal die WRD weereens bespreek word. Vervolgens sal die tipe harmonisering in die WRD, asook die effek van sodanige harmonisering, bespreek word.

5.5 'n Voorbeeld van minimumharmonisering: die Water Raamwerkdirektief

In paragraaf 9 van die voorwoord tot die WRD word vermeld dat die ontwikkeling van 'n geïntegreerde EU beleid vir water noodsaaklik is.⁸⁴ Die feit dat 'n direktief as die instrument vir sodanige geïntegreerde beleid gekies is, dui daarop dat 'n proses van harmonisering, in plaas van unifikasie, gebruik sal word om nasionale waterbeleid te integreer. Vervolgens ontstaan die vraag welke tipe harmonisering met die WRD beoog is. Geen uitdruklike “minimumharmoniseringsklousule” word in die WRD aangetref nie. Derhalwe moet die tipe harmonisering uit die inhoud en oogmerk van die WRD afgelei word.⁸⁵

Die WRD is gerig op die beskerming van water in die EU.⁸⁶ Aangesien minimumharmonisering in die verlede in waterdirektiewe gebruik is, bestaan 'n

⁸¹ Jans *European Environmental Law* 118-119.

⁸² Van Gerven *Harmonisation* 3.

⁸³ Van Gerven *Harmonisation* 4.

⁸⁴ Bovermelde oogmerk is ook 'n oogmerk van die SAOG Waterwegprotokol. Sien Hoofstuk 3 paragraaf 3.4.2.1.

⁸⁵ Sien paragraaf 3 hierbo.

⁸⁶ Voorwoord tot die WRD.

vermoede dat die WRD nie totale harmonisering nie, maar wel minimumharmonisering ten doel het.⁸⁷ Die vermoede word in die voorwoord tot die WRD bevestig. Paragraaf 1 van die voorwoord bepaal dat water nie 'n kommersiële produk is nie, maar eerder 'n erfenis wat dienoreenkomstig beskerm, verdedig en behandel moet word. Indien aanvaar word dat water nie as 'n kommersiële produk behandel sal word nie, volg dit dat die beskerming van water nie die funksionering van die interne mark behoort te beïnvloed nie. Daarom word absolute eenvormigheid, en dus totale harmonisering, nie vereis nie.⁸⁸

Ingevolge artikel 13 vereis die diverse toestande en behoeftes in die EU verskillende, spesifieke oplossings. Lidstate moet met 'n beperkte diskresie gelaat word ten einde die WRD ooreenkomstig hul eie behoeftes te implementeer.⁸⁹ Vervolgens kan artikel 13 as 'n verdere aanduiding van die oogmerk van minimumharmonisering beskou word.

Minimumharmonisering impliseer dat 'n minimumstandaard gestel word waaraan lidstate moet voldoen.⁹⁰ Die minimumstandaard wat deur die WRD gestel word is dat lidstate minstens 'n "goeie" status vir alle water in die EU moet nastreef, en dat die agteruitgang van water voorkom moet word.⁹¹ Aangesien 'n minimumstandaard gestel is, mag lidstate in teorie 'n hoër standaard implementeer, of die verlangde status vinniger as die gestipuleerde tydskaal implementeer. Die minimum standaard in die WRD is reeds hoog, wat die implementering van hoër standaarde deur lidstate onwaarskynlik maak. Die WRD maak uitdruklik vir die implementering van laer standaarde en afwykings van die gestelde tydskaal voorsiening. Die afwykings word alleen onder bepaalde omstandighede toegelaat en moet behoorlik gemotiveer wees met inagneming van duidelik uiteengesette faktore.⁹² Selfs in gevalle waar afwykings toegelaat word, geld die absolute minimumstandaard van die WRD, naamlik dat die kwaliteit van water nie toegelaat mag word om verder agteruit te gaan nie.⁹³

⁸⁷ Sien paragraaf 5.3 hierbo.

⁸⁸ Sien voetnota 55 hierbo.

⁸⁹ Bovermelde benadering strook met die beginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid. Sien Hoofstuk 2 paragraaf 2.4.5.7.

⁹⁰ Sien paragraaf 5.3.2 hierbo.

⁹¹ Voorwoord paragraaf 25 en 26 van die WRD. Die WRD bevat gedetailleerde metodes vir die klassifikasie van water – sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.4.1 hierbo.

⁹² Sien Hoofstuk 4 paragraaf 4.3.4.1 hierbo.

⁹³ Artikel 4(5)(c) van die WRD.

Die mees opvallende aspek van die WRD is die groot hoeveelheid prosedurele detail wat die Direktief bevat – heelwat meer as wat 'n mens tradisioneel van 'n raamwerkdirektief sou verwag. Blote transformering van 'n harmoniserende instrument sal nie noodwendig die daadwerklike implementering van die bepalings van die direktief verseker nie. Harmonisering kan op sigself nie die bevordering van omgewingsdoelstellings verseker nie. Vervolgens is die benadering in die WRD gerig op minimumharmonisering, maar met bykomende klem op die presiese meganismes, strukture en prosedures wat gevolg moet word ten einde aan die minimum standaard te voldoen.⁹⁴ Derhalwe word die implementering van die minimum standaard vergemaklik. Uit bovermelde inligting word afgelei dat minimumharmonisering soos in die WRD beliggaam moontlik in SAOG toegepas kan word.

⁹⁴ Geïntegreerde waterbestuur vereis ook 'n groot mate van prosedurele detail vanweë die wetenskaplike aard daarvan. Sien die bespreking by Hoofstuk 4 paragraaf 3.5.1.

HOOFSTUK 6

GEVOLGTREKKING EN AANBEVELINGS

6.1 Terugblik en bevindings

Die doel van die studie was om vas te stel hoe SAOG volhoubare ontwikkeling kan bevorder. Volhoubare ontwikkeling stel die uitwissing van armoede ten doel, is gerig op die verbetering van die lewenstandaard van mense, spesifiek agtergeblewenes, asook die beskerming van die omgewing oor die langtermyn. Volhoubare ontwikkeling kan as 'n ideaal getipeer word wat as 'n doelwit van die omgewingsreg beliggaam word ingevolge waarvan omgewingsoorwegings, ontwikkelingskwessies en sosiale behoeftes gebalanseer word. Volhoubare ontwikkeling is dus van besondere belang vir veral ontwikkelende lande.

Voorts steun bepaalde beginsels die waardes onderliggend aan volhoubare ontwikkeling en word as sodanig in die internasionale reg erken. Die beginsels van volhoubare ontwikkeling is die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte, die beginsel van billikheid tussen geslagte onderling, die beginsel van volhoubare gebruik, die integrasiebeginsel, die beginsel van gekwalifiseerde soewereiniteit, die samewerkingsbeginsel, die voorkomingsbeginsel, die voorsorgbeginsel, die beginsel van openbare deelname, die beginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid en die beginsel dat die besoedelaar moet betaal. Indien bovermelde omgewingsbeginsels gekonkretiseer word tot substantiewe reëls en verpligtinge, kan die ideaal van volhoubare ontwikkeling bevorder word. Bovermelde omgewingsbeginsels kan in die wetgewing van state of regionale organisasies beliggaam en gekonkretiseer word.

Vervolgens is SAOG as regionale organisasie bestudeer ten einde te bepaal of die strukture van SAOG sodanig funksioneer dat omgewingswetgewing met die oog op volhoubare ontwikkeling deur SAOG ontwikkel kan word. SAOG beskik oor 'n vaste struktuur, stel volhoubare ontwikkeling ten doel en formuleer inderdaad omgewingswetgewing in die vorm van raamwerkprotokolle. Die lidstate van SAOG moet die wetgewing van SAOG in hul nasionale regstelsels transformeer en sodoende die doelstellings en beginsels daarin konkretiseer en toepas. Bepaalde leemtes

bestaan met betrekking tot die strukture, besluitnemingsproses, kapasiteit en afdwingingsmeganismes.

Die toewyding van SAOG met betrekking tot volhoubare ontwikkeling en omgewingsbeskerming is vervolgens ondersoek deur SAOG beleid en twee omgewingsprotokolle van SAOG te bestudeer. SAOG probeer volhoubare ontwikkeling bevorder deur die beginsels van volhoubare ontwikkeling in die omgewingsprotokolle te beliggaam. SAOG se protokolle bevat bloot 'n raamwerk vir aksie en derhalwe is die beginsels dikwels in algemene taal geformuleer en nie gekonkretiseer of tot bindende reëls getransformeer nie. SAOG protokolle word nie voldoende in die wetgewing van lidstate geïmplementeer nie maar beïnvloed blykbaar die beleid van SAOG projekte. Geen ander vorm van bindende wetgewing as protokolle is tot dusver in SAOG gebruik nie, alhoewel die soort wetgewing wat in SAOG gebruik mag word nie in die SAOG Verdrag beperk word nie.

Die EU as regionale organisasie is bestudeer ten einde vas te stel of SAOG moontlik lesse met betrekking tot die bevordering van volhoubare ontwikkeling kan leer. Die lidstate van die EU het hul besluitnemingsbevoegdheid tot 'n groot mate aan die organe van die EU oorgedra. Die EU beskik oor 'n vaste struktuur wat in staat is om 'n effektiewe omgewingsbeleid te formuleer en af te dwing. Die beginsels van volhoubare ontwikkeling word in die EU omgewingsreg beliggaam en gekonkretiseer. Derhalwe kan SAOG veral ten aansien van besluitnemingsprosesse, inhoud, implementering en afdwinging van omgewingswette, asook die konkretisering van bepaalde beginsels van volhoubare ontwikkeling, van die EU leer.

Harmonisering van wetgewing is 'n moontlike wyse waarop volhoubare ontwikkeling bevorder kan word. Minimumharmonisering word in die EU ten aansien van omgewingswetgewing gebruik. Konkrete standaarde vir die omgewingsreg kan deur middel van minimumharmonisering neergelê word. Vervolgens is die moontlikheid van harmonisering in SAOG ondersoek.

6.2 Die *status quo* in SAOG: leemtes en probleme ten aansien van SAOG omgewingswetgewing, strukture, besluitneming en afdwinging

6.2.1 *Leemtes ten aansien van SAOG omgewingsreg*

Volhoubare ontwikkeling vereis die effektiewe beskerming van die omgewing oor die langtermyn en ekonomiese ontwikkeling wat nie omgewingsbelange en sosio-ekonomiese aspekte negeer nie. Derhalwe moet bepaal word welke vlakke van omgewingsbeskerming en ontwikkeling vereis word om te verseker dat sowel huidige as toekomstige geslagte van natuurlike hulpbronne gebruik kan maak. SAOG het geen formele standaard vir omgewingsbeskerming nie.

Volhoubare ontwikkeling vereis ook die beliggaming en konkretisering van bepaalde omgewingsbeginsels ten aansien van spesifieke hulpbronne. Die volhoubare gebruik van water vereis *inter alia* die regulering van waterkwaliteit, waterkwantiteit en watervoorsiening. Die beginsel van volhoubare gebruik is nie voldoende gekonkretiseer om sodanige reguleringsmeganismes te bevat nie, hoewel die Waterwegprotokol bepaal dat prioriteit aan water vir huishoudelike gebruik gegee moet word.

Volhoubare ontwikkeling vereis dat omgewingsoorwegings in die beleid van ander sektore beliggaam moet word. Die integrasiebeginsel impliseer dat die omgewingsimpak van alle aktiwiteite ondersoek moet word ten einde omgewingskade te voorkom of voorsorg teen omgewingskade te tref. Die SAOG Waterwegprotokol vermeld dat die omgewingsimpak van aktiwiteite ondersoek moet word maar verskaf nie riglyne ten aansien van hoe sodanige studie voltrek kan word, wat sodanige studie behels, welke faktore in ag geneem moet word, en wat die verband tussen omgewings- en ekonomiese oorwegings is nie. Derhalwe is die integrasiebeginsel nie voldoende gekonkretiseer nie.

Die deelname van alle belanghebbendes met betrekking tot besluitneming moet bevorder word ten einde te verseker dat wetgewing alle belange in ag neem. Indien die regulering van byvoorbeeld die stort van gevaarlike stowwe in die water van SAOG beplan word, moet nasionale regerings betrek word omdat hul sosio-ekonomiese beleid ten aansien van sanitasie en watervoorsiening geraak word. Wetenskaplikes moet betrek word omdat bepaal moet word welke stowwe gevaarlik is en vervolgens verbied behoort te word, asook omdat wetenskaplikes moontlik oor

kennis rakende alternatiewe stowwe beskik wat moontlik in boerdery of nywerhede gebruik kan word. Die samewerking van verteenwoordigers van nywerhede, boerdery en ander sektore waar gevaarlike stowwe potensieel in water gestort word word vereis aangesien moontlik van hulle verwag sal word om meer omgewingsveilige produksiepatrone te gebruik wat koste-implikasies mag hê, of dat hulle moontlik die koste van omgewingskade sal moet internaliseer. Verteenwoordigers van SAOG moet betrek word om die belange van SAOG en die vlak van omgewingsbeskerming wat vereis word te bevorder. Plaaslike gemeenskappe moet verteenwoordig word aangesien hulle moontlik oor direkte kennis van probleme beskik. Die beginsel van openbare deelname word nie op voldoende wyse in SAOG protokolle beliggaam nie en sodanige praktyke is nie algemeen in SAOG nie.

Ten spyte van al bogenoemde leemtes, is die SAOG omgewingswetgewing minstens bevredigend insoverre dit as 'n basis vir die ontwikkeling van meer gedetailleerde omgewingswetgewing kan dien. Die beginsels van volhoubare ontwikkeling word in die protokolle beliggaam, hoewel riglyne vir die implementering daarvan en definitiewe standaarde vir omgewingsbeskerming nog ontbreek. Oor die algemeen is die omgewingsprotokolle nie gedetailleerd genoeg nie en geen duidelik omskrewe standaarde, regte of verpligtinge word neergelê nie. 'n Voorbeeld hiervan uit die Waterwegprotokol is die bepaling dat waterwetgewing geharmoniseer moet word. Geen meganismes of aanbevelings met betrekking tot die wyse waarop harmonisering sal geskied word gemaak nie. In die Wildbewaringsprotokol word byvoorbeeld vermeld dat samewerking bevorder moet word, sonder dat die wyses waarop samewerking bevorder kan word, uitgespel word. In die lig van die gebrek aan kennis en die afwesigheid van voldoende omgewingswetgewing in die meerderheid van SAOG lidstate, behoort die formulering van meer gedetailleerde wetgewing op SAOG vlak rigting aan nasionale wetgewers met betrekking tot die beskerming van die omgewing te verskaf. SAOG omgewingswetgewing kan selfs regionale standaarde vir die omgewing van SAOG stel, asook wyses waarop die standaarde bereik en gehandhaaf kan word. Dit is egter tans die geval nie.

6.2.2 Leemtes ten aansien van institusionele organisasie, kapasiteit en die afdwinging van wetgewing

Volhoubare ontwikkeling kan deur interstaatlike samewerking gerig op die geïntegreerde bestuur van hulpbronne bevorder word. SAOG beplan sodanige samewerking in die Waterwegprotokol, ingevolge waarvan waterwegkommissies en komitees in die lewe geroep moet word. Hoewel bepaalde kommissies en komitees wel bestaan, word hul funksies en verpligtinge nie volledig in die Waterwegprotokol omskryf nie. Die waterwegkommissies en komitees ondervind ook kapasiteitsstremminge, veral met betrekking tot finansiële en menslike hulpbronne.

Kapasiteitstremminge is 'n algemene probleem in SAOG wat nie net in waterwegkommissies nie, maar in alle organe van SAOG ondervind word. Vervolgens is die formulering van effektiewe omgewingswetgewing problematies. Navorsing en kennis met betrekking tot die omgewing ontbreek en derhalwe word omgewingsprobleme nie betyds geïdentifiseer en aangespreek nie. Toegewyde omgewingsnavorsers en regslui is uiters skaars, aangesien SAOG nie oor die finansiële hulpbronne beskik om bovermelde persone behoorlik vir hul dienste te vergoed nie. Bewustheidsverhoging, opvoeding en opleiding van SAOG personeel met betrekking tot omgewingskwessies word as 'n prioriteit van SAOG geïdentifiseer, maar weer eens is 'n proses daarvoor nie in wetgewing uitgespel nie en finansiële hulpmiddels is ontoereikend.

Onsekerhede bestaan tans ten aansien van die rol en funksies van bepaalde SAOG organe. In 2001 is die besluit geneem om die gedesentraliseerde bestuurstruktuur wat tot nou toe in SAOG gevolg is te staak en die funksies van die een-en-twintig koördineringsseenhede aan die mandaat van die Sekretariaat te besorg. 'n Duidelike behoefte aan sentralisasie en die versterking van die gesag van die Sekretariaat is dus geïdentifiseer. 'n Magsverskuiwing het nie werklik plaasgevind nie. Probleme met die oordrag is dat dit heelwat duurder is om personeel in Gaborone te onderhou as wat aanvanklik voorsien is en dat die presiese funksies en samestelling van die direktorate, asook die verband tussen die vier direktorate onderling, onseker is. Dit is ook onseker hoe die bestuur van huidige SAOG programme, wat gewoonlik deur nasionale regerings behartig is, deur die oordrag beïnvloed sal word en wat die verhouding tussen lidstate en die direktorate behels. Die effek van bovermelde probleme is dat die direktorate van SAOG oor onvoldoende toegewyde deskundiges

met duidelik omskrewe verpligtinge beskik om effektiewe omgewingswetgewing te help formuleer.

Konsensus word ten aansien van enige besluitneming in SAOG organe vereis. Laasgenoemde impliseer dat elke lidstaat in der waarheid 'n vetoreg ten opsigte van wetsontwerpe het wat beteken dat die organe van SAOG oor min gesag beskik. Lidstate beskik blykbaar ook nie oor die nodige politiese wil of respek vir SAOG wetgewing om die wetgewing en besluite van SAOG te implementeer nie, aangesien die effek van SAOG wetgewing tans geensins in die nasionale regstelsels van die oorgrote meerderheid van SAOG lidstate sigbaar is nie. Die wetgewing van SAOG het geen regskrag tensy dit in die nasionale regstelsels van lidstate getransformeer word nie. Geen beginsels wat die verhouding tussen lidstate en die organe van SAOG reël word in SAOG wetgewing aangetref nie. Vervolgens is die status van SAOG wetgewing in lidstate onseker.

Bykomend kan SAOG nie omgewingswetgewing in die afwesigheid van genoegsame gesag of meganismes tot dien effek afdwing nie. Sanksies vir die afdwinging van SAOG omgewingswetgewing is oneffektief en word nie toegepas nie. Die Tribunaal wat in die vooruitsig gestel is, is na vyf jaar steeds nie operasioneel nie. Dit is in elk geval onseker welke mate van gewig aan die uitsprake van die Tribunaal geheg sal word en of dit hoegenaamd effektief sal wees. Alleen die Beraad en Raad mag, ingevolge die Protokol, tans sake daarheen verwys en dit is onwaarskynlik aangesien die konsensus in bovermelde organe van kardinale belang vir die hele funksionering van SAOG is en deur litigasie in die wiele gery kan word. Derhalwe vorm die konsensusvereiste die enigste wyse waarop SAOG tans kan funksioneer, asook een van die redes waarom SAOG as regionale organisasie relatief oneffektief is.

Dit is nietemin verblydend om te merk dat die beginsels en meganismes vervat in die Waterwegprotokol deur die ZAKPLAN en ZAMKOM geïmplementeer word. Bovermelde projek dui op die politiese toewyding tot geïntegreerde waterbestuur en volhoubare ontwikkeling, aangesien geen van die lidstate betrokke by die projek in der waarheid tot aksie gedwing is nie. Die sukses van bovermelde projek is juis aan die toewyding van lidstate, en nie alleenlik die werk van die organe van die SAOG nie, te danke. Die projek is immers reeds voor die formulering van die

Waterwegprotokol van stapel gestuur. Ander waterweë van SAOG sal waarskynlik in die toekoms op die model van die Zambesi-Waterweg kan voortbou.

6.3 Lesse vir SAOG ten opsigte van die omgewingswetgewing en funksionering van die EU

Die hoeveelheid gedetailleerde omgewingswetgewing waaroor die EU beskik is onvergelykbaar met die omgewingswetgewing van SAOG en het oor die afgelope drie dekades tot noemenswaardige verbetering van die omgewing van die EU gelei. Laasgenoemde is nie die geval in SAOG nie. Die sukses van EU omgewingswetgewing word aan die effektiwiteit van die EU organe sowel as die bogemiddelde sosio-ekonomiese toestande en bevredigende hoeveelheid kapitaal in lidstate toegeskryf. Hoewel SAOG waarskynlik nooit op die ekonomiese vlak van die EU sal wees nie, kan die funksionering van die EU as regionale organisasie en die inhoud van die EU se omgewingswetgewing tog vir SAOG met betrekking tot die formulering van omgewingswetgewing van waarde wees.

Bepaalde standaarde en doelwitte word vir EU omgewingsreg gestel terwyl dit nie die geval in SAOG is nie. Die absolute minimumstandaard wat die EU vir die beskerming van water stel, is dat die kwaliteit van geen water toegelaat mag word om agteruit te gaan nie. Vervolgens behoort water in geen slegter toestand aan toekomstige geslagte oorgedra te word nie. Bovermelde bepaling konkretiseer derhalwe die beginsel van billikheid tussen huidige en toekomstige geslagte.

‘n Doelwit van die EU omgewingsreg is egter die bereik en handhawing van ‘n hoë vlak van omgewingsbeskerming en nie net die stel van minimum standaarde nie. Bykomend vereis volhoubare ontwikkeling dat die belange van huidige geslagte en toekomstige geslagte gebalanseer word. Die doelwit word in die WRD toegepas deur te vereis dat alle water in die EU van “goeie” status moet wees, maar daar word toegelaat dat water vanaf ‘n “hoë” status na ‘n “goeie” status mag afneem indien dit in belang van ontwikkeling is en indien ‘n aantal faktore in ag geneem is. Derhalwe is ontwikkeling ook ‘n doelstelling van die EU, maar beperkings ten aansien van omgewingsbeskerming word net in ‘n geringe mate toegelaat. Die bepalings verskaf praktiese toepassing van die verband tussen die belange van huidige geslagte

(byvoorbeeld ekonomiese ontwikkeling) en toekomstige geslagte ('n bevredigende hulpbronnabasis).

Bovermelde algemene standaard van die EU word bereik deur die stel van sektorspesifieke standaarde vir die omgewing met betrekking tot *inter alia* waterkwaliteit, watervoorsiening en grenswaardes vir gevaarlike stowwe deur middel van sekondêre wetgewing. Indien konkrete standaarde gestel is, is dit ook makliker om te verseker dat omgewingsoorwegings in ander sektore geïntegreer word deur nywerhede en industrieë byvoorbeeld te verbied om 'n bepaalde stof in water te stort of tot 'n sekere vlak te beperk, en derhalwe dan van hulle te vereis om hul beleid en praktyk te verander. Die integrasiebeginsel word in die EU bevorder deur lidstate deur middel van direkteiewe te verplig om 'n omgewingsimpakstudie ten opsigte van beplande aktiwiteite, wat moontlik 'n negatiewe impak op die omgewing kan hê, te onderneem.

Die EU organe beskik oor meer gesag as die SAOG organe om die doelstellings van die EU met betrekking tot die omgewing na te streef. Dit kan eerstens aan die gebruik van meerderheidsbeluittening in die organe van die EU toegeskryf word, aangesien geen lidstaat van die EU meer oor 'n vetoreg met betrekking tot omgewingswetsontwerpe beskik nie. Tweedens geld enkele beginsels in die EU wat nie in SAOG geld nie, naamlik die oppergesagsbeginsel, die ondergeskiktheidsbeginsel, die beginsel van proporsionaliteit en die beginsel van direkte effek. Laasgenoemde beginsels is in die EU Verdrag vervat en reël die verhouding tussen die organe van die EU, die regerings van lidstate en die regte en pligte van EU inwoners.

'n Belangrike verskil tussen die EU en SAOG is dat groter toewyding tot omgewingsbeskerming in die EU waarneembaar is. Die lidstate van die EU het almal minstens bevredigende nasionale omgewingsbeleid, terwyl enkele lidstate selfs 'n hoër vlak van omgewingsbeskerming probeer nastreef as wat die EU van hulle verwag. Derhalwe is die harmonisering van EU omgewingsbeleid noodsaaklik in die lig van die effek wat omgewingsbeskerming op handel mag hê.

Die EU beskik oor die kapasiteit om sekondêre omgewingswetgewing met die oog op die bevordering van volhoubare ontwikkeling deur harmonisering te ontwikkel en af

te dwing. Die wetgewende proses is gevorderd en maak vir gesamentlike besluitneming tussen die Raad en Parlement voorsiening ten einde die belange van beide die EU en lidstate voldoende in oënskou te neem. Die funksies van elke EU orgaan ten aansien van besluitneming is ook duideliker omskryf. Bykomend beskik die EU oor 'n geregshof waar omgewingsgeskille tussen lidstate opgelos kan word en deur middel waarvan die EU kan verseker dat lidstate aan EU wetgewing voldoen.

Die omgewingswetgewing van die EU beliggaam volhoubare ontwikkeling deur die beginsels van volhoubare ontwikkeling in wetgewing te beliggaam. Weens die feit dat verskillende omgewingstandaarde in die lidlande van die EU nagestreef is, word die omgewingswetgewing van die EU egter geharmoniseer. Minimumharmonisering deur middel van direkteive word vir laasgenoemde doel aangewend aangesien absolute eenvormigheid nie vereis word nie en voorsiening vir verskillende omstandighede gemaak moet word. Sodoende word minimumstandaarde vir omgewingsbeskerming gestel.

In die WRD van die EU is 'n nuwe benadering tot harmonisering gebruik. Nie net is duidelik omskrewe minimumstandaarde gestel nie, maar 'n gedetailleerde proses waarvolgens die minimumstandaard bereik moet word, is ook voorgeskryf. Die WRD bevat *inter alia* die wyses waarop die EU lidstate hulself moet organiseer, met ander woorde regoor die EU sal water deur middel van gelyksoortige instansies bestuur word. Die feit dat gedetailleerde prosesse en meganismes voorgeskryf is, laat lidstate met 'n kleiner mate van diskresie met betrekking tot die wyse en vorm waarop die minimum standaarde in die WRD nagestreef moet word. Laasgenoemde vergemaklik nie net die implementering van die standaarde nie maar vergemaklik ook die monitering van implementering van die WRD aangesien prosesse vir verslaglewering aan die Kommissie ook in die WRD ingesluit is en, weens eenvormigheid, beter geanaliseer kan word.

6.4 Die moontlikheid van harmonisering in SAOG

Een van die doelstellings van die SAOG is die harmonisering van politiese en sosio-ekonomiese beleid.¹ Die SAOG Verdrag bevat geen bepalings oor die harmonisering van omgewingswetgewing (of enige wetgewing) nie, hoewel omgewingsbeskerming en die bevordering van volhoubare ontwikkeling doelstellings van SAOG is.² Vervolgens bepaal artikels 6(1) en (4) van die SAOG Verdrag dat lidstate voldoende maatreëls vir die verwesenliking van die doelstellings van SAOG moet aanvaar en alle nodige stappe moet neem om die eenvormige toepassing van die Verdrag te verseker.

Die EU reg en praktyk rondom harmonisering bewys dat harmonisering 'n effektiewe wyse vir die verwesenliking van omgewingsdoelstellings is aangesien konkrete omgewingsregreëls in die vorm van minimumstandaarde in direkte neergelê kan word. In die lig van lidstate se artikel 6(1) en (4) verpligtinge, is harmonisering waarskynlik ook 'n geskikte wyse vir die nastreef van omgewingsdoelstellings in SAOG. Deur die toepassing van minimumharmonisering sal SAOG minstens minimumstandaarde vir die beskerming van die omgewing kan neerlê, in die afwesigheid van effektiewe omgewingsbeskermingsmaatreëls in sommige lidstate.³

Soos hierbo verduidelik is, vereis harmonisering eerstens die formulering van sekondêre wetgewing. Artikel 10(3) van die SAOG Verdrag bepaal dat die Beraad wetgewing mag aanvaar om die doelstellings van die SAOG te bereik. Die tipe wetgewing word nie gespesifiseer nie. Derhalwe is die moontlikheid vir die formulering van sekondêre wetgewing met die oog op harmonisering nie uitgesluit nie. Bovermelde benadering word gesteun deur menige SAOG beleidsdokumente waarin vermeld word dat nuwe instrumente gebruik moet word om die doelstellings van SAOG te bereik.⁴ 'n Klemverskuiwing vanaf die beplanning en implementering van programme na die formulering en harmonisering van beleid word ook deur

¹ A 5(2)(a) van die SAOG Verdrag.

² A 5(a) en (g) van die SAOG Verdrag. Een van die aanhangsels tot die SAOG *Protocol on Trade* van 1996 bevat 'n bepaling dat die Komitee van Ministers regulasies vir die implementering van afsonderlike aanhangsels moet aanvaar. Dit bevestig dat die moontlikheid vir die formulering en aanname van sekondêre wetgewing nie in SAOG uitgesluit is nie. Sien Schlemmer 2000 *TSAR* 266.

³ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf> 21 April.

⁴ Mutoti 2001 <http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf> 21 April.

skrywers waargeneem.⁵ Derhalwe kan afgelei word dat die tyd vir harmonisering in SAOG ryp geword het.

6.5 Aanbevelings vir SAOG met betrekking tot die bevordering van volhoubare ontwikkeling

Na aanleiding van die vorige bespreking kan 'n strategie vir die ontwikkeling van SAOG as regionale organisasie en die verbetering van wetgewing van SAOG gerig op omgewingsbeskerming oor die langtermyn moontlik die volgende behels.

6.5.1 Hersiening van die toepassing van die soewereiniteitsbeginsel in SAOG

Dit is noodsaaklik dat die lidstate van SAOG hul soewereine besluitnemingsbevoegdheid tot 'n mate aan die SAOG moet oordra sodat die SAOG meer effektief kan funksioneer. Die vrees van lidstate met betrekking tot die verlies aan soewereiniteit kan hanteer word deur die verspreiding van verantwoordelikhede met betrekking tot die omgewing beter in die Verdrag uiteen te sit en deur middel van uitvoerige openbare bewustheidsverhoging en openbare deelname in die besluitnemingsprosesse. Anders gestel, moet die verhouding tussen lidstate en SAOG organe gereël word en die inwoners van lidstate moet daarin seggenskap hê.

Ten einde die verhouding tussen SAOG organe en lidstate te reël, moet die toepassing van die volgende beginsels oorweeg word: Die oppergesagbeginsel kan beliggaam en verskans word om die gedagte dat SAOG wetgewing die maatstaf vir omgewingsbeskerming in SAOG is te versterk, en ook om afdwinging van SAOG wetgewing te legitimeer; die beginsel van direkte effek kan beliggaam word sodat lidstate met kapasiteitstremminge moontlik die model van SAOG wetgewing direk in hul nasionale wetgewing kan toepas - sodoende kan individue regte uit hoofde van SAOG wetgewing verkry wat moontlik die politiese wil met betrekking tot die implementering van SAOG wetgewing deur lidstate kan bevorder; die ondergeskiktheidsbeginsel kan beliggaam word om te verseker dat die SAOG organe met gesag bekleed word maar slegs in bepaalde omstandighede op die soewereine

⁵ Isaksen en Tjønneland 2001 www.eldis.org 25 Jan.

besluitnemingsbevoegdheid van SAOG kan inbreuk maak; en die beginsel van proporsionaliteit kan beliggam word om te verseker dat aangeleenthede nie deur SAOG oorgereguleer word nie en dat lidstate steeds die vryheid het om hul eie omgewingsbeleid, soos gelei deur SAOG wetgewing, na te streef.

6.5.2 Hersiening van die besluitnemingsprosesse binne SAOG organe

Om aan te sluit by die vorige aanbeveling, moet die SAOG Verdrag gewysig word met die oog op beter balansering van die belange van die SAOG as geheel en dié van individuele lidstate. Eerstens moet die mandaat van die staatshoofde in die Beraad duidelik uiteengesit word en bepaal dat die belange van die SAOG in geheel deur die Beraad bevorder moet word, terwyl die belange van individuele lidstate deur die Raad van Ministers gedien moet word. Vervolgens moet daarvoor voorsiening gemaak word dat beide die Beraad en Raad oor bindende besluitnemingsbevoegdheid beskik. Dit kan deur die formulering en formalisering van 'n gesamentlike besluitnemingsproses, soos die besluitnemingsproses tussen die Raad en Parlement van die EU, teweeggebring word sodat die Raad oor 'n vetoreg ten opsigte van wetsontwerpe beskik. 'n Eenvoudige besluitnemingsproses word aanbeveel sodat wetgewing in SAOG met meer spoed geformuleer en geïmplementeer kan word. Die konsensusvereiste ten opsigte van omgewingswetgewing moet ook hersien word en voorsiening moet moontlik vir meerderheidsbesluitneming in beide organe gemaak word sodat besluitneming vergemaklik kan word met die oog op die formulering van sekondêre wetgewing.

6.5.3 Verbetering van kapasiteit vir die formulering van omgewingswetgewing

Forums moet geskep word vir die deelname van belanghebbendes en rolspelers met betrekking tot besluitneming. Konsultasie met alle belanghebbendes, insluitende plaaslike gemeenskappe, moet op formele wyse (met ander woorde uit hoofde van die Verdrag of 'n protokol) beliggaam word sodat behoeftes met betrekking tot omgewingswetgewing akkuraat weerspieël kan word en meer tersaaklike omgewingswetgewing verseker kan word. In dié verband is die onderneming van regsvergelykende studies ten aansien van die omgewingsreg van verskillende lidstate belangrik sodat regsbeginsels wat gemeenskaplik in lidstate voorkom toegepas kan

word en die ontwigting van nasionale regstelsels tot 'n mate beperk kan word. Deur die bevordering van openbare deelname kan toewyding tot die doelstellings van SAOG bevorder word. Tans geskied openbare deelname bloot indirek, in die opsig dat die ministers in die Raad en Geïntegreerde Komitee van Ministers in hul eie lande deur middel van demokratiese stelsels gekies is. In die lig van die politiese krisis waarin die EU tans juis as gevolg van 'n versuim om openbare deelname behoorlik in praktyk te vestig is, behoort vir SAOG insiggewend te wees met betrekking tot die prioriteit wat aan openbare deelname gegee moet word.

Die beperkte kapasiteit van individuele lidstate moet uit die staanspoor in ag geneem word sodat onrealistiese doelwitte nie gestel word nie en om voorsiening te maak vir wyses waarop kapasiteitstremminge aangespreek kan word, hetsy deur middel van finansiële bystand, tegnologie-oordrag of die opleiding en aanstelling van meer bekwame personeel. Met ander woorde, die beginsel van gedeelde maar gedifferensieerde verantwoordelikheid moet gekonkretiseer word sodat die verantwoordelikhede van meer ontwikkelde lande, soos Suid-Afrika en Botswana, teenoor minder ontwikkelde lande soos Zimbabwe en die Republiek van die Kongo, bepaal kan word.

6.5.4 Die formulering van sekondêre wetgewing ten aansien van die stel van definitiewe standaarde in bepaalde sektore van die omgewingsreg

Die formulering van 'n direktief ten aansien van die regulering van byvoorbeeld gevaarlike stowwe in water word aanbeveel sodat die moontlikheid van harmonisering in SAOG ondersoek kan word.. Sodanige direktief kan uit die raamwerk van die Waterwegprotokol ontwikkel word. Minimumstandaarde vir die toelaatbare vlakke van gevaarlike stowwe kan sodoende gestel word wat tot die beskerming van volhoubare gebruik van water sal bydra. Die direktief kan vir differensiasie tussen lidstate voorsiening maak en sodoende kan 'n proses en praktyk ten opsigte van harmonisering gevestig word wat later na ander sektore uitgebrei kan word en toenemend meer gereeld toegepas kan word.

6.5.5 Die ontwikkeling van 'n proses vir die monitering van implementering van omgewingswetgewing

Soos in die WRD, kan die beplande direktief gerig op die regulering van gevaarlike stowwe moontlik 'n eenvormige meganisme vir verslaglewering aan die Sekretariaat en Geïntegreerde Komitee van Ministers bevat sodat die implementering van SAOG wetgewing in lidstate effektief gemonitor kan word en kapasiteitsprobleme geïdentifiseer en hanteer kan word. In dié verband is dit ook belangrik dat die beplande direktief gedetailleerde inligting rakende die organe en instellings wat vir die implementering van die direktief verantwoordelik is moet bevat. Sodoende kan kommunikasiekanale en gesagsverhoudings tussen SAOG organe en lidstate ontwikkel word.

6.5.6 Die ontwikkeling van 'n meganisme vir die afdwinging van SAOG wetgewing

Die SAOG Tribunaal kan in bovermelde verband van waarde wees, maar net as die konsensusvereiste state nie afskrik om sake daarheen te verwys nie. Die Verdrag sal die status van uitsprake van die Tribunaal in lidstate moet reël. Dit sou voordelig wees om aan die Tribunaal voldoende gesag te verskaf sodat dit as die oppergesag van SAOG kan dien. Indien die Tribunaal na behore funksioneer, sou dit moontlik wees om regsbeginsels aangaande die verhouding tussen die SAOG, lidstate en individue te ontwikkel, geskille met betrekking tot omgewingskwessies op te los en meer legitimiteit aan die doelstellings van SAOG te verleen.

'n Realistiese gevolgtrekking is dus dat SAOG volhoubare ontwikkeling kan bevorder deur meer effektiewe omgewingswetgewing wat minstens op die stel van minimum standaarde vir omgewingsbeskerming gerig is, te ontwikkel en af te dwing. Derhalwe is harmonisering deur middel van prosedureel gedetailleerde direktiewe 'n wyse waarop SAOG volhoubare ontwikkeling kan bevorder.

BIBLIOGRAFIE

Boeke

A

Arya *SADC review*

Arya R (red) *Official SADC trade, industry and investment review* (2001 Macmillan
Boleswa Publishers Botswana)

B

Barents en Brinkhorst *Grondlijnen*

Barents R en Brinkhorst LJ *Grondlijnen van Europees recht 11^{de} uitg* (2003 Kluwer
Law International Deventer)

Bennet en Olivier *International organizations*

Bennett AL en Oliver JK *International organizations Principles and issues 7^{de} uitg*
(2002 Pearson Education New Jersey)

Benvenisti *Sharing transboundary resources*

Benvenisti E *Sharing transboundary resources* (2002 Cambridge University Press
Cambridge)

Bermann en Pistor *Law and governance*

Bermann GA en Pistor K (reds) *Law and governance in an enlarged European Union*
(2004 Hart Publishing Oxford)

Birnie en Boyle *International law*

Birnie P en Boyle A *International law and the environment 2^{de} uitg* (2002 Oxford
University Press New York)

Brown Weiss *Environmental change*

Brown Weiss E (red) *Environmental change and international law – New challenges and dimensions* (1992 United Nations University Press Tokyo)

C

Chenje *Zambesi Basin*

Chenje M (red) *State of the Environment Zambesi Basin* (2000 SADC/IUCN/ZRA/SARDC Masru/Lusaka/Harare)

D

Davies *EU environmental law*

Davies PGG *European Union environmental law An introduction to key selected issues* (2004 Ashgate Publishing Hants)

Dresner *Principles*

Dresner S *The principles of sustainability* (2002 Earthscan Publications London)

Drupsteen *Het preventiebeginsel*

Drupsteen G "Het preventiebeginsel" in Gilhuis PC en Van der Biesen AHJ (reds) *Beginselen in het milieurecht* (2001 Kluwer Law International Den Haag)

Dugard *International law*

Dugard J *International law: a South African perspective* (1994 Juta Cape Town)

E

Efraim *Sovereign (in)equality*

Efraim AD *Sovereign (in)equality in international organizations* (2000 Kluwer Law International Den Haag)

Esterhuysen *Africa A-Z*

Esterhuysen P (red) *Africa A-Z Continental and country profiles* (1998 Africa Institute Pretoria)

H

Hillion *EU enlargement*

Hillion C (red) *EU enlargement: a legal approach* (2004 Oxford and Portland Oregon)

Hoitink *Het beginsel de vervuiler betaalt*

Hoitink JE "Het beginsel de vervuiler betaalt: 'revival' van een milieubeginsel" in Gilhuis PC en Van der Biesen AHJ (reds) *Beginselen in het milieurecht* (2001 Kluwer Law International Den Haag)

Hossain *Evolving principles*

Hossain K "Evolving principles of sustainable development and good governance" in Ginther K en De Waart PJIM (reds) *Sustainable development and good governance* (1995 Kluwer Academic Publishers VSA)

K

Kiss en Shelton *International environmental law*

Kiss A en Shelton D *International environmental law* 3^{de} uitg (2004 Transnational Publishers New York)

Kiss en Shelton *Manual*

Kiss A en Shelton D *Manual of European environmental law* (1993 Grotius Publications Cambridge)

Koeman *Environmental law*

Koeman NSJ (red) *Environmental law in Europe* (1999 Kluwer Law International London)

Krämer *Environmental law*

Krämer L *EC Environmental Law* 5^{de} uitg (2003 Sweet & Maxwell London)

L

Lambers *Het voorzorgbeginsel*

Lambers C "Het voorzorgbeginsel vluchten kan niet meer" in Gilhuis PC en Van der Biesen AHJ (reds) *Beginselen in het milieurecht* (2001 Kluwer Law International Den Haag)

Lang *Sustainable development*

Lang W (red) *Sustainable development and international law* (1995 Graham en Trotman London)

Lee *EU environmental law*

Lee M *EU environmental law Challenges, change and decision-making* (2005 Hart Publishing Oregon)

Liondjo *Perspectives*

Liondjo F "The perspectives for developing countries within the WTO framework: Improved opportunities for regional cooperation?" in Dieter H (red) *The regionalization of the world economy and consequences for Southern Africa* (1997 Metropolis-Verlag Marburg)

Loontjens *De beginselen*

Loontjens K "De beginselen van het Vlaamse milieubeleid vanuit een Europees perspectief – over het belang van de codificatie van milieubeginselen in een formele wet" in Faure M en Deketelaere K *Ius commune en milieurecht Actualia in het milieurecht in België en Nederland* (1997 Intersentia Uitgevers Antwerpen)

M

Malanczuk *Sustainable development*

Malanczuk P "Sustainable development: some critical thoughts in the light of the Rio conference" in Ginther K en De Waart PJIM (reds) *Sustainable development and good governance* (1995 Kluwer Academic Publishers VSA)

Mann *Comment*

Mann H "Comment on the paper of Phillippe Sands" in Lang W (red) *Sustainable development and international law* (1995 Graham en Trotman London)

Mathijsen *European Union law*

Mathijsen PSRF *A guide to European Union law 8^{ste} uitg* (2004 Sweet en Maxwell London)

Matsui *The road to sustainable development*

Matsui Y "The road to sustainable development: evolution of the concept of development in the UN" in Ginther K en De Waart PJIM (reds) *Sustainable development and good governance* (1995 Kluwer Academic Publishers VSA)

N

Naidu en Roberts *Confronting the region*

Naidu S en Roberts B *Confronting the region: A profile of Southern Africa* (2004 HSRC Cape Town)

Nanda en Pring *International environmental law*

Nanda VP en Pring G *International environmental law and policy for the 21st century* (2003 Transnational Publishers New York)

P

Pinto *Reflections*

Pinto MCW "Reflections on the term 'sustainable development' and its institutional implications" in Ginther K en De Waart PJIM (reds) *Sustainable development and good governance* (1995 Kluwer Academic Publishers VSA)

R

Ramsamy *Poverty reduction*

Ramsamy P "Poverty reduction: a top priority in SADC's integration agenda" in Arya R (red) *Official SADC trade, industry and investment review* (2001 Macmillan Boleswa Publishers Botswana)

S

Sands *Emerging principles*

Sands P "International law in the field of sustainable development: emerging legal principles" in Lang W (red) *Sustainable development and international law* (1995 Graham en Trotman London)

Sands *Principles*

Sands P *Principles of international environmental law 2^e uitg* (2003 Cambridge University Press Cambridge)

Simon *Southern Africa*

Simon D *South Africa in Southern Africa: Reconfiguring the Region* (1998 Villiers Publications London)

T

Thornton en Beckwith *Environmental law*

Thornton J en Beckwith S *Environmental law* (2004 Sweet en Maxwell London)

V

Van Gerven *Harmonisation*

Van Gerven W "Harmonisation within and beyond" in Van Empel M (red) *From Paris to Nice: Fifty years of legal integration in Europe* (2003 Kluwer Law International Den Haag)

Van Gestel *Coöperatie en codificatie*

Van Gestel RAJ "Coöperatie en codificatie: naar een samenwerkingsbeginsel in die Wet milieubeheer?" in Gilhuis PC en Van der Biesen AHJ (reds) *Beginselen in het milieurecht* (2001 Kluwer Law International Den Haag)

Verschuuren *Principles*

Verschuuren J *Principles of Environmental Law* (2003 Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden)

Vincenzi en Fairhurst *European Community*

Vincenzi C en Fairhurst J *Law of the European Community 3e uitg* (2002 Pearson Education Essex)

Tydskrifartikels

B

Beyerlin 2003 *ZaöRV*

Beyerlin U "Sustainable use of natural resources-A key to combating poverty" 2003 *ZaöRV* 417-437

Beyerlin en Reichard 2003 *ZaöRV*

Beyerlin U en Reichard M "The Johannesburg Summit: outcome and overall assessment" 2003 *ZaöRV* 213-237

Böckenförde 2003 *ZaöRV*

Böckenförde M "The operationalization of the precautionary approach in international environmental law treaties – enhancement or façade ten years after Rio?" 2003 *ZaöRV* 313-331

Bray 1998 *SAJELP*

Bray E "Towards sustainable development: are we on the right track?" 1998 *SAJELP* 1-15

D

Da Vruz Vilaça 2004 *European public law*

Da Cruz Vilaça JL "The precautionary principle in EC law" 2004 *European public law* 369-406.

E

Epiney 2003 *ZaöRV*

Epiney A "Sustainable use of freshwater resources" 2003 *ZaöRV* 377-396

F

Ferreira 1999 *TSAR*

Ferreira GM "Volhoubare ontwikkeling, regverdigbare ontwikkeling en die fundamentele reg op 'n skoon en gesonde omgewing" 1999 *TSAR* 434-453

Fisher en Ngoma 2005 *Institute for Security Studies*

Fisher LM en Ngoma N "The SADC Organ Challenges in the new millennium" 2005 *Institute for Security Studies* 1-8.

G

Grimeaud 2004 *RECIEL*

Grimeaud D "The EC Water Framework Directive-An instrument for integrating water policy" 2004 *RECIEL* 27-39

H

Heiman 1997 *RADIC*

Heiman RAM "The drive towards regionalisation in Southern Africa: fictional reality" 1997 *RADIC* 639-666

K

Kakonge 2002 *Impact assessment and project appraisal*

Kakonge JO "Water scarcity and related environmental problems in parts of sub-saharan Africa: the role of transboundary Environmental Impact Assessment Convention" 2002 *Impact assessment and project appraisal* 49-59

M

Majone 2002 *Governance: an international journal of policy, administration and institutions*

Majone G "The European Commission: the limits of centralization and the perils of parliamentarization" 2002 *Governance: an international journal of policy, administration and institutions*

Mhone 1991 *CILSA*

Mhone K "Law as a factor for regional integration: SADCC – problems and prospects" 1991 *CILSA*

N

Ndulo 1996 *AYIL*

Ndulo M "The need for the harmonisation of trade laws in the Southern African Development Community (SADC)" 1996 *AYIL* 195-225

Ndulo 1999 *AYIL*

Ndulo M "African integration schemes: a case study of the Southern African Development Community" 1999 *AYIL* 3-30

Ng'ong'ola 2000 *SALJ*

Ng'ong'ola C "The reconstitution of the Southern African Development Community: Some international trade law perspectives" 2000 *SALJ* 256-283

O

Olivier 2002 *SAJELP*

Olivier M "Enforcement of international environmental law" 2002 *SAJELP* 151-161

P

Perrez 2003 *RECIEL*

Perrez FX "The World Summit on sustainable development: environment, precaution and trade – A potential for success and/or failure" 2003 *RECIEL*

S

Schlemmer 2000 *TSAR*

Schlemmer EC "Die ontwikkeling van 'n streeksgebaseerde ekonomiese reg in Suider-Afrika – 'n vergelyking met die Europese Unie 2000 *TSAR* 249-270

Scholtz 2004 *Speculum Juris*

Scholtz 2004 "The relationship between the environment and trade in the WTO: prolonging the conflict between North and South?" 2004 *Speculum Juris* 250-265.

Scholtz 2005 *TSAR*

Scholtz W "The anthropocentric approach to sustainable development in the National Environmental Management Act and the Constitution of South Africa" 2005 *TSAR*

Scholtz *Biodiversity*

Scholtz W "Animal culling: A sustainable approach or anthropocentric atrocity?: Issues of Biodiversity" voorgelê vir publikasie in *MacQuarie Journal of international and comparative environmental law* 1-34

V

Van Rooyen 2000 *Development Southern Africa*

Van Rooyen J "Regional food security and agricultural policy in Southern Africa: a challenge of policy conversion in diverse settings" 2000 *Development Southern Africa* 7-22

Internetbronne

Alvaro F en Vicente C Globalisation and water resource management in Southern Africa [Gevind op Internet] HYPERLINK <http://www.awra.org/proceedings/dundee01/Documents/Alvaro.pdf> [Datum van gebruik 25 April 2005]

Anoniem 2001 The SADC Regional Indicative Strategic Development Plan [Gevind op Internet] HYPERLINK <http://www.iss.org> [Datum van gebruik 7 Julie 2005]

Anoniem 2001 [Gevind op Internet] HYPERLINK <http://www.africaaction.org> [Datum van gebruik 21 Jan 2005]

Anoniem 2004 About SADC Parliamentary Forum [Gevind op Internet] HYPERLINK <http://www.sadcpf.org> [Datum van gebruik 25 Jan 2005]

Anoniem 2004 SADC changes will bring efficiency [Gevind op Internet] HYPERLINK <http://www.africaaction.org> [Datum van gebruik 21 Jan 2005]

Anoniem 2004 Southern African Development Community [Gevind op Internet] HYPERLINK <http://www.itcilo.it/actrav/actravenglish/telearn/global/ilo/blokit/sadc.htm> [Datum van gebruik 23 Aug 2004]

Anoniem 2004 Southern African Development Community [Gevind op Internet] HYPERLINK <http://www.sadc.int> [Datum van gebruik 21 Jan 2004]

Anoniem 2005 UNCCD Information sharing segment [Gevind op Internet] HYPERLINK <http://www.unccd.int/cop/reports/africa> [Datum van gebruik 21 Maart 2005]

Banda G 2000 Environment protocol for SADC on the drawing board [Gevind op Internet] HYPERLINK <http://www.sardc.net/Editorial/sadctoday/v3-6-07-2000/v3-6-07-2000-1.htm> [Datum van gebruik 10 Maart 2005]

De Jasay 2005 What now for Europe? Why the people failed their masters [Gevind op Internet] HYPERLINK

<http://www.econlib.org/library/Columns/y2005/Jasaywhatnow.html> [Datum van gebruik 20 November 2005]

Isaksen J en Tjønneland N 2001 Assessing the restructuring of SADC – Positions, policies and progress [Gevind op Internet] HYPERLINK <http://www.eldis.org> [Datum van gebruik 25 Jan 2005]

Jordan A 1998 EU Environmental policy at 25 [Gevind op Internet] HYPERLINK <Http://web14.epnet.com/DeliveryPrintSave.asp/DeliveryPrintSave.asp> [Datum van gebruik 5 Aug 2005]

Katswara T 2004 SADC Members seek to harmonise management of Zambesi water resources [Gevind op Internet] HYPERLINK <http://http://www.namibian.com.na/2004/august/marketplace/0462282153.html/2004/august/marketplace/0462282153.html> [Datum van gebruik 25 April 2005]

Leestemaker JH 2000 An analysis of the new national and sub national water laws in Southern Africa [Gevind op Internet] HYPERLINK <http://http://www.thewaterpage.com/leestemaker.htm/leestemaker.htm> [Datum van gebruik 11 Okt 2005]

Mafuta C 2003 SADC alligns Water Protocol with international law [Gevind op Internet] HYPERLINK <http://www.sardc.net/Editorial/Newsfeature/waterprotocol.htm> [Datum van gebruik 9 November 2005]

Munjoma L 2004 Zambezi Watercourse Commission sets transboundary perspective [Gevind op Internet] HYPERLINK <http://www.sardc.net/imercsa/zambezi/zambezi/eng/view.asp> [Datum van gebruik 25 April 2005]

Mutoti G 2001 20 Years of Development in Southern Africa – A Sectoral review of regional integration in SADC [Gevind op Internet] HYPERLINK

<http://www.sardc.net/editorial/dev/water%2520resources%2520paper.pdf>

[Datum van gebruik 21 April 2005]

SADC Secretariat Gaborone 2004 SADC Sub-regional progress report on the implementation of the United Nations Convention to combat desertification in Southern Africa [Gevind op Internet]

HYPERLINK <http://www.unccd.int/cop/reports/africa/cop/reports/africa> [Datum van gebruik 1 April 2005]

SADC RISDP Executive summary 2002 [Gevind op Internet] HYPERLINK

<http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity> [Datum van gebruik 1 April 2005]

Sheuer S 2004 [Gevind op Internet] HYPERLINK

<http://http://www.eeb.org/activities/water/11-WFD-implementation-quality-a-snapshot-EEB-May2004.pdf/activities/water/11-WFD-implementation-quality-a-snapshot-EEB-May2004.pdf> [Datum van gebruik 11 Okt 2005]

Wanlin A 2005 European democracy: Where now? [Gevind op Internet]

HYPERLINK http://www.cer.org.uk/articles/wanlin_opendemocracy_2june05.html

[Datum van gebruik 20 Nov 2005]

Proefskrifte en verhandelings

Burgess SF *Southern African regional integration: lessons from the European Union* (1995 Florida)

Verdrae en protokolle

African charter on human and peoples' rights van 1981

African convention on the conservation of nature and natural resources van 1968

Bamako Convention on the ban of the import of hazardous wastes into Africa and on the control of their transboundary movement within Africa van 1991

Cartanega Biosafety Protocol to the Convention of biological diversity van 2000

Charter for the organization of African unity van 1963

Constitutive Act of the African Union van 2000

Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters van 1998

Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses van 1997

Convention to combat desertification in those countries experiencing serious drought and/or desertification, particularly in Africa van 1994

SADC revised Protocol on shared watercourse systems van 2000

SADC Protocol on trade van 1996

SADC Protocol on tribunal and the rules of procedure thereof van 2000

SADC Protocol on wildlife conservation and law enforcement van 1999

Statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all kinds of forests van 1992

The new partnership for Africa's development van 2001

Treaty establishing the African Economic Community van 1991

Treaty of the Southern African Development Community van 1992

United Nations convention on biological diversity van 1992

United Nations framework convention on climate change van 1992

Deklarasies en verslae van internasionale berade

A Sustainable Europe for a better world: A European Union strategy for sustainable development van 2001.

Declaration on economic liberation van 1980

IUCN World Conservation Strategy van 1980

Monrovia Declaration of commitment of the OAU heads of state and government van 1979

Our common future van 1987

Report of the World Summit on sustainable development van 2000

SADC policy and strategy for environment and sustainable development in Southern Africa – Towards equity-led growth and sustainable development in Southern Africa van 1996.

SAOG beleid en strategie vir die omgewing en volhoubare ontwikkeling van 1996

Southern Africa towards economic liberation – A declaration by the governments of independent states of Southern Africa van 1980

Towards a Southern African Development Community – Declaration made by Heads of State and government of Southern Africa van 1992

UNEP Declaration on the environment and development van 1972

UNCED *Rio deceleration on the environment and development* van 1992

UNCED *Agenda 21: Programme of action for sustainable development* van 1992

Regspraak

Behring Sea fur seals arbitration 1898 Arbitral Tribunal Paris

Case concerning the Gabcikovo-Nagymaros project 1997 ICJ

Commission v Belgium C 2/90 ECR I 4431

Commission v Denmark (Re Disposable Beer Cans) 302/86 ECR I 4607

Commission v Germany C 131/93 ECR I 3303

Ditlev Bluhme C 67/97 ECR I 8033

North Sea continental shelf case 1969 ICJ

Pubblico Ministero v Tullio Ratti C 148/78 ECR I 1629

Rewe v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein 120/78 ECR I 649

The legality of the threat or use of nuclear weapons 1996 ICJ

United Kingdom v Commission C 180/96 ECR I 2265

United States -import prohibition of certain shrimp and shrimp products 1998 WTO

Wetgeving

Council Directive concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (1991) OJ L 375/1

Council Directive concerning the quality of bathing water (1976) OJ L 31/1

Council Directive concerning the quality required for surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States (1975) OJ L 194/26

Council Directive concerning urban waste water treatment (1991) OJ L 135/40

Council Directive on limit values and quality objectives for cadmium discharges (1983) OJ L 291/1

Council Directive on limit values and quality objectives for mercury discharges by the chloralkali electrolysis industry (1982) OJ L 81/29

Council Directive on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community (1976) OJ L 129/23

Council Directive on the protection of groundwater against pollution caused by certain dangerous substances (1980) OJ L 20/43.

Directive on the supervision and control within the European Community of the transfrontier shipment of hazardous wastes (1984) OJ L 84/631

Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy (2000) OJ L 327/1.

Directive on the Assessment of the effects of certain private and public projects on the environment (1985) OJ L 85/337

Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika 108 van 1996

Nasionale Waterwet 36 van 1998

Regional Strategic Action Plan for Water Resources Development and Management
van 1998.

SADC Regional Indicative Strategic Development Plan van 2000