

Wat gebeurde er in 1984-1986 in de Internationale Rijncommissie, voorafgaand aan de Sandoz-ramp?

Roel Zijlmans (oud-waterbestuurder)

In de literatuur over de Internationale Rijncommissie vindt men steeds dat de doelstelling en leuze ‘de zalm terug in de Rijn’ uit het Rijnactieprogramma van 1987 een spontane ingeving zou zijn geweest. In werkelijkheid waren de zalm, ecologisch onderzoek en kwaliteitsdoelen toen al enkele jaren aan de orde in de Commissie. Ze waren er ingebracht door het secretariaat en ontmoetten soms meer tegenwerking dan ondersteuning. *Petite histoire* uit de grote Rijngechiedenis.

Begin jaren tachtig van de vorige eeuw was ik secretaris van de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging (ICBR). Dat was toen een hooggekwalificeerd technisch gezelschap, in hoofdzaak gericht op de uitvoering van het Rijnchemieverdrag (1976). De voortgang was traag en vaak moeizaam. Sommige delegaties wensten niet vooruit te lopen op soortgelijk overleg in EEG-verband. Er was geen gemeenschappelijke visie op doelen voor de toekomst en over de manier waarop die bereikt moesten worden. De ecologische waterkwaliteit werd nog nergens in de Commissie behandeld. De Nederlandse voorzitter die begin 1984 aantrad, baron D.W. van Lynden, presenteerde een eigen technisch ‘Prioriteitenprogramma 1984-1987’, dat wat meer vaart in de uitvoering van het Rijnchemieverdrag zou moeten brengen [1]. Het vroeg extra inspanning, maar was niet verplichtend en bevatte geen aansprekende doelen. De andere delegaties reageerden koel op dit persoonlijke programma.

Ondergang van de werkgroep ‘Langetermijnprogramma’

In 1984 speelde in de Commissie ook de discussie of de werkgroep ‘Langetermijnprogramma’ nog reden van bestaan had. De werkgroep was in de jaren zeventig ingesteld om een langetermijnprogramma voor sanering van grote lozingen op te stellen en periodiek aan te passen. Veel verder dan enkele inventarisaties was de werkgroep nooit gekomen. Ze was al jaren niet meer actief. In de plenaire vergadering van de Commissie van 10/11 juli 1984 in Stuttgart stelde de werkgroep voor haar taken te beperken tot het opstellen van een inventaris van de grote zuurstofverbruikende lozingen. Vanuit andere werkgroepen zouden daar inventarissen van andere stoffen aan kunnen worden toegevoegd. Verder zou de werkgroep een samenvattend overzicht kunnen maken van de doelen van de lidstaten bij de sanering van afvalwaterlozingen, met het oog op de waterkwaliteit. Het zou daarbij om de signaalwerking gaan, niet om een aanzet voor een verbindende richtlijn [2].

In de plenaire vergadering keerden de meeste delegaties zich tegen deze voorstellen, vooral tegen het overzicht van doelstellingen. Alleen Nederland steunde ze. De Zwitserse delegatie, onder leiding van de heer R. Pedroli, was de felste tegenstander. Ze pleitte voor opheffing van de werkgroep, en zegde daarover een beargumenteerde nota toe. Op voorstel van de secretaris werd wel afgesproken via contactpersonen de gegevens voor een bijgewerkte inventaris van grote zuurstofverbruikende lozingen (> 50.000 inwonerequivalenten) te verzamelen [3]. Vooral omdat Duitsland onvoldoende gegevens leverde, lukte het in de jaren daarna niet tot dat overzicht te komen.

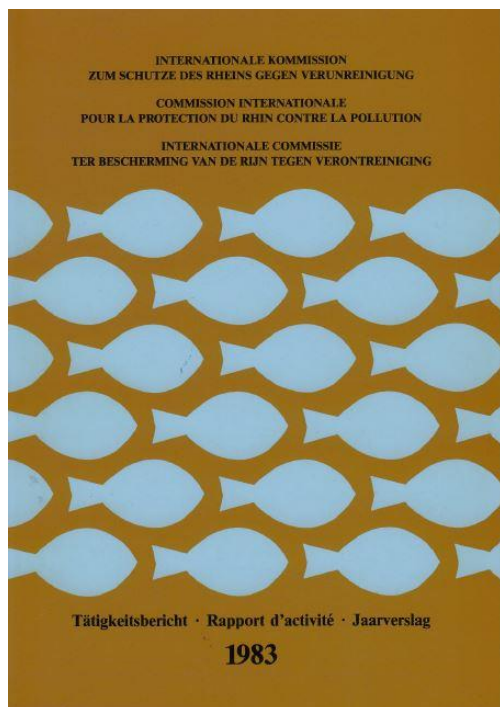
In het volgende delegatieleidersoverleg van 18 december 1984 bracht de Zwitserse delegatie een nota in die het definitieve einde van het idee van een Langetermijnprogramma betekende. De Commissie zou geen capaciteit hebben voor activiteiten die misschien wel wenselijk, maar niet noodzakelijk en concreet opgedragen waren. Daaronder rekende ze ook het voorstel om de plannen van de lidstaten met betrekking tot de kwaliteit van het Rijnwater en de bijbehorende doelstellingen samen te brengen en te vergelijken. Er zou dus ook geen behoefte zijn aan een werkgroep 'Saneringsbeleid', die als mogelijkheid werd genoemd in het ontwerp van de secretaris voor een gestroomlijnde structuur van de Commissie [4].

Alle delegaties stemden uiteindelijk met de Zwitserse conclusies in. Alleen de Fransen merkten op dat de Commissie zich toch wat meer met kwaliteitsdoelen zou moeten bezighouden [5]. Frankrijk had in die tijd in Nederland een slechte naam op milieugebied, vanwege de grote zoutlozingen uit kalimijnen in de Elzas. Het regionale waterschap *Agence de l'eau Rhin-Meuse* werkte echter aan modernisering van zijn waterbeleid, met aandacht voor ecologie en rivierherstel.

In Nederland vond rond die tijd een heroriëntering van het waterbeleid plaats. De tweede Nota Waterhuishouding (1984) en het derde Indicatief Meerjarenprogramma Water 1985-1989 verbreedden dit beleid in de richting van een watersysteem- en ecosysteembenadering. De beleidsnotitie 'Omgaan met water' uit 1985 werkte de visie van integraal waterbeheer nog nader uit. Een internationale component daarvan ontbrak nog.

Begin van aandacht voor ecologische kwaliteit

De weg naar een langetermijnprogramma of (ecologische) kwaliteitsdoelen in de ICBR was door de Zwitserse interventie voorlopig afgesloten. Het zou een kwestie worden van kleine stapjes, omdat de meeste delegaties aan die koers vasthielden. Als secretaris bracht ik in januari 1985 het Jaarverslag 1983 uit, dat als verrassing op de kaft een gestileerde school vissen toonde (afbeelding 1). Ook in de volgende jaren sierden die vissen de omslag. Medio 1985 was mijn termijn bij de ICBR in Koblenz afgelopen en keerde ik terug naar de Hoofddirectie van de Waterstaat in Den Haag. Daar coördineerde ik in 1986 de Nederlandse inbreng in de ICBR en haar werkgroepen.



Afbeelding 1. Kaft van het Jaarverslag 1983 van de ICBR uit 1985, met school vissen

Een eerste kans om de ecologische kwaliteit terug op de agenda van de ICBR te brengen, kwam bij het delegatieleidersoverleg van 11 april 1986 in Den Haag. Op mijn aangeven hield de Nederlandse vertegenwoordiger, ambassadeur J.G. van der Tas, een interventie over de visstand als indicator van de waterkwaliteit in de Rijn. Hij wees erop dat precies honderd jaar geleden, op 7 juni 1886, het Rijnzalmtraktaat was gesloten tussen Zwitserland, Duitsland en Nederland, later ook Frankrijk en Luxemburg. Dit verdrag moest voorkomen dat de zalmstand in de Rijn verder achteruit ging. Nederland, dat veel trekvisen al in de benedenloop wegving, had als concessie ingestemd met vangstbeperkingen. De uit het traktaat voortgekomen Rijnzalmcommissie werd vanaf 1950 omgevormd tot de algemenere Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn tegen verontreiniging (verdrag van Bern, 1963). Door verschillende oorzaken waren de trekvisen inmiddels toch nagenoeg uit het stroomgebied verdwenen. Nederland vroeg in Den Haag – honderd jaar na zijn eigen concessie in het zalmtraktaat – aan de bovenstroomse landen om de functie van de Rijn als leefgebied voor vissen überhaupt mogelijk te maken [6]. In de vergadering gaf ik alle gedelegeerden een kopie van het nog altijd geldende traktaat.

De Nederlandse delegatieleider verbond daaraan het voorstel om de visstand, als indicator van de biologische toestand van de Rijn, te onderzoeken en daarover op gezette tijden te rapporteren. Hopelijk zou daarmee een positieve trend in de ontwikkeling kunnen worden vastgesteld. De werkgroep 'Doorlopend Onderzoek' zou dit kunnen oppakken en beginnen met het samenvoegen van de nationale kennis. Het overzicht kon dan in het Jaarverslag worden gepubliceerd. De andere delegatieleiders reageerden terughoudend, maar niet geheel afwijzend op het voorstel. Ze stemden ermee in dat de werkgroep – destijds onder voorzitterschap van Jan Jansen (hoofdingenieur-directeur Dienst Binnenwateren/RIZA) – de mogelijkheden voor een dergelijk onderzoek zou nagaan [7].

Ik nam daarna contact op met het Rijksinstituut voor Visserijonderzoek in IJmuiden, om te zien welke resultaten beschikbaar waren en wat er aan onderzoek gaande was. Wobbe Cazemier was daar destijds deskundige op het gebied van zoetwatervis. De binnenwateren waren echter bij het instituut

geen prioriteit. Voor samenwerking was een specifieke opdracht nodig, en binnen de ICBR eerst een duidelijk mandaat. De volgende bijeenkomst van de plenaire vergadering van de Commissie was op 2/3 juni 1986 in Parijs. Als voorzitter van de werkgroep 'Doorlopend Onderzoek' stelde Jan Jansen daarvoor gegevens te verzamelen en te rapporteren over de visstand van de Rijn, over soorten, aantallen en ontwikkelingen daarin. In uitbreiding zou het moeten gaan over de gehele biologische toestand van de Rijn, plantjes, diertjes, micro-organismen enzovoort inbegrepen. De plenaire vergadering stemde zonder veel discussie met dit mandaat in [8]. De Nederlandse delegatie deed, tot mijn spijt, voor het moment geen moeite meer om het eeuwfeest van het Rijnzalmtraktaat en de symboliek daarvan onder de aandacht te brengen.

De milieuramp bij Sandoz in Bazel op 1 november 1986

Nog voor de werkgroep goed en wel met het opgedragen onderzoek kon beginnen, veranderde een brand bij de chemische fabriek van Sandoz in het Zwitserse Bazel de verhoudingen binnen en de focus van de ICBR compleet. Grote hoeveelheden chemicaliën kwamen met het bluswater in de Rijn terecht en vernietigden er al het leven tussen Bazel en Koblenz. Ook verder benedenstrooms werd voor langere tijd grote schade aangericht. De schok bij regeringen en in de publieke opinie was enorm. Er werd geroepen om onmiddellijke en ingrijpende acties. De bevoegde ministers van de Rijnsoeverstaten kwamen al op 12 november in Zürich in spoedvergadering bijeen. Zwitserland was als schuldige nerveus en geïntimideerd, en bereid tot vergaande maatregelen om de rust te herstellen. Een duidelijk plan was er echter niet.

Ik was niet aanwezig bij die bijeenkomst in Zürich. In de literatuur over de ICBR en het Rijnactieprogramma vindt men steeds het verhaal dat twee begeleiders van minister Kroes op de terugweg de *brainwave* hadden om van de zalm het symbool te maken van het ecologisch herstel van de Rijn [9], [10], [11]. Een nieuwe ingeving was dit echter niet, omdat de hele ambtelijke delegatie bekend was met de discussies binnen de ICBR in de voorgaande jaren. Wel was het natuurlijk een uitgelezen moment om de al in de periode 1984-1986 ingezette ontwikkeling naar meer aandacht voor de ecologische kwaliteit een impuls te geven. Aan Nederlandse zijde was scepsis niet meer gepast. De andere delegaties hadden die ontwikkeling steeds zoveel mogelijk afgehouden, omdat ze vonden dat ze al overbelast werden door het bestaande werkprogramma. Ze zouden in de nieuwe situatie geen andere keus hebben dan in te stemmen met ambitieuze en aansprekende doelen.

Naar een Rijnactieprogramma



Afbeelding 2. Rijnministersconferentie op 19 december 1986 in Rotterdam. Van rechts naar links: minister Neelie Kroes (Verkeer en Waterstaat), bondspresident Egli (Zwitserland) en minister Carignon (Frankrijk)

De Rijnministersconferentie van 19 december 1986 (afbeelding 2) in Rotterdam, waarvan ik secretaris was, moest in enkele dagen worden voorbereid. Het van Nederlandse kant opgestelde ontwerp-communiqué werd met geringe wijzigingen aangenomen. De ministers spraken af sneller, ambitieuzer en krachtvoller dan voorheen op te treden tegen chemische en calamiteuze verontreiniging. Ze kwamen een aantal nieuwe acties en doelstellingen overeen. Ook enkele al eerder in gang gezette voornemens inzake ecologische kwaliteit werden bevestigd:

- Duidelijk en duurzaam verbeteren van het ecosysteem van de Rijn.
- Biologisch onderzoek naar de visstand, macrozoöbenthos (bodemdieren) en overige organismen.
- Rapporteren over ecologische aspecten in het Jaarverslag.
- Herkolonisatieprogramma voor de visstand, in samenwerking met visserijdeskundigen.
- Gebruik van de Rijn voor de drinkwatervoorziening moet ook in de toekomst mogelijk zijn.
- Het ecosysteem van de Rijn moet tegen 2000 in een toestand zijn gebracht waarin vroeger aanwezige maar thans verdwenen soorten (zoals de zalm) weer inheems kunnen worden.

De ministers gaven in Rotterdam de ICBR opdracht hiervoor een Actieprogramma uit te werken en dit aan de volgende ministersconferentie voor te leggen. Nederland deed het aanbod een ontwerp te laten maken door Pieter Winsemius, oud-minister van Milieubeheer (VROM) en werkzaam bij het adviesbureau McKinsey. Deze stelde in korte tijd een ontwerp van een Actieplan op, waarmee in

overzienbare kleinere stappen de uiteindelijke doelen behaald moesten worden. De ICBR werkte het in enkele maanden uit tot haar eigen Actieprogramma “Rijn” [12]. Het werd aangenomen in de ministersconferentie van 1 oktober 1987 in Straatsburg. In drie fasen moesten tegen 2000 de volgende hoofddoelen worden bereikt:

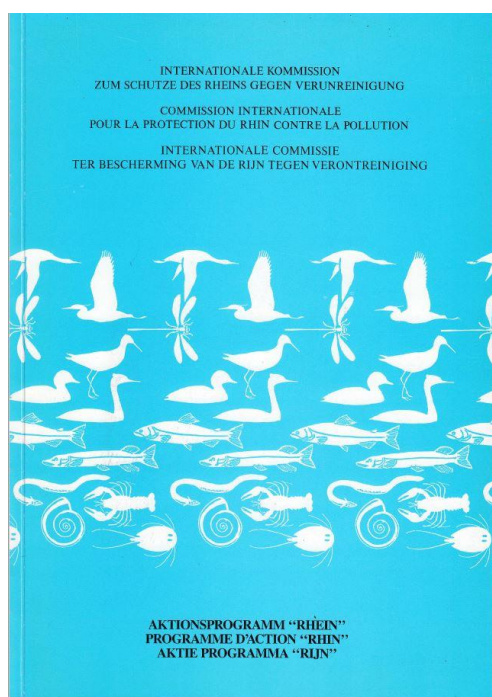
- Vroeger aanwezige hogere soorten (bijv. de zalm) moeten in de Rijn weer inheems kunnen worden.
- Gebruik van de Rijn voor de drinkwatervoorziening moet ook in de toekomst mogelijk zijn.
- Vermindering van de belasting van sedimenten met schadelijke stoffen.

Alle drie de doelen waren belangrijke Nederlandse wensen. Drinkwaterbedrijven in de delta hadden belang bij vermindering van de chemische en chloridelozingen. Vooral Rotterdam had veel last van verontreinigd sediment, dat in een speciale ‘slufter’ opgeborgen moest worden. De nog in detail uit te werken maatregelen zouden gericht zijn op:

- Versnelde sanering van de permanente belasting uit directe en diffuse bronnen.
- Vermindering van het risico op calamiteuze verontreiniging.
- Verbetering van de hydrologische en morfologische toestand.

De samengestelde inventarissen van grote zuurstofverbruikende afvalstromen en van lozingen van prioritair stoffen – die eerder al maar niet tot stand waren gekomen – werden als dringende acties opgenomen in de eerste fase van het programma.

De illustratie op de kaft van het Actieprogramma toonde, naast de vissen, het hele verdere spectrum van vroegere Rijnfauna, van micro-organismen tot riviervogels (afbeelding 3).



Afbeelding 3. Kaft van het Actieprogramma “Rijn” uit 1987, met Rijnfauna

Het toeval wilde dat uitgerekend de heer Pedrolì – die in 1984 het langetermijnprogramma en het saneringsbeleid van de Commissie geblokkeerd had, begin 1987 namens Zwitserland het

voorzitterschap van de ICBR op zich had genomen. Hij moest leiding gaan geven aan de uitvoering van het nieuwe Actieprogramma. De heer Pedroli deed dat overigens voortreffelijk.

Besluit

De zalm als symbool voor ecologisch herstel in het Rijnactieprogramma van 1986/1987 was geen nieuwe vondst. Vissen en onderzoeks- en saneringsprogramma's die moesten leiden tot een betere ecologische toestand, waren – op voordracht van het secretariaat – al in de jaren daarvoor onderwerp van discussie in de Rijncommissie. Met name was eerder in 1986 al aandacht gevraagd voor het eeuwfeest van het Rijnzalmtraktaat. Dat zaad was op rotsige bodem gevallen. De meeste partijen toonden tot de brand bij Sandoz nauwelijks belangstelling voor deze onderwerpen. De inzet van de Nederlandse delegatie was op dit gebied 'realistisch'. Ze steunde de plannen, maar met mate. Nederland zag wel snel dat de ramp kansen bood op nieuw beleid. Het manifesteerde zich daarna als belangrijkste trekker van het Actieprogramma.

Referenties

1. ICBR (1985). Prioriteitenprogramma 1984-1987. *Jaarverslag 1983*, bijlage A.
2. *Verslag (PLEN 14/84, 11-05-1984) van voorzitter werkgroep 'Langetermijnprogramma' aan plenaire vergadering.*
3. *Verslag 49^e plenaire vergadering, 10/11-7-1984, Stuttgart, punt 8.*
4. *Voorstel (DELch 13/84, augustus 1984) van Zwitserse delegatie aan delegatieleiders inzake 'Langetermijnprogramma'.*
5. *Verslag delegatieleidersoverleg, 18-12-1984, Brussel, punt 4 en 5.*
6. *Uitgeschreven interventie van Nederlandse delegatieleider voor delegatieleidersoverleg, 11-04-1986, 5-6.*
7. *Verslag delegatieleidersoverleg, 11-04-1986, Den Haag, punt 8.5.*
8. *Verslag 51^e plenaire vergadering, 2/3-6-1986, Parijs, punt 7.*
9. Disco N. & Heezik A. van (2014). *Different strokes for different folks*, 74-76. Rijkswaterstaat. Delft: Eburon.
10. Dieperink C. (1997). *Tussen zout en zalm*. Proefschrift Universiteit Utrecht. 273.
11. Huisman P. (2001). 'Waarvan akte. Internationale verdragen nopens de Rijn'. In: Heezik A. van, et al. *Zoals ook zee zich terugtrekt en leegte achterlaat. Vriendenbundel Pieter de Wilde*. Rijkswaterstaat.
12. ICBR (1987). *Aktionsprogramma "Rhein" ausgearbeitet von der Internationalen Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung*, Straßburg, 30-09-1987.