

# Het Verdrag van Bonn ter bescherming van de Rijn tegen chemische verontreiniging

## 1. Inleiding

Op 3 december 1976 werden in Bonn drie Rijnverdragen plechtig ondertekend; zoals ze officieel heten: de Overeenkomst inzake de bescherming van de Rijn tegen chemische verontreiniging, de Overeenkomst inzake de bescherming van de Rijn tegen verontreiniging door chloriden en de Aanvullende Overeenkomst bij de op 29 april 1963 te Bern ondertekende Overeenkomst nopens de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging. Onlangs is de tekst van deze verdragen in



JHR. MR. K. F. H. SCHORER  
Ministerie van Volksgezondheid  
en Milieuhygiëne

het Tractatenblad gepubliceerd en dus voor iedereen toegankelijk (Trb.1977, nr. 31 t/m 34).

In het onderstaande wordt ingegaan op het eerste verdrag, het Rijnchemieverdrag. In het kort worden besproken de voorgeschiedenis, inhoud en betekenis van dit verdrag.

## 2. Voorgeschiedenis

De Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging<sup>1</sup> \* (de Rijncommissie) is zich na de eerste Rijnministersconferentie die op Nederlands initiatief op 25 en 26 oktober 1972 in Den Haag werd gehouden, intensief gaan bezighouden met het tot stand brengen van een regeling voor de chemische verontreiniging van deze rivier. Chemische verontreiniging heeft in deze context betrekking op alle stoffen behalve chloriden en radioactieve stoffen.

Ministers uit de Rijnsoeverstaten (de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Zwitserland en Nederland) werden het eens over een opdracht aan de Rijncommissie lijsten van stoffen op te stellen en een gefaseerd actieprogramma te ontwerpen dat moest voorzien in toezicht op, beperking en eventueel verbod van lozingen van deze stoffen. Het resultaat van dit werk diende de basis te vormen voor een internationaal verdrag.

In de loop van 1973 stelt de Rijncommissie, gebruik makend van het Verdrag van Oslo van 1972 inzake dumping van afvalstoffen in de Noordzee, een zwarte, grijze en beige lijst van stoffen op. De Duitsers lanceren

een ambitieus voorstel voor een gefaseerd actieprogramma ter beperking van de lozingen, waar ze echter zelf al gauw op terug moeten komen. De Rijncommissie bereikt overeenstemming over de grote lijnen van een actieprogramma, maar een belangrijk meningsverschil, nl. over de mate waarin lozingen van de zwarte lijst-stoffen, de meest gevaarlijke, beperkt moeten worden, wordt aan de tweede Rijnministersconferentie, 4 en 5 december 1973 te Bonn, voorgelegd. De Ministers vinden elkaar op de formule dat de lozingen van deze stoffen in het stroomgebied van de Rijn 'zoveel mogelijk verhinderd' zullen worden. Tevens wordt besloten de lozingen van twee zwarte lijst-stoffen, kwik en cadmium, op korte termijn te beperken.

De lijsten van stoffen worden door de Ministers goedgekeurd en de Rijncommissie krijgt de opdracht op basis van het gefaseerde actieprogramma een verdrag op te stellen. Deze taak wordt overgedragen aan de juridische en technische werkgroepen van de Rijncommissie die op basis van een Frans, een Duits en een Nederlands ontwerp-verdrag aan hun arbeid beginnen. Inmiddels is de energiecrisis uitgebroken en de economische recessie begonnen. Naast structurele onderhandelingsnadelen voor Nederland — het feit dat we zuiver vragende partij zijn en niets 'te bieden' hebben, en daarnaast de grote bevoegdheden van de Duitse Länder op het gebied van de bestrijding van de waterverontreiniging, terwijl met de Bund onderhandeld wordt — begint de teruglopende economische conjunctuur in de loop van 1974 een rol te spelen in de onderhandelingen. Vooral de Duitsers, die zien aankomen dat het verdrag voor hun industrie langs de Rijn de meeste gevolgen zal hebben, beginnen terug te komen op een aantal in Bonn gemaakte afspraken (de lijsten van stoffen, de afspraak dat voor wat betreft de stoffen van de grijze lijst niet slechts de lozingen in de Rijn zelf maar die in het gehele stroomgebied onder de regeling zullen vallen).

De Duitsers krijgen vaak steun van de Zwitsers maar vinden de Fransen en Nederlanders tegenover zich. De indruk bestaat dat de Duitse chemische industrie, die haar vrees voor een strenge regeling 'in deze slechte tijden' niet onder stoelen of banken steekt, meer gehoor krijgt bij de nieuwe Duitse regering onder leiding van Bondskanselier Schmidt dan bij Willy Brandt, die inmiddels moest aftreden. Voornaamste grief van de Duitse industrie is dat vooral zij het zal zijn die strenge milieuverplichtingen krijgt opgelegd en niet ook de chemische industrieën uit andere Europese landen zoals de Franse industrie langs de Rhône. Het is dan ook bijzonder gunstig voor de Duitsers dat de Europese Commissie in

Brussel om redenen die buiten de Rijn-onderhandelingen lagen, in oktober 1974 een voorstel indient over de beperking van de chemische verontreiniging in de hele EEG. Intussen spitsen de meningsverschillen over het Rijnchemieverdrag zich toe. De Duitsers vinden zelfs dat de standpunten over het Rijnchemieverdrag zo ver uit elkaar liggen dat zij in een overleg in Parijs op het niveau van staatssecretarissen laten weten niet bereid te zijn de voor 13 en 14 februari geplande derde Rijnministersconferentie bij te wonen. De Conferentie gaat ondanks Nederlandse bezwaren niet door.

De onderhandelingen gaan moeizaam verder en raken in de loop van 1975 ondanks overleg tussen de Duitse staatssecretaris Hartkopf en de Nederlandse staatssecretaris Brinkhorst van Buitenlandse Zaken zelfs in een impasse omdat Duitsland niet bereid is mee te werken aan de totstandkoming van het Rijnchemieverdrag voordat een EEG-regeling over dezelfde materie is getroffen die milieumaatregelen voor alle industrieën in de EEG verplicht stelt. Nederland is niet tegen een EEG-regeling maar vindt een aparte regeling voor zo'n belangrijke rivier als de Rijn absoluut onmisbaar. Op 8 december 1975 bereiken de milieuministers van de EEG in Luxemburg overeenstemming over de principes van de EEG-regeling. De besprekingen over het Rijnchemieverdrag worden hervat. Tenslotte wordt men het op de derde Rijnministersconferentie, 1 april 1976 te Parijs, eens over de inhoud van het Rijnchemieverdrag. Hierbij is de Europese regeling van grote invloed geweest, maar het bijzondere karakter van een verdrag voor het stroomgebied van de Rijn kon bewaard blijven. Vanwege de samenhang tussen de beide regelingen werd te Parijs tevens besloten dat de EEG als zodanig partij zou worden bij het Rijnchemieverdrag. Hierna wilden de Duitsers nog een omschrijving van de Rijn in Nederland in het verdrag vastleggen om er zeker van te zijn dat de industrie in het Rotterdamse havengebied ook onder de werking van het Rijnchemieverdrag zou vallen. Tenslotte moest de Zwitserse bondsregering nog advies aan de kantons vragen zodat de definitieve tekst eindelijk op 3 december 1976 in Bonn ondertekend kon worden.

## 3. Inhoud van het verdrag

Het verdrag is opgebouwd rond twee lijsten van groepen van stoffen, opgenomen in de bijlagen I en II van het verdrag (zie tabel), een zwarte lijst van de meest gevaarlijke en een grijze lijst van minder gevaarlijke stoffen. Doel van het verdrag is te komen tot een beëindiging van de verontreiniging van de Rijn door de stoffen van de zwarte lijst en een beperking van de

\* De noten staan op de laatste pagina van dit artikel.

### Bijlage I - Families en groepen van stoffen.

Bijlage I omvat sommige afzonderlijke stoffen die deel uitmaken van de volgende families en groepen van stoffen die in hoofdzaak moeten worden gekozen op basis van hun toxiciteit, persistentie, bio-accumulatie, met uitzondering van die stoffen, welke biologisch onschadelijk zijn of die snel worden omgezet in biologisch onschadelijke stoffen:

1. Organische halogeenverbindingen en stoffen waaruit in water dergelijke verbindingen kunnen ontstaan.
2. Organische fosforverbindingen.
3. Organische tinverbindingen.
4. Stoffen waarvan is aangetoond dat zij in of via het water een kankerverwekkende werking hebben\*.
5. Kwik en kwikverbindingen.
6. Cadmium en cadmiumverbindingen.
7. Persistente minerale oliën en uit aardolie bereide persistente koolwaterstoffen.

\* Voor zover sommige stoffen van Bijlage II een kankerverwekkende werking hebben, zijn zij begrepen onder categorie 4 van deze Bijlage.

### Bijlage II - Families en groepen van stoffen.

Bijlage II omvat:

- de stoffen die deel uitmaken van de families en groepen van stoffen genoemd in Bijlage I en waarvoor de grenswaarden bedoeld in artikel 5 van de Overeenkomst niet worden vastgesteld;
- sommige afzonderlijke stoffen en bepaalde categorieën stoffen die deel uitmaken van onderstaande families en groepen van stoffen;

en die een schadelijke werking op het water hebben, welke echter beperkt kan zijn tot een bepaald gebied en afhangt van de kenmerken van de ontvangende wateren en de plaats daarvan.

Families en groepen van stoffen als bedoeld bij het tweede streepje:

1. De volgende metalloïden en metalen alsmede verbindingen daarvan:
 

1. zink	11. tin
2. koper	12. barium
3. nikkel	13. beryllium
4. chroom	14. borium
5. lood	15. uranium
6. selenium	16. vanadium
7. arsenicum	17. kobalt
8. antimoon	18. thallium
9. molybdeen	19. tellurium
10. titaan	20. zilver
2. Biociden en niet in Bijlage I genoemde derivaten daarvan.
3. Stoffen met een schadelijke werking op de smaak en/of geur van produkten uit het water en bestemd voor de mens, alsmede verbindingen waaruit dergelijke stoffen in het water kunnen ontstaan.
4. Organische siliciumverbindingen die toxisch of persistent zijn en stoffen waaruit dergelijke verbindingen in het water kunnen ontstaan, met uitzondering van die welke biologisch onschadelijk zijn of die in water snel worden omgezet in onschadelijke stoffen.
5. Anorganische fosforverbindingen en elementair fosfor.
6. Niet-persistente minerale oliën en uit aardolie bereide niet-persistente koolwaterstoffen.
7. Cyaniden, fluoriden.
8. Stoffen die ongunstig inwerken op de zuurstofbalans, met name: ammoniak, nitrieten.

verontreiniging door de stoffen van de grijze lijst.

Bij het bereiken van dit doel moeten de partijen bij het verdrag rekening houden met de gebruiksdoeleinden van de Rijn die in het verdrag zijn vastgelegd. Omdat de gebruiksdoeleinden van groot belang zijn voor het toetsen van de maatregelen die op grond van het verdrag worden genomen, worden zij hier apart vermeld.

3.1. *De gebruiksdoeleinden van de Rijn zoals in het Rijnchemieverdrag vastgelegd*<sup>2</sup>  
 Bij de gebruiksdoeleinden van de Rijn in Nederland is niet alleen het directe gebruik van Rijnwater van belang, maar vooral ook het indirecte gebruik, d.w.z. gebruik van Rijnwater dat in de vele polders is ingelaten. Het indirecte gebruik stelt eisen aan de kwaliteit van de Rijn zelf. De kwaliteit van het Rijnwater beïnvloedt ook de kwaliteit van stagnante oppervlaktewateren zoals het IJsselmeer en de Deltawateren.

a. De bereiding van drinkwater voor menselijke consumptie  
 Mede dankzij het werk van de IAWR (het internationale samenwerkingsverband van de waterleidingbedrijven in het stroomgebied van de Rijn) zal het velen bekend zijn hoe belangrijk de Rijn is voor de drinkwatervoorziening. Dronken er in Nederland in 1973 nog 4,7 miljoen mensen water bereid uit de Rijn, in 1980 zullen er waarschijnlijk nog maar 4,1 miljoen zijn<sup>3</sup>, onder andere omdat Rotterdam en Den Haag intussen de Rijn als bron hebben opgegeven en op Maaswater zijn overgestapt.

Voor de eisen waaraan de Rijn als bron van drinkwater moet voldoen is van groot belang de EEG-richtlijn van 16 juni 1975 inzake de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de produktie van drinkwater<sup>4</sup>. De daarin voorgeschreven normen moeten met ingang van 1 juli 1977 gaan gelden voor die gedeelten van de Rijn, voor zover gelegen binnen de EEG, waar water wordt onttrokken voor de drinkwatervoorziening. Het spreekt vanzelf dat men er stroomopwaarts langs de Rijn rekening mee moet houden dat Nederland ook aan deze normen moet voldoen.

b. De consumptie door huisdieren en in het wild levende dieren  
 Te denken valt aan gebruik van Rijnwater voor het drinken van vee.

c. Het behoud en het behouden van natuurlijke flora en fauna, alsmede het behoud van het zelfreinigend vermogen  
 Dit is niet een gebruiksdoel in de letterlijke zin van het woord maar vormt wel een belangrijke doelstelling<sup>5</sup>. Het aquatisch milieu van de Rijn zal de vroeger van

nature aanwezige situatie voorlopig wel niet benaderen. Toch mogen ook aan het water van de Rijn bepaalde minimum-eisen gesteld worden, bijv. de eisen die worden omschreven in het Indicatief Meerjarenprogramma 1975-1979 van de Nederlandse Regering voor de bestrijding van de verontreiniging van het oppervlaktewater en die in principe voor elk oppervlaktewater gelden.

d. Visvangst

Een behoorlijke visstand is een indicatie voor de kwaliteit van een rivier en van belang voor:

- de sportvisserij
- de beroepsvisserij
- visetende organismen (diverse vogels en zoogdieren).

Daarnaast zou in de Rijn gevangen vis zonder smaakbezwaren en gevaar voor de gezondheid gegeten kunnen worden.

e. Recreatie, rekening houdend met de hygiënische en esthetische vereisten  
 Op een paar plaatsen wordt nog in de Rijn zelf gezwommen, meerdere zwembaden gebruiken nog indirect Rijnwater. Ook dit moet zonder gevaar kunnen gebeuren. Voor die gedeelten van de Rijn, waar nog regelmatig gezwommen wordt en waar dat niet door de autoriteiten verboden wordt, zullen trouwens te zijner tijd de normen gaan gelden uit de EEG-richtlijn van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater<sup>6</sup>.

f. De directe of indirecte toevoer van zoet water naar het land voor agrarische doeleinden  
 Hieronder valt het gebruik van Rijnwater in de land- en tuinbouw voor besproeiing en drinken van vee. Ook het water dat uit de Rijn wordt ingelaten in de polders zal in dit verband aan bepaalde eisen moeten voldoen.

g. De produktie van water voor industrieel gebruik  
 Rijnwater zal voor diverse gebruiksvormen in de industrie bruikbaar moeten zijn, alsook voor koelwater.

Direct in samenhang met deze gebruiksdoeleinden wordt in het verdrag de noodzaak genoemd een aanvaardbare kwaliteit van het zeewater te behouden. Hieruit blijkt dat de Rijnoversteden zich er bewust van zijn dat ook uit het oogpunt van de bescherming van de zee maatregelen nodig zijn in het stroomgebied van de Rijn, die één van de belangrijkste bronnen van vervuiling van de Noordzee en de Waddenzee is.

### 3.2. Maatregelen om het in het verdrag gestelde doel te bereiken

De in het verdrag voorziene maatregelen ter beëindiging dan wel beperking van de verontreiniging van de Rijn door de stoffen van de zwarte en de grijze lijst hebben in de eerste plaats betrekking op de lozingen van industrieel en huishoudelijk afvalwater, voor zover het deze stoffen bevat.

Een vraag die bij de onderhandelingen een grote rol heeft gespeeld, was of bij de aanpak van deze lozingen een benadering gericht op het bereiken van een bepaalde kwaliteit van het water op de voorgrond moest staan of een benadering alleen gericht op maatregelen tegen de lozingen. Nederland heeft steeds op het standpunt gestaan dat het bereiken van een bepaalde kwaliteit van het Rijnwater voorop moest staan en dat het effect van de te nemen maatregelen tegen de lozingen aan deze kwaliteit getoetst moet worden.

De Duitsers legden meer de nadruk op het nemen van uniforme maatregelen tegen gelijksoortige lozingen. Zij verzetten zich er tegen dat het bereiken van een bepaalde gewenste kwaliteit als uitgangspunt genomen zou worden voor de maatregelen tegen de lozingen. Dit zou namelijk tot gevolg hebben dat lozingen in verschillende stroomgebieden verschillend aangepakt zouden worden, hetgeen volgens hen de concurrentieverhoudingen zou verstoren. Deze laatste stelling is onjuist, want kosten van milieumaatregelen zijn te beschouwen als externe kosten. Bedrijven die in een sterk geïndustrialiseerd en dicht bevolkt gebied als het stroomgebied van de Rijn gevestigd zijn en die daardoor allerlei voordelen in de vorm van bijv. grote afzetmogelijkheden, goede infrastructurele voorzieningen genieten, zullen bereid moeten zijn in ruil daarvoor strengere milieumaatregelen dan elders te aanvaarden. Daarentegen zullen de concurrentieverhoudingen juist verstoord worden als aan dezelfde bedrijven ongeacht ligging en kwaliteit van het omringende milieu — bijv. hetzelfde bedrijf langs de Rijn of aan de Ierse westkust — dezelfde milieumaatregelen worden opgelegd. Tenslotte is men het eens geworden over de volgende oplossingen:

a. Maatregelen met betrekking tot de lozingen van de zwarte lijst-stoffen  
Uitgaande van het principe dat de stoffen van de zwarte lijst gezien hun schadelijke werking niet door de mens in het milieu gebracht mogen worden, is het doel van de maatregelen te komen tot een geleidelijke beëindiging van de lozingen van deze stoffen in het stroomgebied van de Rijn. Het gehalte aan deze stoffen in het Rijnwater dat men wil bereiken is dus in feite

gesteld op nul of het natuurlijk gehalte. Daartoe is in de eerste plaats voor elke lozing van deze stoffen een (voorafgaande) vergunning nodig. In deze vergunning moeten lozingsnormen worden vastgesteld die bepaalde internationaal — in het kader van de Rijncommissie — overeen te komen maximumlozingsnormen niet mogen overschrijden. Deze maximumlozingsnormen moeten door de Rijncommissie worden opgesteld op basis van de toxiciteit, de persistentie en de bioaccumulatie van de betrokken stof en op basis van de beste beschikbare technische middelen om de lozingen terug te houden.

Zodra een maximumlozingsnorm internationaal is overeengekomen dient deze te worden gerespecteerd bij het verstrekken van vergunningen voor nieuwe lozingen. Voor bestaande lozingen zullen overgangstermijnen gaan gelden, die echter bepaalde — wederom in het kader van de Rijncommissie overeen te komen — maximumtermijnen niet mogen overschrijden. In het Verdrag is de vorm van maximumlozingsnormen en van de in de vergunningen te stellen lozingsnormen nauwkeurig omschreven: de maximumlozingsnorm moet in ieder geval worden uitgedrukt in een maximumconcentratienorm (bijv. mg per liter) en eventueel een norm speciaal gericht op het betreffende productieproces (bijv. x gram kwik per ton geproduceerd chloor). De maximumlozingsnormen die op industrieel afvalwater van toepassing zijn, kunnen per bedrijfstak en per type produkt worden vastgesteld.

Deze internationaal afgesproken maximumlozingsnorm moet bij iedere vergunningverlening door de nationale autoriteiten worden 'vertaald' in een maximumconcentratienorm en een maximumvrachtnorm (bijv. gram per seconde), terwijl eventueel ook nog een norm gericht op het productieproces kan worden voorgeschreven. Via de maximumlozingsnormen kan ook het toepassen van bepaalde productieprocessen die weinig verontreiniging veroorzaken worden bevorderd. Niet omschreven is wat onder de best beschikbare technische middelen moet worden verstaan. Aanhakend bij de onlangs door de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne aan de Tweede Kamer aangeboden Nota Milieuhygiënische Normen 1976<sup>7</sup> kan als kenmerk van het begrip 'best beschikbare technische middelen' genoemd worden dat ze tenminste één keer in de praktijk toegepast zijn, terwijl minder rekening gehouden zal worden met de economische aspecten, d.w.z. de vraag of deze technische middelen uit kosten oogpunt aanvaardbaar zijn voor een normaal renderend bedrijf. Het is de bedoeling de overeengekomen maximumlozingsnormen en de maximum-

termijnen in een bijlage bij het verdrag op te nemen.

Het verdrag voorziet in een procedure voor het wijzigen van de bijlagen en het aanpassen daarvan aan nieuwe wetenschappelijke en technische inzichten.

Een van de meningsverschillen tijdens de onderhandelingen betrof de vraag of de maximumlozingsnormen ook toegepast zouden moeten worden op de zgn. indirecte lozingen in het stroomgebied van de Rijn, d.w.z. de lozingen op een rioolstelsel dat al dan niet via een zuiveringsinstallatie uitkomt in de Rijn of zijn zijrivieren. Besloten werd dat de Rijncommissie, telkens wanneer er maximumlozingsnormen worden vastgesteld, tevens een voorstel zal doen over de toepassing daarvan op de indirecte lozingen.

Verder moet iedere Rijnsoeverstaat een lijst opstellen van de lozingen van zwarte lijststoffen in zijn gedeelte van het stroomgebied van de Rijn. In een bijlage bij het Verdrag wordt omschreven welke gegevens deze emissieregistratie moet bevatten.

Vooral de Duitsers hadden problemen met het ter kennis brengen aan de Rijncommissie van deze gegevens. Daarom is het stroomgebied van de Rijn aan de hand van de internationale meetpunten langs de Rijn in bepaalde stukken verdeeld en zal de totale jaarlijks in zo'n gedeelte geloosde hoeveelheid van een bepaalde stof aan de Rijncommissie worden doorgegeven. Ook een uitsplitsing naar categorieën van vervuilers ging de Duitsers nog te ver. Hoe gedetailleerder deze gegevens zijn des te beter kan nagegaan worden of de geloosde hoeveelheden verminderen om zo het effect van de genomen maatregelen te toetsen en des te gericht kunnen zonodig aanvullende maatregelen overeengekomen worden. Indirect moet het effect van de genomen maatregelen natuurlijk ook tot uiting komen in het gehalte van deze stoffen in het water van de Rijn. Deze gehalten zullen door de Rijnsoeverstaten, voor zover dat al niet gebeurt, gemeten worden op de internationale meetpunten (Stein, Kembs, Seltz, Braubach/Koblenz, Bimmen/Lobith, Kampen, Vreeswijk en Gorkum). De Rijncommissie heeft de opdracht om naast het publiceren van deze metingen, na te gaan welk effect de genomen maatregelen op de kwaliteit van de Rijn hebben.

Zij kan zonodig andere maatregelen ter vermindering van de verontreiniging voorstellen als zij vindt dat de kwaliteit van de Rijn te wensen overlaat. Niet omschreven is wat deze 'andere maatregelen' kunnen inhouden. Te denken valt aan het verscherpen van de maximumlozingsnormen en de maximumtermijnen, een vestigingsverbod in het stroomgebied van de Rijn voor industrieën met sterk watervervuilende

productieprocessen, eventueel een verbod van bestaande moeilijk te verminderen lozingen van gevaarlijke stoffen en tenslotte het nemen van maatregelen tegen andere bronnen van verontreiniging van de Rijn dan lozingen.

Het hierboven omschreven systeem voor de aanpak van de lozingen van de zwarte lijst-stoffen komt grotendeels overeen met het in de EEG overeengekomen systeem, dat neergelegd is in een EEG-richtlijn van 4 mei 1976<sup>8</sup>, met dien verstande dat in het Rijnchemieverdrag de mogelijkheid bestaat verder te gaan als dat in verband met de kwaliteit van de Rijn nodig is. Gezien de kwaliteit van de Rijn zou dat wel eens spoedig nodig kunnen zijn, maar de te verwachten samenhang tussen het werk in de Rijncommissie en in de EEG kan hier belemmerend werken (zie ook onder 4).

#### b. Maatregelen met betrekking tot de lozingen van de grijze lijst-stoffen

Een zekere belasting van het Rijnwater met de stoffen van de grijze lijst wordt vooralsnog toelaatbaar geacht.

Tijdens de onderhandelingen is men het echter niet eens kunnen worden over een volledig gemeenschappelijke aanpak ter beperking van de verontreiniging door de lozingen van deze stoffen, waarbij het probleem van de 'verdeling' van de nog toelaatbare vervuiling over de Rijnoverstaten een grote rol speelde.

Nederland was voorstander van het gezamenlijk vaststellen van kwaliteitsdoelstellingen in de monding en daarvan afgeleide steeds strengere doelstellingen stroomopwaarts, waarbij de beperking van de lozingen in het stroomgebied gericht zou moeten zijn op het bereiken van de kwaliteitsdoelstellingen in de hoofdstroom. Duitsland verzette zich tegen het afstemmen van de lozingen op het bereiken van gezamenlijk overeen te komen kwaliteitsdoelstellingen. Bovendien wensten Zwitserland en Duitsland alleen de lozingen in de Rijn zelf en niet in de zijrivieren onder de werking van het verdrag te brengen.

Tenslotte is gekozen voor de verplichting voor de Rijnoverstaten om binnen twee jaar na inwerkingtreding van het verdrag internationaal programma's vast te stellen gericht op een aanzienlijke beperking van de lozingen van de grijze lijst-stoffen.

In deze programma's moeten kwaliteitsdoelstellingen zijn opgenomen en termijnen voor de uitvoering van de programma's. De lozingen van de grijze lijst-stoffen worden aan een vergunning onderworpen, waarin lozingsnormen zijn opgenomen die worden bepaald aan de hand van de kwaliteitsdoelstellingen.

Om te verzekeren dat er onderlinge samenhang tussen de nationale programma's

bestaat wat betreft doelstellingen en middelen, is er overleg voorgeschreven in de Rijncommissie over de ontwerpen van deze programma's. Dit overleg moet leiden tot voorstellen van de Rijncommissie om te komen tot gemeenschappelijke doelstellingen ter beperking van de verontreiniging door de stoffen van de grijze lijst. Voor het meningsverschil over de vraag welke lozingen onder de werking van het verdrag vallen is het compromis gevonden dat de maatregelen zullen gelden voor de lozingen in het stroomgebied voorzover deze van nadelige invloed zijn op de kwaliteit van de Rijn zelf.

Lozingen van redelijk afbreekbare stoffen in het begin van een lange zijrivier zullen derhalve waarschijnlijk niet onder het verdrag vallen. Het zal overigens niet eenvoudig zijn hier duidelijke grenzen te trekken.

Binnen het hierboven omschreven systeem zijn nog al wat mogelijkheden denkbaar. Van groot belang is daarbij of de Rijnoverstaten bereid zullen zijn om hun beleid af te stemmen op het bereiken van gemeenschappelijk overeen te komen kwaliteitsdoelstellingen. Bij een voor een bepaalde stof overeengekomen kwaliteitsdoelstelling bijv. aan de monding c.q. de zoetwatergrens<sup>9</sup> van de Rijn zouden de lozingen van een bepaalde bedrijfstak met een groot aandeel in de verontreiniging, gelijkelijk verminderd kunnen worden. Ook is het echter mogelijk dat er uitgaande van de overeengekomen kwaliteitsdoelstelling aan de monding stroomopwaarts strengere kwaliteitsdoelstellingen worden vastgesteld. De kwaliteitsdoelstellingen stroomopwaarts zouden samen kunnen vallen met de landsgrenzen zodat ieder land er naar moet streven een bepaalde overeengekomen kwaliteit te realiseren. Dit laatste veronderstelt dat men het onderling eens wordt over de 'verdeling' van de vervuiling over de verschillende landen, hetgeen tot nu toe niet gelukt is bij gebrek aan een bruikbaar criterium op grond waarvan men tot een billijke verdeling zou kunnen komen.

#### 3.3. Overige Verdragsbepalingen

Deze betreffen ondermeer:

— De opslag van de stoffen van de zwarte en de grijze lijst; deze dient te geschieden zonder gevaar van verontreiniging van het water van de Rijn.

— Het controleren van de lozingen; dit is opgedragen aan de Rijnoverstaten, die jaarlijks over hun ervaringen verslag uitbrengen aan de Rijncommissie.

— Het meetprogramma; het meten van het gehalte aan de onder de zwarte en grijze lijst vallende stoffen wordt — voor zover dat nog nodig is — in het meetprogramma van de Rijncommissie opgenomen.

De resultaten zullen, zoals nu ook al gebeurt, jaarlijks gepubliceerd worden. De Rijncommissie moet voorstellen doen om de meet- en analysemethoden te harmoniseren zodat de resultaten beter vergelijkbaar zijn.

— Een alarmeringsregeling; de Rijncommissie moet hiervoor een procedure uitwerken (er bestaan al informele afspraken).

— Een verplichte arbitrageprocedure; elk meningsverschil over de uitleg of de toepassing van het verdrag, dat niet door onderhandelingen kan worden opgelost, wordt onderworpen aan arbitrage, waarvan de uitkomst bindend is.

— De omschrijving van de Rijn; voor de toepassing van het verdrag begint de Rijn bij de uitstroming van het Bodenmeer en omvat hij de rivierarmen waardoor hij vrijelijk in de Noordzee uitstroomt tot aan de kustlijn, met inbegrip van de IJssel tot aan Kampen. Hier valt dus ook de Nieuwe Waterweg onder.

#### 3.4. De lijsten van stoffen (zie bijlage)

De lijsten zijn praktisch gelijk aan de lijsten die horen bij de al genoemde EEG-richtlijn inzake het lozen van gevaarlijke stoffen. Op de lijsten staan, een paar uitzonderingen daargelaten, geen afzonderlijke stoffen maar groepen van stoffen. Wat de zwarte lijst betreft dienen uit deze groepen op grond van persistentie, toxiciteit en bioaccumulatie individuele stoffen te worden aangewezen. Deze aanwijzing zal tegelijkertijd een zekere prioriteitsstelling inhouden. Ook de lijsten van stoffen kunnen via een soepele procedure aan nieuwe ontwikkelingen worden aangepast.

#### 4. Belang van de overeenkomst en konklusie

Allereerst is er het politieke feit dat de Rijnoverstaten een verdrag hebben gesloten, speciaal gericht op de bestrijding van de chemische verontreiniging van de Rijn. De onderhandelingen verliepen soms zo moeizaam en raakten op bepaalde momenten zozeer in een impasse dat het af en toe erg onzeker was of er ooit een verdrag uit zou komen. Het is vooral aan het overleg op politiek niveau, tussen de betrokken bewindslieden uit de verschillende landen — zowel op ministersconferenties als daarbuiten — te danken geweest dat er toch nog een verdrag tot stand is gekomen. Daarbij heeft de druk van de publieke opinie een grote rol gespeeld. Het feit dat het verdrag ondanks alle moeilijkheden in de onderhandelingen tot stand gekomen is, betekent dat de betrokken regeringen uiteindelijk toch de ernst van de toestand zijn gaan inzien en de afsluiting van een verdrag speciaal gericht op de bestrijding van de chemische verontreini-

ging van de Rijn noodzakelijk hebben gevonden.

Dit houdt in dat de parlementen en de publieke opinie in de Rijnsoeverstaten de regeringen van deze landen voortdurend kunnen herinneren aan de verplichtingen die in het verdrag zijn opgenomen.

In het verdrag zijn de doelstellingen en de modaliteiten neergelegd van de gemeenschappelijke aanpak van de chemische verontreiniging van de Rijn. Doelstelling van de maatregelen ten aanzien van de zwarte lijst-stoffen is geleidelijke beëindiging van de lozingen, uitgaande van het principe dat deze stoffen niet door de mens in het milieu gebracht mogen worden.

Dit principe was al eerder het uitgangspunt van de verdragen ter bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging, zoals het Verdrag van Oslo van 15 februari 1972 inzake dumping, en het Verdrag van Parijs van 4 juni 1974 inzake vervuiling van de zee vanaf het land.

Voor de stoffen van de grijze lijst zal de beperking van de lozingen afgestemd moeten worden op de gewenste kwaliteit van de Rijn. Met nationale programma's als uitgangspunt zullen hiervoor gemeenschappelijke doelstellingen gevonden moeten worden. Deze gemeenschappelijke aanpak van de chemische verontreiniging staat in het licht van de gebruiksdoeleinden van de Rijn. Van groot belang is dat deze gebruiksdoeleinden in het verdrag zijn vermeld.

De in het verdrag voorziene maatregelen strekken zich, voor zover nodig, uit tot de lozingen in het totale stroomgebied van de Rijn, waardoor een zeer groot gedeelte van de in Duitsland en Zwitserland plaatsvindende lozingen van gevaarlijke chemische stoffen onderwerp van de gemeenschappelijke aanpak wordt.

Vooral door de eerder genoemde nadelen bij de onderhandelingen ziet het verdrag er niet zo uit als Nederland gewild zou hebben. Een aantal problemen waar men tijdens de onderhandelingen niet uit is gekomen, is naar de toekomst verwezen. Belangrijkste daarvan is het systeem voor de aanpak van de verontreiniging door de grijze lijst-stoffen. Hier zal erg veel afhangen van de nationale programma's waar iedere Rijnsoeverstaat mee tevoorschijn gaat komen. Een daarmee samenhangend nadeel is dat geen kwaliteitsnormen voor het water van de Rijn in het verdrag zijn vastgelegd. Voor de stoffen van de zwarte lijst geldt dit nadeel in theorie niet aangezien de kwaliteitsdoelstelling in principe gelijk is aan het natuurlijk gehalte.

Een gelukkige omstandigheid is evenwel het in de EEG in ontwikkeling zijnde systeem van richtlijnen met kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater, dat voor het werk in de Rijncommissie steeds belangrijker wordt.

Aan de andere kant werkt het feit dat de EEG ook lozingsnormen van zwarte lijst-stoffen gaat opstellen complicerend. Men kan zich afvragen hoe streng deze normen zullen uitvallen met economisch zwakke EEG-landen als Italië en Ierland erbij. Mochten deze normen te zwak zijn om veel effect op de Rijn te sorteren, zullen we de stroomopwaartse Rijnlanden er dan toe kunnen brengen strengere normen voor de Rijn toe te passen?

Zoals gezegd: de doelstellingen en de modaliteiten van de gemeenschappelijke aanpak zijn in het verdrag vastgesteld. De concretisering zal nu moeten beginnen<sup>10</sup>. Veel, zo niet alles, zal daarbij afhangen van de politieke wil van de Rijnsoeverstaten, ernst te maken met de aanpak van de verontreiniging, ook van de politieke wil in Nederland; we kunnen immers niet van anderen vragen, wat we zelf niet doen. Concluderend kan gesteld worden dat de Rijnsoeverstaten door het Rijnchemieverdrag te sluiten gezamenlijk de route naar een schonere Rijn hebben uitgestippeld. De vraag is nu hoe snel ze de weg zullen gaan afleggen. Omdat deze vraag in het verdrag zelf niet beantwoord is, is constante druk van parlementen en publieke opinie onmisbaar.

#### Noten

<sup>1</sup> De Rijncommissie is formeel ingesteld bij de Overeenkomst van Bern van 29 april 1963 nopens de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging; op minder formele basis vond al sinds 1950 overleg plaats tussen de Rijnsoeverstaten over de Rijnvervuiling.

<sup>2</sup> Zie ook ir. B. C. J. Zoeteman: 'Enige gegevens over bestemmingen en bijbehorende kwaliteitseisen voor het zoete oppervlaktewater', RID-mededeling 74-5.

<sup>3</sup> Langfristiges Arbeitsprogramm (Kurzfassung) van de Internationale Rijncommissie, blz. 44.

<sup>4</sup> Publicatieblad der EG, nr. L 194 van 25 juli 1975, blz. 34 e.v.

<sup>5</sup> Zie ook het door Nederland in de Rijncommissie ingediende 'Memorandum over de Rijn en het eutrofiëringsvraagstuk in Nederland', gepubliceerd in H<sub>2</sub>O (6) 1973, nr. 19.

<sup>6</sup> P.B. nr. L 31 van 5 februari 1976, blz. 1 e.v.

<sup>7</sup> Bijl. Hand. II 14 318 nr. 1 en 2, blz. 7.

<sup>8</sup> Richtlijn van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, P.B. nr. L 129 van 18 mei 1976, blz. 23 e.v.

<sup>9</sup> Volgens het verdrag zal bij het vaststellen van de kwaliteitsdoelstellingen in Nederland rekening worden gehouden met het onderscheid tussen het zoetwater- en het brakwatergedeelte van de rivier.

<sup>10</sup> Inmiddels is door de Rijncommissie een stuurgroep voor het Rijnchemieverdrag ingesteld, die alle werkzaamheden van de betrokken werkgroepen (vooral Werkgroep B en de Permanente Werkgroep) moet begeleiden en coördineren.

