

# Relativering van het recht op water

## Mensenrecht van de gebruiker en opschortingsrecht van de leverancier

Kiki Brölmann<sup>1</sup>

Op 25 juni 2008 oordeelde de kantonrechter in Heerlen dat NV Waterleiding Maatschappij Limburg de watertoevoer van een wanbetaler niet mocht afsluiten, omdat dit inbreuk zou maken op diens recht op water.<sup>2</sup> Een bijdrage in het NJB<sup>3</sup> besteedde aandacht aan de uitspraak, die in feite de intrede markeerde van een nieuw mensenrecht in de Nederlandse rechtsorde. Met een recente uitspraak van het Hof Den Bosch lijkt het tij voorlopig gekeerd.

Ter herinnering: de uitspraak van de Heerlense kantonrechter was bijzonder om ten minste twee redenen.<sup>4</sup> Ten eerste werd het recht op water als zodanig toegepast door de Nederlandse rechter. Dit was voor het eerst, en lag niet onmiddellijk voor de hand. Sinds de formulering van de millenniumdoelen in 2000<sup>5</sup> en het rechtsuitlegend commentaar van het IVESCR-Comité inzake het recht op water van 2002<sup>6</sup> was een gecombineerd proces van gewoonterechtsvorming en verdragsinter-

pretatie gaande dat een individueel recht op water distilleerde uit art. 11 (het recht op een behoorlijke levensstandaard) en art. 12 (het recht op gezondheid) Internationaal Verdrag inzake Economische Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) uit 1966,<sup>7</sup> maar dit was zeker in 2008 nog geen afgerond proces. Nederland had als individuele staat bovendien pas drie maanden eerder het recht op water 'erkend' tijdens een bijeenkomst van de VN-Mensenrechtenraad.<sup>8</sup>

Ten tweede kende de kantonrechter aan het recht op water rechtstreekse werking toe in de zin van art. 93 Gw. Dit doet de Nederlandse rechter in het algemeen niet bij economische en sociale mensenrechten, hetgeen al eens had geleid tot een berisping van het IVESCR-Comité.<sup>9</sup> Impliciet volgde het vonnis ook de volkenrechtelijke doctrine van de 'minimum kernverplichting'.<sup>10</sup> Dit houdt in dat programmatische rechten, die alleen een 'inspanningsverplichting' op de staat heten te leggen, een normatieve kern bevatten die wel rechtstreeks werkend en onmid-

dellijk inroepbaar is. In geval van het recht op water kan men zeggen dat die kernverplichting samenvalt met de minimumhoeveelheid water nodig per persoon per dag voor drinkwater en sanitatie.<sup>11</sup>

Een soortgelijke zaak, ook aangebracht door NV Waterleiding Maatschappij Limburg, werd op dezelfde zittingsdag in 2008 door de kantonrechter beslist in eerdere bewoordingen.<sup>12</sup> Het vonnis werd niet gepubliceerd, maar omdat de achterstallige betaling een hoger bedrag betrof, kon wel beroep worden aangetekend. Op 2 maart 2010 deed het Hof Den Bosch uitspraak.<sup>13</sup> Nu de beroepstermijn is verstreken, kan dit voorlopig gelden als de laatste stand van zaken.

Het hof kiest een andere benadering dan de kantonrechter, zoals blijkt uit de navolgende citaten (die uiteraard niet helemaal recht doen aan de uitspraak):

4.8. 'Vast staat dat [geïntimeerde] is tekortgeschoten in de nakoming van de uit de overeenkomst met WML voortvloeiende opeisbare betalings-

### Auteur

1. Dr. C.M. Brölmann is associate professor of international law bij het Amsterdam Center for International Law van de Universiteit van Amsterdam.

### Noten

2. Rb. Maastricht, locatie Heerlen, sector kanton, 25 juni 2008, nr. 294698 CV EXPL 08-4233, LJN BD5759 (NV Waterleiding Maatschappij Limburg vs. X).

3. Kiki Brölmann, 'Mensenrecht op water biedt bescherming tegen waterafsluiting', NJB 2008, 2015, afl. 41, p. 2583.

4. Brölmann, NJB 2008, afl. 41, cit; hierin een behandeling van de uitspraak van 2008 en een bespreking van de stand van het internationaal recht mbt het recht op

water; zie ook de noot van Fons Coomans, NJCM-Bulletin 2009, p. 249.

5. Zie MDG nr. 19: '(...) to halve the proportion of people who are unable to reach or to afford safe drinking water.' (UN Doc. A/RES/55.2).

6. General Comment nr. 15 (UN Doc. E/C.12/2002/11), par. 2.

7. Zie het General Comment nr. 15 van het IVESCR-Comité (UN Doc. E/C.12/2002/11).

8. www.minbuza.nl/nl/Actueel/Toespraken/2008/03/Statement\_by\_Maxime\_Verhagen\_at\_the\_7th\_session\_of\_the\_Human\_Rights\_Council\_Geneva\_3\_March\_2008.

9. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on the Netherlands (24 November 2006), UN Doc. E/C.12/NLD/CO/3, par. 19.

10. De opvattingen van het Comité hierover in: General Comment 3, The nature of States parties' obligations, (Fifth session, 1990), UN Doc. E/1991/23, annex III at 86 (1991).

11. Volgens de algemeen gevolgde opvatting van de Wereld Gezondheidsorganisatie is dit 20-50 liter water per dag per persoon – vgl. General Comment nr. 15 (UN Doc. E/C.12/2002/11), par. 2.

12. Met dank aan Vincent Böhre, die hierop wees. Zie: Rb. Maastricht, locatie Heerlen, sector kanton, 25 juni 2008, nr. 294701 CV EXPL 08-4236 (NV Waterleiding Maatschappij Limburg vs. X); vgl. de citaten in c.o. 4.5 van de uitspraak van het hof.

13. Hof 's-Hertogenbosch 2 maart 2010, nr. HD 200.018.358, LJN BL6583 (NV Waterleiding Maatschappij Limburg vs. X).



verplichtingen.... De uitoefening van een opschortingsrecht is evenwel aan de maatstaven van redelijkheid en billijkheid onderworpen. (...)

4.10. Anders dan de kantonrechter is het hof van oordeel dat noch uit de artikelen 11 en 12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESC), noch uit andere door Nederland erkende verdragen of internationale rechtsbronnen, een absoluut recht op water – ook zonder daartegenoverstaande betaling – kan worden afgeleid.

4.11. Nog daargelaten of de artikelen 11 en 12 IVESC een ieder verbindende bepalingen in de zin van artikel 93 Grondwet zijn, komt het aan WML toekomende opschortingsrecht derhalve niet zonder meer in strijd met het (uit voormelde verdragsbepalingen afgeleide) recht op toegang tot water. (...)

Het is opvallend dat het hof niet ingaat op de vraag of het recht op water ook *directe* verplichtingen voor staten creëert die door individuen kunnen worden ingeroepen. De uitspraak neemt als kernargument dat het 'recht op water' geen recht geeft op gratis water. Deze stelling is echter feitelijk onbetwist en werd destijds al door het IVESCR-Comité naar voren gebracht.<sup>14</sup> Uit het recht op water volgt de plicht voor overheden om water fysiek en economisch toegankelijk te maken, maar niet de plicht om gratis water te leveren.

Ongetwijfeld is het zo dat wanneer een waterbedrijf de levering aan een wanbetaler niet opschort, het bedrijf de facto gratis water verstrekt. Toch kan men betogen dat dit niet de kern is van het probleem.

## Uit het recht op water volgt de plicht voor overheden om water fysiek en economisch toegankelijk te maken, maar niet de plicht om gratis water te leveren

De wezenlijke vraag lijkt te zijn of iemand de toegang tot water mag worden ontzegd als deze persoon op geen andere manier water kan verkrijgen. Dit laat onverlet dat voor water moet worden betaald, en dat betalingen mogen worden geïncasseerd. Alleen kan het zijn dat dit moet gebeuren op een andere manier.

Het hof hanteert het criterium van de redelijkheid en billijkheid die in het Nederlandse recht geldt als vuistregel bijvoorbeeld bij afsluiting van gas en elektra.<sup>15</sup> Er zijn echter aanwijzingen dat zich in het internationaal recht een mensenrecht ontwikkelt dat althans voor een klein deel absoluut is – in die zin dat toegang tot de hoeveelheid water die geldt als eerste levensbehoefte onder geen beding mag worden beperkt.

Ten slotte: het is vermeldenswaard dat 'het recht op water' in de Zuid-Afrikaanse rechtsorde (daarin – anders dan in Nederland – verankerd via de Grondwet) recentelijk een vergelijkbare ontwikkeling heeft gehad. De 'free basic water policy' van de stad Johannesburg voor Soweto – 25 liter water gratis per persoon per dag en al het overige via prepaidmeters, waarbij de toevoer stopt wanneer het tegoed is verbruikt – werd in de belangrijke 'Phiri-zaak' door de rechtbank van Johannesburg (2007) en

het hof van beroep (2009), op grond van enigszins verschillende overwegingen, als onrechtmatig beoordeeld. Tamelijk onverwacht oordeelde het Constitutionele Hof enkele maanden later echter – in zijn eerste uitspraak over dit onderwerp – dat het systeem van de prepaidmeters niet strijdig was met het recht op water van de bewoners.<sup>16</sup>

Intussen gaat de rechtsontwikkeling ook voort op het internationale plan. Zo heeft de Algemene Vergadering van de VN op 28 juli jl. een door Bolivia gesponsorde resolutie aangenomen die het 'mensenrecht op water en sanitatie' erkent. Niet een formeel bindend instrument, en niet een verklaring met de politieke overtuigingskracht van sommige historische resoluties – hier waren 122 stemmen vóór, en 41 onthoudingen (waaronder de VS, het VK en Canada) –, maar wel betekenisvol.<sup>17</sup> Ook Nederland onthield zich van stemming, onder andere omdat 'the text placed insufficient responsibility on national Governments, upon which citizens must be able to rely and from which they must obtain redress (...)'.<sup>18</sup> Het zal interessant zijn te zien welke rol het recht op water in de komende jaren zal krijgen, niet alleen in het Nederlands buitenlands beleid, maar ook in de Nederlandse rechtspraktijk. •

### Noten

14. *General Comment* nr. 15 (UN Doc. E/C.12/2002/11), par. 2.

15. Vgl. de 'uiterste zorgvuldigheid en terughoudendheid' genoemd in r.o. 4.8. Zie artikel 4 van de Regeling van de Minister van Economische Zaken van 29 november 2006, nr. WJZ 6101739, houdende regels over het beëindigen

van het transport naar of de levering van elektriciteit en gas aan een kleinverbruiker (Regeling afsluiten elektriciteit en gas van kleinverbruikers, *Stcrt.* 1 december 2006, nr. 235, p. 8).

16. Zie de blog van het *European Journal of International Law* over de 'Mazibuko-zaak' (aka 'Phiri-zaak') door Peter Danchin, d.d. 13 januari 2010 (url, accessed at 1 VIII

2010: [www.ejiltalk.org/a-human-right-to-water-the-south-african-constitutional-court%E2%80%99s-decision-in-the-mazibuko-case/#comments](http://www.ejiltalk.org/a-human-right-to-water-the-south-african-constitutional-court%E2%80%99s-decision-in-the-mazibuko-case/#comments)).

17. Zie UN Doc. A/64/L.63/Rev.1\* en (perscommuniqué) UN Doc. GA/10967.

18. Zie het perscommuniqué in UN Doc. GA/10967.