
SUMMARY

Some remarks on the European Water Charter

The author discusses this Charter, solemnly proclaimed by the Council of Europe on May 6th., 1968 at Strassbourg, specially with a view on the tasks of those who have an interest in water quantity and quality. These are: the individual water users or consumers, the industry, specialists on water, central and local governments, international organizations. He points out that adequate results of this „water propaganda” may only be hoped for if it touches everybody, and calls specially for co-operation to this effect by those occupied with drinking water supply.

Overdenkingen over het Handvest voor het Water

Inleiding

Het Handvest voor het Water werd op 6 mei 1968 in het Europahuis te Straatsburg in plechtige zitting afgekondigd. De zitting zelf met alles wat daaraan voorafging had ten doel het klemmende vraagstuk van de degeneratie van het water onder de publieke aandacht te brengen maar ook te houden. Voor het eerste konden de radio- en televisieuitzendingen en de berichten in de dagbladen dienen; voor het tweede werden o.m. een affiche en een folder ontworpen. De affiche is geplaatst in vele kantoren van overheidsdiensten en in verschillende openbare gebouwen. Ten aanzien van de folder bestaat het plan deze op grote schaal o.m. op Nederlandse scholen te verspreiden.

De originele tekst van het handvest werd in de Franse taal opgesteld. Functionarissen van de Raad van Europa zorgden voor de vertaling in het Engels. De bij de Raad van Europa aangesloten landen moesten op zich nemen de twaalf artikelen en de daarbij gegeven toelichtingen in de eigen landstaal over te brengen. Nederland en België hebben in onderling overleg een gelijkkluidende Nederlandse tekst opgesteld.

In verband met de in verschillende landen gebruikelijke zinsopbouw en woordkeus was het onvermijdelijk van een letterlijke vertaling af te zien. Dat een zekere vrijheid in dit opzicht moest worden aanvaard en zich ook zou openbaren blijkt b.v. uit het feit, dat de Nederlandse tekst van de twaalf artikelen, die in het nummer van 16 mei 1968 van het tijdschrift H_2O is afgedrukt, op enkele punten afwijkt van de tekst op de officiële affiche. Daaraan behoeft intussen niet zwaar te worden getild, want het gaat in de grond der zaak om het zo zuiver mogelijk weergeven van de gedachte die in de originele tekst tot uitdrukking werd gebracht. Zowel de artikelen als de toelichtingen voldoen redelijk aan dit beginsel, hoewel erkend moet worden, dat de vertalingsvrijheid bij de toelichtingen wat ruimer is gehanteerd. Vertroebeling van de bedoelingen der artikelen behoeft daaruit overigens niet te worden gevreesd.

De grondgedachte

De ontwerpers van het handvest hebben niet de bedoeling gehad een volstrekt nieuwe gedachte te lanceren. Het grote gevaar van het zorgeloos gebruik van water voor de gehele menselijke samenleving is reeds in wijde kring bekend en erkend.

Ten bewijze daarvan zij gememoreerd, dat verschillende na de tweede wereldoorlog ontstane internationale lichamen, zoals de Wereld gezondheidsorganisatie (WHO), de Organisatie voor samenwerking en ontwikkeling (OECD), de Organisatie voor wetenschappelijke en culturele training (UNESCO), de Europese economische commissie (ECE) en de Organisatie voor Voeding en Landbouw (FAO), elk tegen de achtergrond van eigen specifiek arbeidsterrein, zich voor het behoud van

gezond water en voor het doelmatig gebruik ervan inspannen. Bij die omstandigheid zou verbazing en mogelijk zelfs wrevel over het feit, dat ook de Raad van Europa zich als beschermer van het water opwerpt verklaarbaar zijn. En toch is er verschil. Het handvest heeft, juist omdat het de kenmerken mist van een benadering van het water vraagstuk vanuit een bepaalde gezichtshoek, een eigen karakter. Prof. Jaag heeft in zijn overpeinzing in de Neue Züricher Zeitung van 19 mei 1968 dit eigen karakter raak getypeerd door het handvest te betitelen als een beginselverklaring, waarin de noodzakelijkheid van versterkte inspanning voor gezond water in een voor iedereen begrijpelijke en pakkende formulering is vastgelegd. De heer Housiaux wees in het voorwoord van het rapport van 1965, dat de stoot gaf tot het ontwerpen van het handvest, op de onmisbare mentale bewustwording van de grote massa voor de fundamentele betekenis van gezond water voor alle levensmilieus. In de opzet van de ontwerpers moet die grondgedachte, dat geen individu, geen vakdeskundige, geen onderneming, geen overheid en geen internationale organisatie zich mag gedragen alsof de strijd voor het behoud van goed water hem niet raakt, worden teruggevonden in de tekst van de twaalf artikelen van het handvest. Het loont de moeite om kritisch te bezien of men daarin redelijk is geslaagd.

De tekst

Voor een kritische beschouwing is nodig de twaalf artikelen in de herinnering terug te roepen. De op de officiële blauwe affiche afgedrukte tekst luidt als volgt:

1. Zonder water is geen leven mogelijk. Het is een kostbaar goed. Water is onontbeerlijk voor alle menselijke activiteiten.
2. De zoetwatervoorraden zijn niet onuitputtelijk. Zij moeten zorgvuldig worden beheerd en waar mogelijk worden vergroot.
3. Waterverontreiniging is een bedreiging voor de mens en voor alle leven.
4. De kwaliteit van het water moet geschikt blijven voor alle gebruik. Zij moet in het bijzonder voldoen aan de eisen van de volksgezondheid.
5. Het water dat na gebruik in het natuurlijke milieu terugvloeit, moet zó zijn, dat verder gebruik ten algemene nutte niet onmogelijk wordt.
6. Het in stand houden van een aangepast plantendek, bij voorkeur bos, is van wezenlijk belang voor het behoud van de natuurlijke watervoorraden.
7. Inventarisatie van de watervoorraden is noodzakelijk.
8. De overheid dient voor een doelmatig beheer van de watervoorraden een plan op te stellen.

9. Het behoud van water vereist meer wetenschappelijk onderzoek, de opleiding van onderzoekers en een goede voorlichting.
10. Iedereen moet er van doordrongen worden dat het water ons aller erfgoed is; een spaarzaam en verantwoord gebruik ervan is ieders plicht.
11. Bij het beheer van watervoorraden moet men rekening houden met natuurlijke stroomgebieden veeleer dan met politieke of administratieve grenzen.
12. Water kent geen grenzen; als gemeenschappelijk goed vereist het nauwe internationale samenwerking.

Bij overdenking van deze twaalf artikelen vallen een aantal punten op. In de eerste plaats moet erkend worden, dat ten aanzien van de zorgwekkende „mishandeling” van het water werkelijk niemand vrij uitgaat. Het handvest richt zich tot iedereen, van het individu via de overheden tot aan de internationale groeperingen toe. Van de Raad van Europa kan trouwens niet anders worden verwacht. Deze Raad moet immers zijn denken en handelen baseren op het beginsel dat de landen, bij eigen onafhankelijkheid en eigen verantwoordelijkheid, zich samen gedragen als een grote Europese familie, die niet onverschillig mag staan tegenover de gedragingen van enig lid van die familie.

In de tweede plaats mag niet de fout worden gemaakt het handvest alleen te beschouwen als een poging om de zorgen te verlichten van degenen die de drink- en bedrijfswatervoorziening behartigen. Het gaat om het behoud van het water in de meest algemene zin des woords. Daarbij moet ook worden gedacht aan de gevaren die het water als scheepvaartweg bedreigen; aan de eerbied die het water verdient wanneer het ten nutte wordt gemaakt bij watersport of bij enige vorm van recreatie; aan dreigende aantasting van de bergingsmogelijkheid van water in de ondergrond bij onoordeelkundig gebruik van de bodem; aan de ernstige gevolgen van verontreiniging van de wegen die het water, bovengronds of ondergronds, moet volgen in delen van de natuurlijke kringloop.

In de derde plaats verdienen de ontwerpers waardering voor het feit, dat zij, zonder het handvest tot een onoverzichtelijk of hinderlijk gedetailleerd stuk te laten uitgroeien, een wijd veld voor overdenking en bezinning hebben geopend. De opstellers van het rapport van 1965 lieten in hun arbeid — en dat mag hen, gezien hun plaats in de organen van de Raad van Europa niet euvel worden gedeut — duidelijk hun erkenning van het grote belang van een effectieve natuurbescherming doorschemeren. Daarvan kan de redactie van het zesde artikel als bewijs gelden. Dit artikel neemt in het raam van het geheel een eigen en een ietwat uitzonderlijke plaats in, ook al moet het in dit artikel gestelde, op zich zelf beschouwd, volledig worden onderschreven. Toch zijn de ontwerpers niet in de fout vervallen het handvest door een sterk accent in de richting van de natuurbescherming een te eenzijdig karakter te geven.

De geadresseerden

Zoals reeds werd opgemerkt richt het handvest zich niet uitsluitend tot een of enkele maatschappelijke groeperingen. Geen mens op aarde kan met recht volhouden, dat het hem niet raakt want reeds het in het eerste artikel gestelde, „zonder water is geen leven mogelijk” gaat ieder individu aan, ongeacht de plaats die hij of zij in de menselijke samenleving inneemt. De geadresseerden laten zich overigens in de volgende categorieën indelen:

1. het individu, hetzij als gebruiker hetzij als consument van water;
2. de ondernemer, hetzij als verwerker van water in zijn product hetzij door water als hulpstof te gebruiken in zijn fabricageproces;
3. de deskundige, die zich beijvert om het water zijn uiter-

mate gevarieerde functie in de samenleving zo goed mogelijk te doen vervullen;

4. de overheden, die de zorg om het water in hun beleid moeten betrekken opdat het welzijn van individu en gemeenschap niet door ondeugdelijk water wordt aangetast;
5. internationale organisaties, die ter wille van de weg die het water, over landsgrenzen heen, volgt tot samenwerking worden geroepen.

De eerste categorie wordt tot bezinning geroepen door de artikelen 1, 2, 3 en 10. De mens, die zich niet wil laten overtuigen van het bestaan van een watervraagstuk, zal misschien de uitspraak, dat zonder water geen leven mogelijk is, ervaren als het intrappen van open deuren. Toch mag die uitspraak niet worden gedegradeerd tot een loze kreet want waar het leven in 't geding is, past grote aandacht. Het is evenwel een illusie te menen dat de aandacht gespannen zal blijven als de uitspraak van het eerste artikel niet terdege kan worden gemotiveerd. Die uitspraak zal het individu, wiens aandacht wordt gevraagd, nauwelijks verontrusten, als het in de mening blijft verkeren, dat er meer dan genoeg water is. De eerste zin van het tweede artikel is dan ook te beschouwen als een rechtvaardiging van de om bezinning roepende uitspraak van het eerste artikel.

Het moge de vakman overbodig lijken, maar het heeft wel degelijk zin het individu, dat meent teveel aan het hoofd te hebben om zich ook nog zorgen over het water te maken, ervan te doordringen dat onze planeet weliswaar onmetelijke hoeveelheden water bevat, maar dat het beschikbare zoete water van bruikbare hoedanigheid beperkt is. Daarbij is het een harde noodzaak de consument, die het water veelal achteloos verbruikt en even achteloos vervuult, er van te doordringen dat wel de behoefte stelselmatig stijgt maar de mogelijkheden ontbreken even stelselmatig nieuwe bronnen aan te boren. Dat er daarom een zorgvuldig gevoerd waterbeheer moet zijn zal een weldenkend individu willen aanvaarden, maar het zal hem ontgaan hoe het in dat beheer een nuttige bijdrage kan leveren. De tweede zin van het tweede artikel heeft veeleer betrekking op een zaak die de nog nader te bespreken vierde categorie regardeert.

De waarschuwing, die vervat is in het derde artikel, zal het individu, dat door de beide eerste artikelen tot nadenken is gebracht, niet vreemd in de oren klinken. Intussen moet in 't bijzonder op dit terrein voor overdrijving worden gewaakt. Zolang er geen sprake is van doelbewuste verontreiniging met kwade bedoelingen mag men het individu zijn aandeel in de verontreiniging van grond- en oppervlaktewater, voor zover dit uitvloeisel is van zijn natuurlijke levensfunctie, niet als een misdaad aanrekenen. Het mag meeprofiteren van de zegenrijke omstandigheid, dat de natuur o.m. is gekenmerkt door een biologisch leven, dat dag in dag uit het zelfreinigingsproces in stand houdt. Slechts moet de mens zich voortdurend bewust zijn, dat ook ten aanzien van de waterverontreiniging de emmer kan overlopen; dat hij door onjuist handelen de fatale druppel kan creëren die het overlopen inleidt en dat hij mitsdien speciaal op dit terrein zich voor onnadenkend handelen moet hoeden.

Het tiende artikel kan geredelijk worden aangemerkt als een samenvatting van de teksten der drie eerste artikelen. Het op aarde beschikbare water laat zich niet splitsen in afzonderlijke hoeveelheden die het onvervreembare eigendom zijn van de enkele mens; het is in alle opzichten gemeengoed. Daaruit vloeit voort dat aantasting door de een nadeel kan berokkenen aan de ander. Mitsdien moet elk onnodig gebruik worden vermeden en elk gebruik weloverwogen zijn. De tweede categorie staat in onze moderne samenleving in een vrij kwade reuk omdat haar — in vele gevallen terecht — veronachtzaming van het gestelde in de artikelen 3, 4 en 5 kan worden verweten. Er is alle reden om de industriële sector voortdurend met grote klem voor te houden welk kwaad hij sticht door overmatige verontreiniging van het

water, maar ook hier hoede men zich voor overdrijving. Het is nu eenmaal een levensvoorwaarde voor elk land, ook voor het onze, dat de industriële ontwikkeling die voor zovelen een bestaansmogelijkheid schept en, meer dan welke andere maatschappelijke activiteit dan ook, bijdraagt aan verhoging van het welvaartsniveau, waar mogelijk wordt bevorderd. Daarbij moet worden aanvaard, dat de medaille een keerzijde heeft. Water als hulpstof is onontbeerlijk in vrijwel elk fabricageproces en het fungeren als hulpstof brengt in de regel mee, dat het bedrijfswater de fabriek minder schoon verlaat dan het er in komt. Dit te veroordelen betekent de industrie in het hart aantasten. Daarom moet voor de industriële sector, evenals voor de huishoudelijke verbruiker, de mogelijkheid open blijven te profiteren van het herstellende effect van de biologische zelfreiniging.

Natuurlijk zijn er — het zij met nadruk gesteld — grenzen die de industriële sector niet ongestraft mag overschrijden. Die sector moet zich daarop scherp bezinnen want de door hem teweeggebrachte verontreiniging is veelal van zo bedenkelijke aard, dat herstel van de oorspronkelijke waterkwaliteit een onmogelijkheid dreigt te worden. Een zo ver gaande degeneratie van het water is ontoelaatbaar. Immers moet de industriële sector steeds voor ogen houden dat hij in de regel opereert midden in of in de directe omgeving van bevolkingsconcentraties, die op dezelfde waterbronnen zijn aangewezen en die niet kunnen tolereren dat zij water van zo inferieure kwaliteit moeten gebruiken dat dit, zelfs na kostbare zuivering, nauwelijks aan de eisen van volksgezondheid en hygiëne kan beantwoorden.

In deze gedachtengang kan gesteld worden, dat de industriële ondernemer zich in het bijzonder de waarschuwing van artikel 5 moet aantrekken. Er zijn gelukkig, ook in ons land, duidelijke aanwijzingen dat de industriële sector zich bewust wordt van de gevaren die de — mede door zijn toedoen — voortgeschreden verontreiniging van de oppervlaktewateren voor de samenleving heeft doen ontstaan.

Aangenomen mag worden, dat deze sector bereid zal zijn mede te werken aan verbetering van de huidige, zeer onbevredigende situatie. Om zuiver economische redenen zal hij evenwel zijn bijdrage willen beperken tot het strikt nodige. Die bijdrage zal te effectiever zijn naarmate het inzicht in de grenzen die ten aanzien van verontreiniging van oppervlaktewater in het belang van andere verbruikers, b.v. de waterleidingbedrijven, in acht moeten worden genomen. Voor een dergelijke rijping van inzicht is intensivering van de onderlinge gedachtenwisseling tussen alle belanghebbenden bij het gebruik van oppervlaktewater in enigerlei vorm onmisbaar.

De derde categorie, die zich in het bijzonder op het gestelde in de artikelen 7 en 9 moet bezinnen, is uiteraard niet beperkt tot degenen die werkzaam zijn in het waterleidingvak. Reeds werd opgemerkt, dat het water in onze samenleving een uitermate gevarieerde functie vervult. Daarbij valt te denken aan de scheepvaart, aan de land- en tuinbouw, aan de actieve en passieve recreatie, aan de takken van sport waarbij water een functie vervult en niet in het minst de drink- en bedrijfswatervoorziening. De te stellen eisen zijn voor het ene terrein minder stringent dan voor het andere. Zuiver kwantitatief bezien vergen de belangen van de scheepvaart, de land- en tuinbouw en ten dele ook de drink- en bedrijfswatervoorziening het in acht nemen van bepaalde minimum voorwaarden terwijl recreatie en sport in dit opzicht weinig gevoelig zijn. Kwalitatief bezien moeten evenwel voor alle genoemde terreinen bepaalde eisen, zij het onderling nogal sterk uiteenlopend, in acht worden genomen. In dit opzicht kunnen scheepvaart enerzijds en drinkwatervoorziening anderzijds als de beide uitersten worden aangemerkt. De scheepvaart is ongetwijfeld bescheiden doch zelfs zij mag verlangen dat het water van de scheepvaartweg niet in anaerobe toestand verkeert. De drinkwatervoorziening stelt de zwaarste eisen omdat zij, zoals in artikel 4 wordt omschreven, moet voldoen aan de eisen van de volksgezondheid.

De variatie in de terreinen, het eigen karakter van de verlangens op elk afzonderlijk terrein en de desondanks elkaar onderling beïnvloedende belangen maken, zoals artikel 7 omschrijft, inventarisatie van de watervorraden noodzakelijk. De omschrijving moest kort en bondig blijven, maar het zal duidelijk zijn, dat inventarisatie een omvangrijke — en veelal moeizame — bezigheid is. Het gaat niet alleen om het vaststellen van de beschikbare hoeveelheid water op een bepaald tijdstip maar ook om het inzicht in de factoren die de watervorraden kwantitatief doen wisselen en — kwantitatief of kwalitatief — de belangen van de hiervoor genoemde terreinen in gevaar kunnen brengen.

Terecht wordt daarom in artikel 9 gesteld, dat meer wetenschappelijk onderzoek nodig is. Volgens dat artikel moet het onderzoek worden gericht op het behoud van water. Daarmee wordt niet bedoeld het bewaren of in stand houden van de aanwezige hoeveelheid op de aarde, want men kan geen water doen verdwijnen, maar het wel verontreinigen. Het onderzoek moet waarborgen scheppen, dat voor alle terreinen waarop water een functie vervult de vereiste hoeveelheid te allen tijde beschikbaar is maar tevens dat de uit het gebruik op het ene terrein voortvloeiende verontreiniging door passende maatregelen zo goed mogelijk wordt gecompenseerd opdat het gebruik (van veelal hetzelfde water) op het andere terrein mogelijk blijft.

Het spreekt vanzelf, dat het bedoelde onderzoek slechts geven kan wat er van wordt verwacht als het wordt verricht door terdege onderlegde onderzoekers. Het aantal onderzoekers zal moeten toenemen naarmate het steeds intensievere gebruik van water dwingt tot uitbreiding en verdieping van het wetenschappelijke onderzoek.

Van de hier besproken categorie mag ook worden verwacht dat zij de gegevens verschafft voor het opbouwen van een goede publieke voorlichting. Het moge waar zijn, dat het rendement van voorlichtingsacties in vele gevallen gering is, toch moet een goed georganiseerde voorlichting urgent worden geacht want de grootste groep onder de gebruikers of verbruikers van water, n.l. de eerste categorie, is tevens de meest onwetende en daarom — zij het onbedoeld — in zekere zin de gevaarlijkste.

De vierde categorie kan, wel beschouwd, geen enkel van de twaalf artikelen van het handvest aan haar aandacht laten ontsnappen. De overheden — met opzet wordt de meervoudsvorm gekozen omdat de centrale overheid zich geruggesteund moet weten door de provinciale en gemeentelijke autoriteiten — moeten grotere terreinen overzien dan de enkeling en hun activiteiten, uiteraard elk op eigen territorium, richten op een optimaal gebruik van het voor de gehele samenleving beschikbare water. Daartoe moeten belangen worden afgewogen, prioriteiten worden beoordeeld en bestemmingen worden vastgesteld. Kortom, er moet een doelmatig beheer van het water worden gevoerd. Op basis van de gemeengoed geworden democratische beginselen kunnen aan de gemeentelijke en provinciale overheden zekere verordenende bevoegdheden niet worden ontzegd. Desondanks moet het aan de centrale overheid voorbehouden blijven tegen de achtergrond van de nationale belangen de algemene beleidslijnen uit te zetten. Omdat het, althans in ons land, onmogelijk is voor elk terrein waarop water een functie moet vervullen, een eigen — en flexibel — kwantum te reserveren, waarmee naar believen kan worden gehandeld, moet, zoals artikel 8 kort en bondig stelt, de centrale overheid over een basisplan beschikken. Van beschouwingen over de onderscheiden aspecten van een dergelijk plan kan thans worden afgezien omdat over een desbetreffend Nederlands plan reeds eerder werd geschreven. *) Slechts zij hier gememoreerd, dat de tot nu toe verrichte studies overduidelijk hebben doen blijken, dat een zorgvuldig beheer van het water (zie artikel 2) een harde noodzaak is.

De laatste categorie wordt, figuurlijk gesproken, ten tonele gevoerd in de artikelen 10 en 11. Het handvest dankt zijn

*) Verwezen wordt naar H₂O, eerste jaargang, nummer 7, april '68

grote betekenis als Europees document in het bijzonder aan deze beide artikelen. De inhoud ervan rechtvaardigt het besluit van de Raad van Europa het water op te nemen in de reeks van onderwerpen, waarover de lidstaten tot gedachtenwisseling en tot gemeenschappelijke besluitvorming worden geroepen. Immers kan men de in de artikelen 1 tot 10 vervatte verklaringen, c.q. probleemstellingen, nog beschouwen als nationale aangelegenheden, doch alle daarop gebaseerde activiteiten dreigen schipbreuk te leiden als het water door verwerpelijke manipulaties buiten de landsgrenzen als grondstof voor consumptie onaanvaardbaar of als medium onbruikbaar wordt. Daarom moeten dergelijke manipulaties op Europees niveau, d.w.z. in de organen van de Raad van Europa aan de kaak worden gesteld, opdat op datzelfde niveau de weg naar verbetering of herstel wordt gebaad.

Het beheer over vele natuurschatten kan worden ingebed in door grenzen gemarkeerde gebieden, maar het bewegelijke water gaat, met minachting voor politieke of administratieve grenzen, zijn weg van heuvel of berg naar de zeeën. De Raad

van Europa verdient erkenning voor het feit, dat hij, dit natuurfeit erkennend, in duidelijke en doordringende bewoordingen oproept om de zegenrijke invloed van dit beweeglijke water zoveel mogelijk ongerept te laten.

De verwachtingen

Het handvest is afgekondigd en het gaat zijn weg door de landen van de Raad van Europa. Zal het ondanks de begeleidende klaroenstoot van de Raad effect missen? Het ingestelde Nationale comité voor het waterbehoud spant zich in om het antwoord duidelijk ontkennend te doen luiden. Maar ook dit comité zal niet slagen als de organen, die dagelijks op enigerlei wijze met het water te maken hebben, niet zouden meewerken. Schrijver dezes is zich bewust, dat het geven van voorlichting een moeilijke en vaak teleurstellende bezigheid is. Desondanks hoopt hij, dat de werkers in het waterleidingvak hun voorlichting zullen intensiveren opdat heel Nederland zich aangordt om het kostbare water zo ongerept mogelijk te bewaren.