

Waterkwaliteit en internationaal rivierenrecht

Ter gelegenheid van de Vakantiecursus Drinkwatervoorzetting aan de Technische Hogeschool te Delft, in 1961, die gewijd was aan de Rijn [1], hield Dr. C. W. van Santen een voordracht over het internationale recht en de problemen van de Rijn. Dit was de eerste keer, dat dergelijke problemen in waterleidingkring aan de orde werden gesteld.

Sindsdien is het volkenrecht wat waterverontreiniging aangaat in beginsel niet veel veranderd.

Drs. K. T. de Wilde kwam in 1971 in een, wat onderwerp betreft verwant betoog, o.m. tot de volgende conclusie: „Het huidige volkenrecht op het gebied van de waterpollutie is weinig ontwikkeld. Het bevat geen algemeen geldende en nauwkeurige regels ter oplossing van de problemen, die door de vervuiling van water in de verhoudingen tussen staten in het leven worden geroepen. Na onderzoek van de internationale gewoonte, de algemene rechtbeginselen, de internationale rechtspraak en de meningen van de belangrijkste schrijvers, is alleen maar een vage inhoudsomschrijving van het desbetreffende internationale recht te geven” [2].

Intussen heeft de waterverontreiniging in internationaal kader toch wel sterk de aandacht gehad, wat met name voor de vorming van een nieuwe ideologie op dit punt van belang was. O.a. heeft hier de Raad van Europa een rol gespeeld door de publicatie van het welbekend Water Charter.

In dit verband dient ook te worden gewezen op de zeer te waarderen Helsinki Rules on the Uses of the Water of International Rivers, die na twaalf jaren van voorbereiding in 1966 werden aangenomen door de International Law Association. De commissie, die deze regels had voorbereid, zag ze ten dele als neerslag van bestaand volkenrecht, ten dele als een aanbeveling inzake hetgeen toekomstig recht zou moeten inhouden.

Mr. G. W. Maas Geesteranus [3] kenschetst de Helsinki Rules als een poging tot codificatie en wel om de volgende reden.

In de algemene vergadering der Verenigde Naties in 1970 deed Finland een voorstel, waarmede werd beoogd te komen tot voortschrijdende ontwikkeling en codificatie van volkenrechtelijke regels met betrekking tot internationale waterwegen, zulks onder verwijzing naar de Helsinki Rules. Deze verwijzing werd verworpen en ontbreekt dan ook in de resolutie van de algemene vergadering, die aan de International Law Commission aanbeveelt om, als eerste stap naar een codificatie, een studie te maken van „non-navigational uses of international watercourses”.

In het algemeen geldt nog steeds, dat een effectieve bestrijding van waterverontreiniging van internationale rivieren onvoldoende steun vindt in algemene volkenrechtelijke regels. De grondslag voor het bereiken van een dergelijke bestrijding zal moeten worden gevonden in verdragen tussen de bij een internationale rivier betrokken oeverstaten. Ook op het punt van verdragen is wel een en ander tot stand gekomen in de afgelopen periode. Zo kreeg b.v. de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging een nieuwe grondslag. De oeverstaten van de meren van Constanz en van Genève, zomede die van de Saar en de Moezel, sloten verdragen ter bescherming van de waterkwaliteit van die meren. De Nederlands-Duitse en de Deens-Duitse grenswateren werden voorwerp van een internationale overeenkomst. Ook in Oost-Europa kwamen verscheidene waterverdragen tot stand. Het meest inhouds-

rijke verdrag werd intussen gesloten buiten Europa, tussen de Verenigde Staten en Canada, die op de grondslag van het in 1909 tussen beide landen gesloten grenswaterenverdrag in 1972 een „agreement” aangingen met betrekking tot de waterkwaliteit van de grote meren. Hierop zal nader worden terug gekomen.

Bij de voorbereiding van internationale regelingen inzake waterverontreiniging dient onder het oog te worden gezien dat het feitelijk onmogelijk is een plotseling einde te maken aan die verontreiniging. Rivieren worden van oudsher gebruikt voor de afvoer van overtollig water en van afvalwater en zijn in die functie een essentieel onderdeel van de infrastructuur van een land. Het wijzigen van een in dit opzicht historisch gegroeide situatie vereist een ingreep. Hiertoe is een gemeenschappelijk opgezet plan de campagne nodig waarvan de verwezenlijking doorgaans een reeks van jaren zal vergen.

Ten aanzien van de opzet van een dergelijk plan heeft zich langzamerhand een filosofie ontwikkeld die door steller dezes als volgt wordt gezien.

Voor een plan op lange termijn is in de eerste plaats een doelstelling nodig voor de waterkwaliteit waarnaar moet worden gestreefd. Deze zal in de regel afhangen van die gebruiken, waarvoor de rivier het water moet leveren. Voor Nederland, met zijn beperkte aantal rivieren, zal gelden dat deze voor een veelheid van doeleinden moeten kunnen worden gebruikt.

In de volgende fase zal men rekening moeten houden met hetgeen Ir. K. C. Zijlstra als volgt formuleert: „Nu is het met betrekking tot de kwaliteit van het milieu het lijstje van wensen gemakkelijker op te schrijven dan het formuleren van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om die wensen door te voeren. Het gaat wat ver om zonder meer te stellen, „wat technisch kan, dat moet”. Technisch kan namelijk erg veel, zo lang niet naar de kosten wordt gekeken” [4].

Ten einde het bereiken van de doelstelling niet onmogelijk te maken zal in de eerste plaats bepaald dienen te worden dat nieuwe verontreinigingen niet mogen worden toegelaten. Ook deze regel kan niet als een ongenueanceerd verbod worden gesteld. Bevolkingen breiden zich nu eenmaal uit, hetgeen tot een verhoging van de productie van afvalwater leidt. Ook kan men fabrieken, die nog niet of slechts ten dele gebruikmaken van de bevoegdheden die een lozingsvergunning toekent, niet plotseling met een lozingsverbod overvallen.

Vervolgens dient men te komen tot een verbod van lozing van toxische en dergelijke stoffen, die in feite in het geheel niet mogen worden toegelaten. In de praktijk is gebleken, dat het bereiken van overeenstemming op dit laatste punt geen bijzondere moeilijkheden oplevert. Doorgaans worden deze stoffen aangeduid door verwijzing naar de zwarte en de grijze lijst van de Oslo-conventie [5]. Wat andere verontreinigingen aangaat dient er rekening mee te worden gehouden dat het terugdringen daarvan doorgaans niet op korte termijn zal kunnen worden bereikt.

Daarom is het wenselijk een programma op te stellen voor het trapsgewijze bereiken van het beoogde doel en wel door het stellen van streefnormen, d.w.z. met betrekking tot de elementen van de waterkwaliteit gespecificeerde voorschriften, welke naleving binnen een te bepalen termijn moet worden bereikt. Dit betekent een opdracht aan de regeringen van de verdragsstaten om door het uitvoeren van

bindende voorschriften en, zo nodig, ook andere maatregelen de gewenste waterkwaliteit in hun land tijdig te bereiken.

Bij het krachtens een verdrag vaststellen van bindende normen doen zich verscheidene problemen voor. Zo is het b.v. redelijk te achten dat de oeverstaten m.b.t. de toegestane mate en aard der lozingen niet in een verschillende positie hoeven te verkeren. Indien de ruimte voor lozingen, die een norm toestaat, volledig gebruikt wordt door bovenstrooms gelegen landen, betekent dit een volstrekt lozingsverbod voor de landen beneden-strooms. Het probleem ligt hier verschillend voor de persistente en de niet persistente stoffen. Het zal in ieder geval onder het oog moeten worden gezien.

Een ander vraagstuk, dat zich voordoet, wordt door de bovenstrooms gelegen landen naar voren gebracht en betreft de omstandigheid, dat deze landen hun industrieel afvalwater op kostbare wijze dienen te zuiveren, terwijl de benedenstrooms aan zee gelegen landen hun afvalwater kosteloos aan de zee zouden toevertrouwen. Deze moeilijkheid komt tot een oplossing als men aanvaardt dat het evenzeer nodig is om de zee tegen verontreiniging te beschermen als de rivieren.

De normstellingen m.b.t. de rivier zelve zullen stellig nader overleg tussen de landen nodig maken. Hier valt te denken aan gemeenschappelijk speurwerk en aan vaststelling en harmonisatie van procédé-normen (daaronder begrepen effluentnormen) en productnormen.

Ook binnen het kader van een waterverdrag is duurzame samenwerking nodig. Vandaar, dat sinds lang, o.m. in de Helsinki Rules, wordt aangedrongen op het instellen van internationale riviercommissies. Wanneer ernstig vervuilde rivieren in het geding zijn is het stellig wenselijk een dergelijke commissie in te stellen. De taak en de bevoegdheden der commissie zullen van geval tot geval verschillen. In de praktijk is hun taak vooral het verrichten van studies, het coördineren van onderzoeken en het doen van aanbevelingen aan de regeringen. Northcut Ely en Abel Wolman [6] wijzen er op dat de commissies doorgaans voor lange tijd worden ingesteld, zodat hun bestaan parallel gaat met de dynamische ontwikkelingen van het riviergebruik. Hoe gering hun bevoegdheden vaak ook zijn, zij maken overleg over gemeenschappelijke problemen mogelijk, zonder dat eerst activiteit op politiek niveau nodig is. Hierbij zij aangekend dat, zoals onlangs i.v.m. de Rijn gebleken is, activiteit op politiek niveau ook wel eens stimulerend werkt op de activiteit van een internationale riviercommissie.

In het licht van het bovenstaande is het interessant om na te gaan wat de hoofdzaken zijn van de inhoud van het hierboven vermelde verdrag tussen de VS en Canada [7].

Artikel II van het verdrag bevat bepalingen over „general quality objectives”. Dit zijn eisen voor de kwaliteit, gesteld ongeacht het gebruik dat van het water zal worden gemaakt en de plaats waar het zich bevindt. Het zijn dus niet de hierboven besproken doelstellingen, die op lange termijn moeten worden bereikt. Deze „general quality objectives” bevatten een aantal algemene eisen, zo b.v. de afwezigheid van drijfvuil, van toxische en andere schadelijke stoffen en van voedingsstoffen voor o.m. hinderlijke algengroei.

Artikel III (met een bijlage, waarnaar in dat artikel wordt verwezen) regelt de „specific quality objectives”. Blijkens de definitie kunnen zij worden vastgesteld voor bepaalde wateren of gedeelten daarvan, terwijl voorts rekening moet worden gehouden met het gebruik waarvoor het water bestemd is. De bijlage bevat specifieke, grotendeels in getallen uitgedrukte eisen t.a.v. elementen van de waterkwaliteit, zo b.v. met betrekking tot coli-bacteriën, opgeloste zuurstof, totaal gehalte aan opgeloste vaste stoffen, en fosfor.

Dezelfde bijlage spreekt van „interim objectives”. Dit zijn voorlopige, in woorden geformuleerde voorschriften, b.v. t.a.v. kwik en andere toxische zware metalen. Hierop volgt

de bepaling, dat partijen in overleg zullen treden met betrekking tot het vaststellen van specifieke eisen t.a.v. een aantal met name genoemde elementen van de waterkwaliteit, waaronder een aantal van die, waarop de „interim objectives” betrekking hebben.

De zwaarste bepaling is vervat in artikel V, waarin de partijen zich verbinden om programma's en maatregelen voor te bereiden en uit te voeren op een omvangrijk terrein. Hieraan wordt de eis gesteld dat één en ander voltooid moet zijn of in staat van uitvoering moet verkeren aan het einde van 1975. Met deze programma's zullen honderden miljoenen dollars zijn gemoeid. Zij betreffen o.m. stedelijk en industrieel afvalwater, eutrofiëring, verontreiniging door land- en bosbouw en verontreiniging door scheepvaart.

De in 1909 ingestelde International Joint Commission krijgt een omvangrijke nieuwe taak. Zij zal daartoe een Great Lakes Quality Water Board en een Research Advisory Board instellen.

Uit het bovenstaande blijkt dat de wijze van benadering in de zojuist geschetste overeenkomst wat anders is dan in de hierboven gegeven beschouwing. Hierbij moet in aanmerking genomen worden dat de nu getroffen regeling de vrucht is van een historische ontwikkeling, die begon in 1909. De toen ingestelde International Joint Commission plaatste reeds in 1913 het onderwerp waterverontreiniging op haar agenda. De ontwikkeling werd uiteraard begunstigd door het feit, dat tussen de VS en Canada m.b.t. de onderwerpelijke materie geen ernstige tegenstellingen bestaan.

Een overeenkomstige ontwikkeling in Europa is nog maar aan het begin. Nog in 1955 schreef de Duitse hoogleraar Dr. Berber: „Ein Vertrag ist immer ein gegenseitiger Austausch. Wer wenig zu bieten hat, wird auch wenig erhalten. Das ist die Wirklichkeit jedes Handelsvertrags, und bei Wasserverträgen ist dies nicht grundsätzlich anders” [8].

De door Berber geschetste situatie begint thans doorbroken te worden door het milieuhygiënisch besef, dat waterverontreiniging in het algemeen verwerpelijk is. Het ligt op onze weg om te maken, dat algemeen zal gelden hetgeen keizer Trajanus in een ander verband aan Plinius de Jongere schreef: „nec nostri saeculi est” d.i. het past niet in onze tijd.

Literatuur

1. Gepubliceerd door Moormans Periodieke Pers N.V., Den Haag.
2. Wilde, Drs. K. T. de. *Riviervervuiling in het bijzonder van de Rijn als probleem van volkenrecht*. Blz. 32, TMC Asser Instituut, 's-Gravenhage, 1971.
3. Maas Geesteranus, Mr. G. W. *De strijd tegen grensoverschrijdende waterverontreiniging*. Blz. 74/75. Preadvies over de volkenrechtelijke aspecten van de waterverontreiniging. Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht. No. 65, April 1972.
4. Inleiding over de biologische-chemische en technologische aspecten ter gelegenheid van het symposium over „Internationale aspecten van het milieubeheer — Internationale rivieren”, in september 1972 georganiseerd door het Instituut voor Internationale Studiën, Rijksuniversiteit Leiden.
5. Convention for the prevention of marine pollution by dumping from ships and aircraft (Oslo, 15 februari 1972).
6. Northcut Ely and Abel Wolman, Administration. Blz. 137/138, Chapter 4 of *The Law of International Drainage Basins*, New York, 1967.
7. Besproken door Mr. J. G. Lammers in zijn voordracht „De verontreiniging van het water van internationale stroomgebieden, enkele volkenrechtelijke aspecten”, gehouden in het kader van het in noot 4 vermelde symposium.
8. Berber, Dr. F. J. *Die Rechtsquellen des Internationalen Wassernutzungsrechts*. Blz. 193, München, 1955.