

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/164698>

Please be advised that this information was generated on 2021-09-21 and may be subject to change.

[p. 186]



Industrie aan de oever van de Rijn - Foto Stichting Leefmilieu, Antwerpen.

[p. 187]

## **Vanuit eigenbelang naar milieubelang**

### **De aanpak van de milieuproblemen van de Rijn en de Schelde**

**Pieter Leroy**

*werd geboren in Deinze in 1954. Studeerde Sociologie aan de K.U. Leuven en promoveerde in 1983 aan de U.I. Antwerpen. Is hoofddocent aan de faculteit Beleidswetenschappen, vakgroep Milieu, Natuur en Landschap van de K.U. Nijmegen. Publiceerde studies en artikelen over milieuproblemen en milieubeleid.*

*Adres: Grameystraat 4, NL-6525 DP Nijmegen*

‘De meeste rivieren raakten vervuild als zij door steden of langs dorpen stroomden. De plaatselijke bevolking koos immers de gemakkelijkste oplossing door zowel het huishoudelijk als het industrieel afval in het water te storten’, schreef Poulussen enkele jaren geleden in een boek over aspecten van de milieuproblematiek in de 17de en 18de eeuw. -(1) Hij voegt er echter aan toe dat niet die vervuiling op zichzelf aanleiding voor de overheden was om tegen het storten in rivieren op te treden. Verzanding en mede daardoor veroorzaakte overstromingen, eigenbelang dus, waren veel belangrijker motieven voor maatregelen waarmee het storten van afval in rivieren aan banden moest worden gelegd.

Natuurlijk zijn de omvang en aard van de verontreiniging van de rivieren sinds de 17de en 18de eeuw ingrijpend veranderd. De sterke bevolkingstoename, de modernisering en industrialisatie van de landbouw, de industriële ontwikkeling en de enorme welvaarts groei leidden allereerst tot een sterk toegenomen volume aan verontreiniging. Daarnaast is, door de productie van een aantal milieuvreemde stoffen, ook de aard van de vervuiling ingrijpend gewijzigd. Maar de twee mechanismen waarop Poulussen zinspeelt, zijn opvallend constant gebleven. In de eerste plaats natuurlijk het feit dat ‘men’ ook nu nog voor ‘de gemakkelijkste oplossing’ kiest door allerlei afvalstoffen op het oppervlaktewater te lozen. De milieuschade wordt, zo neemt men aan, daardoor afgevoerd. In feite wordt die alleen afgewenteld: op meer stroomafwaarts gelegen gebruikers van het water enerzijds, op het naamloze en stemloze milieu anderzijds. Ook het tweede mechanisme is tot op heden onverkort werkzaam: bedreigd eigenbelang blijkt ook vandaag het sterkste motief voor milieuzorg, veel sterker in ieder geval dan het algemeen belang van een schoon milieu. Milieumaatregelen worden ook nu doorgaans genomen op aandringen van benedenstroomse watergebruikers die zich, door milieu-

[p. 188]

onvriendelijke activiteiten van bovenstroomse gebruikers, in hun eigenbelang aangetast weten.

Dat botsende particuliere belangen en welbegrepen eigenbelang vaak de krachtigste drijfveren achter de ontwikkeling en uitvoering van milieubeleid zijn, geldt vooral ook voor het internationale milieubeleid. Daar ontbreekt het immers doorgaans aan een geaccepteerd gezag dat, zoals 'de staat' voor het binnenlandse beleid, geacht wordt garant te staan voor het algemene belang en dat desnoods ook afdwingt. De aanpak van de milieuproblematiek van twee internationale rivieren, de Rijn en de Schelde, en het voorlopig sterk uiteenlopende succes van die aanpak kan een en ander illustreren.

Hierna worden eerst de belangrijkste kenmerken van de Rijn en de Schelde geschetst, inclusief hun maatschappelijke en ecologische functies. Daarna wordt stilgestaan bij de wijze waarop tot nu toe voor de Rijn internationaal milieubeleid is ontwikkeld en gevoerd. Een vergelijkbare aanpak zou ook voor de Schelde zeer wenselijk en bruikbaar zijn. Aangegeven wordt waarom zo'n beleid tot dusver niet is ontwikkeld, terwijl de situatie rondom de Schelde er op het eerste gezicht eenvoudiger uitziet. Misschien dat de aangekondigde, nieuwe ronde van onderhandelingen alsnog resultaten oplevert.

### ***De Rijn en de Schelde: kenmerken en functies van twee internationale rivieren***

Voor wie enigszins vertrouwd is met de omvang en aard van beide riviersystemen is het in één adem noemen van de Rijn en de Schelde eigenlijk niet zo voor de hand liggend. Het stroomgebied van de Rijn omvat immers 185.000 km<sup>2</sup> (dit is een gebied ruim vijf keer zo groot als België) en beslaat, afgezien van Liechtenstein en een klein deel van Oostenrijk, vooral (delen van) Zwitserland, Frankrijk, Luxemburg, Duitsland en Nederland. Het stroomgebied van de Schelde is, met ongeveer 20.000 km<sup>2</sup>, zowat tien keer kleiner en omvat slechts drie landen. Ook het gemiddelde debiet van de Schelde ( $\pm 120$  m<sup>3</sup>/sec.), en daarmee natuurlijk ook de mogelijke vuilvracht, is aanzienlijk kleiner dan dat van de Rijn ( $\pm 2.000$  m<sup>3</sup>/sec.). Bovendien heeft de bovenloop van de Rijn, de zogeheten Alpenrijn, een geheel eigen karakter: de hoge stroomsnelheid en de hoge afvoer in de zomermaanden zijn typische kenmerken van een vooral door gletsjers gevoede bergrivier. De Schelde daarentegen is in zijn geheel een vlakterivier.

Ondanks deze verschillen hebben beide rivieren ook gemeenschappelijke kenmerken. In de eerste plaats vloeien beide rivieren door een dichtbevolkt gebied, met een hoog ontwikkelde, intensieve landbouw en een zeer sterke industrialisatie. Dit zijn meteen ook de belangrijkste bronnen van verontreiniging van beide rivieren. In de tweede plaats zijn het beide grensoverschrijdende rivieren. Het ontwikkelen en uitvoeren van een doeltreffend

[p. 189]

en doelmatig milieubeleid wordt daardoor zeer gecompliceerd. Een dergelijk beleid moet immers noodzakelijkerwijze betrekking hebben op het gehele stroomgebied en, zoals de rivier zelf, niet worden gehinderd door staatsgrenzen. Op het eerste gezicht lijkt, alleen door het aantal betrokken staten, de Rijn op dit punt meer problematisch dan de Schelde. Maar hier al mag duidelijk zijn dat de ingewikkelde intern-Belgische verhoudingen de ontwikkeling van beleid voor de Schelde zeer compliceren. Toch zijn die communautaire perikelen alleen een te makkelijke verklaring voor de jarenlange stagnatie van het beleid ten aanzien van de Schelde.

Belangrijker daarvoor zijn wellicht enkele andere verschillen tussen beide rivieren, andere dan de hiervoor genoemde geografische schaalkenmerken. Voor de ontwikkeling en voortgang van het milieubeleid is van belang aan te geven dat beide rivieren sterk verschillen in de maatschappelijke en ecologische functies die zij feitelijk (nog) vervullen. In principe zouden die functies echter nauw vergelijkbaar moeten zijn. Oppervlaktewateren hebben in de eerste plaats een belangrijke functie als waterafvoer, en daarmee ook als afvoerkanaal van allerlei direct in het water geloosde of van het land afgespoelde afvalstoffen. Deze laatste functie vervullen beide rivieren helaas in al te grote mate - over de omvang en aard van die verontreiniging straks meer. Oppervlaktewater is, ten tweede, in principe een belangrijke bron voor de drinkwatervoorziening. De Rijn vervult deze functie ook feitelijk nog. Een groot deel van (zuidelijk) Nederland betreft zijn drinkwater uit de Rijn, hetzij direct, hetzij indirect via het IJsselmeer. De Schelde vervult deze functie al lang niet meer, zij is daarvoor te enen male ook te zwaar verontreinigd. Rivieren van deze omvang hebben, ten derde, in beginsel ook een aantal economische functies, bijvoorbeeld voor de scheepvaart. De Rijn is zonder meer Europa's belangrijkste scheepvaartroute; de Schelde speelt terzake, alle verhoudingen in acht genomen, evenmin een onbelangrijke rol. Het water van beide rivieren wordt ook voor allerlei andere economische doeleinden gebruikt: als koel- en spoelwater voor industriële processen, als besproeiingswater voor land- en tuinbouw enz. Van die andere, historisch niet onbelangrijke sociaal-economische functie van rivieren, als viswater, komt momenteel óf nog zeer weinig (delen van de Rijn) of helemaal niets (de Schelde) terecht. Dit laatste staat ook in direct verband met de ecologische functies die rivieren vervullen: als ecotoop voor een groot aantal dieren (van micro-organismen via vissen en amfibieën tot vogels en zoogdieren) en voor allerlei types vegetatie. In beginsel vormen rivieren met hun omliggende gebied, de uiterwaarden niet het minst, zeer rijke, dynamische en complexe ecosystemen. Voor de Rijn en voor de Schelde geldt evenwel dat deze ecologische functie zwaar is aangetast. Dat heeft deels met allerlei fysieke ingrepen, zoals de kanalisering van de rivier en de bebouwing van de oevers te maken, deels echter ook met de intensieve landbouw in

[p. 190]

de uiterwaarden. Bovendien vormt de sterke verontreiniging van het rivierwater zelf natuurlijk een voortdurende bedreiging voor de nog resterende, ecologisch waardevolle gebieden op de oevers van beide rivieren.

Natuurlijk kan dit lijstje van maatschappelijke en ecologische functies die rivieren in principe en in feite (dienen te) vervullen nog verder worden aangevuld en verfijnd. Maar in dit bestek zijn vooral twee conclusies van belang. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat de vele functies die rivieren, zoals allerlei andere milieu-elementen, (moeten) vervullen niet alleen zeer verschillend, maar ook tegenstrijdig zijn. Naar gelang de functie die het rivierwater moet vervullen, worden daaraan immers ook andere eisen gesteld inzake beschikbare hoeveelheid, kwaliteit enz. Sommige van die functies zijn weinig veeleisend: scheepvaart is, als de hoeveelheid water maar voldoet, zelfs op een open riool mogelijk. Het gebruik als koel- en spoelwater stelt al wat hogere eisen, al kan de industrie met voorzuivering en behandeling van het water behoorlijk wat aan. Maar het gebruik van rivierwater ten behoeve van besproeiing en, a fortiori, voor het aanmaken van drinkwater stelt veel hogere kwaliteitseisen. Ten slotte is ook het ecosysteem zeer gevoelig voor veranderingen in kwantiteit en kwaliteit. Echter, het ecosysteem heeft geen stem om zijn belangen te verdedigen... De tweede conclusie uit het voorgaande overzicht is, dat de Schelde nauwelijks nog enkele van die functies vervult. In 1974 al constateerde een grote Vlaamse politieke partij in haar eerste milieurapport dat 'het water van de Schelde en zijn bijrivieren sterk verontreinigd is en enkel nog bruikbaar is voor de scheepvaart en zekere nijverheden'.<sup>(2)</sup> Helaas geldt deze constatering bijna 20 jaar later, nog steeds. Juist dat monofunctionele karakter van de Schelde is, tezamen met de relatieve inertie van het Belgische en Vlaamse milieubeleid tot diep in de jaren tachtig, verantwoordelijk voor het feit dat een doeltreffend milieubeleid voor de Schelde zo moeizaam van de grond komt.

Hiermee is overigens niet gezegd dat het voor de Rijn ontwikkelde milieubeleid geheel succesvol is. Dat mag uit het hierna volgende overzicht blijken. Uit die schets moet echter ook duidelijk zijn dat de vele tegenstrijdige functies en dito (eigen)belangen rondom die rivier het totstandkomen van een internationale aanpak aanzienlijk hebben versneld.

### ***De Rijn: milieuproblemen en internationale aanpak***

De Rijn, aldus ook Dogterom<sup>(3)</sup>, is waarschijnlijk de meest bestudeerde en bemonsterde rivier ter wereld. Over een behoorlijk lange reeks van jaren is de verontreiniging voor een aanzienlijk aantal parameters bekend. Die vervuiling bestaat in het algemeen uit de 'klassieke' componenten (nutriënten als fosfaat en nitraat; zware metalen als cadmium, kwik en lood; PCB's, PAK's enz.). Afgezien van enkele spectaculaire incidenten, zoals de brand bij Sandoz

<sup>(2)</sup>

IPOVO, Milieubeleid: vat op vuil, Antwerpen, 1974.

<sup>(3)</sup>

j. dogterom, De waterkwaliteit in de grote rivieren en randzeeën van Europa, oratie, Vrije Universiteit Amsterdam, 1992.

[p. 191]

in Basel op 1 november 1986, waarbij een grote hoeveelheid pesticiden in de Rijn spoelde, is de kwaliteit van het Rijnwater de jongste twintig jaar beduidend verbeterd: het zuurstofgehalte is tot een bijna normaal, natuurlijk niveau gestegen, en de hoeveelheden zware metalen en organische microverontreinigingen zijn, zij het nog onvoldoende, gedaald. Inzake fosfaten en nitraten is echter nauwelijks enige verbetering te zien. Daarnaast blijven ook allerlei incidentele en routine-lozingen van de chemische industrie die in Zwitserland (Basel) en Duitsland langs de Rijn oevers is gevestigd een voortdurende bron van zorg, vooral voor de produktie van drinkwater in Nederland. Een bijzonder probleem ten slotte is de aanzienlijke chloride-belasting van de Rijn, die voor een groot deel wordt veroorzaakt door de zoutlozing van de Franse kalimijnen.

In 1950 al was de vervuiling van de Rijn aanleiding tot de oprichting van de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn tegen Verontreiniging. Deze zogeheten Rijn-commissie leidde echter lange tijd een overwegend papieren bestaan. Eerst in 1963 sloten de meest betrokken landen (Zwitserland, (toen nog West-) Duitsland, Luxemburg, Frankrijk en Nederland) een overeenkomst waarbij aan de Rijncommissie een duidelijker takenpakket werd toevertrouwd. De Rijncommissie werd allereerst verantwoordelijk voor de inventarisatie van de verontreiniging, dit is, voor het coördineren en (laten) verrichten van de metingen. Op grond hiervan moest zij, ten tweede, aan de betrokken landen voorstellen doen voor mogelijke internationale verdragen. Het duurde echter nog tot 1976 voor de betrokken staten hun goedkeuring hechtten aan twee verdragen. De eerste overeenkomst, het zogeheten Rijnchemieverdrag, had tot doel de chemische verontreiniging van de Rijn terug te dringen. De tweede overeenkomst, het Rijnzoutverdrag, ging over de belasting van de Rijn door chloriden, enigszins vereenvoudigd, door zouten uit de Franse kalimijnen. Dit laatste was en is vooral van belang voor de landen tuinbouw in West-Nederland, waar het Rijnwater immers voor besproeiing wordt gebruikt.<sup>(4)</sup> In beide verdragen zijn algemene doelstellingen geformuleerd; beide voorzien in door de Rijnsoeverstaten gemeenschappelijk te bekostigen meetprogramma's: in beide worden normen voor de maximaal toelaatbare verontreiniging afgekondigd. De lange voorbereidingsperiode van beide verdragen had alles te maken met de terughoudendheid van de industrie uit de betrokken landen om zich te verbinden tot strengere milieunormen.

De samenwerking binnen de Rijncommissie en de beide Rijnverdragen hebben zeer zeker bijgedragen tot de gestage verbetering van de milieukwaliteit van het Rijnwater. Toch is die kwaliteit nog geenszins goed te noemen. Vooral de chloride-belasting en de chemische verontreiniging van de Rijn blijven zorgelijk. Onder druk van de internationale publieke opinie en mede onder invloed van de afspraken van de Noordzee-conferenties heeft de Rijn-

<sup>(4)</sup> Over de problematiek van de zoutlozingen in de Rijn, de opstelling van Frankrijk terzake en de moeizame pogingen van Nederland daarin verandering te brengen zie men het hoofdstuk Rhine Brine in het boek van Graham Bennett, *Dilemmas - coping with environmental problems*, London, 1992.

[p. 192]

commissie in 1987 dan ook een zeer ambitieus Rijn-Actieprogramma (RAP) afgekondigd. Daarin worden meer omvattende en strengere doelstellingen geformuleerd: de Rijnsoeverstaten verbinden er zich allereerst toe mogelijk te blijven maken dat het Rijnwater voor drinkwaterproductie geschikt blijft, beogen een reductie van de verontreiniging met 50% tegen 1995 (in vergelijking met 1985), en onderschrijven de spectaculaire doelstelling om vóór het jaar 2000 de zalm in de Rijn terug te brengen. Letterlijk staat er: 'het ecosysteem Rijn moet in een toestand worden gebracht waarin omstreeks het jaar 2000 vroeger aanwezige maar thans verdwenen hogere soorten (bv. zalm) in de Rijn (...) weer inheems kunnen worden'.

Met het Rijnchemieverdrag, het Rijnzoutverdrag en het Rijnactieprogramma is voor deze rivier een in beginsel redelijk omvattend pakket aan internationale afspraken en maatregelen - in vaktaal: een regime - opgezet. (5) Sinds 1987 zijn er terzake zowel teleurstellende als hoopgevende (5) ontwikkelingen te signaleren. Teleurstellend is, dat nu al duidelijk is dat vele doelstellingen uit het RAP, in het bijzonder de verplichting de verontreiniging door een groot aantal stoffen met 50% te verminderen tegen 1995, niet zullen worden gehaald. De spectaculaire, maar daardoor met veel symboolwaarde beladen doelstelling met betrekking tot de zalm zal bijgevolg ook onhaalbaar blijken. Hoopgevend én teleurstellend tegelijkertijd is dat het Rijnzoutverdrag, na jarenlange en moeizame onderhandelingen, eind 1991 met een extra Protocol is aangevuld. Daarmee is eindelijk een 'oplossing' gevonden voor de zoutbelasting. De overeenkomst komt er, sterk vereenvoudigd, op neer dat Frankrijk het zout tijdelijk opslaat en het over een langere termijn en 'gecontroleerd' in de Rijn loost. De kosten van dit akkoord bedragen ruim 3 miljard BF. Nederland betaalt daarvan 34%, Duitsland en Frankrijk elk 30%, Zwitserland de rest. Deze verdeling staat in elk geval op gespannen voet met het principe 'de vervuiler betaalt'. Maar kennelijk was dit de enige uitweg uit de impasse, het enig haalbare compromis tussen de tegenstrijdige eigenbelangen van Franse zoutmijnen enerzijds en Nederlandse drinkwaterbedrijven en tuinbouwers anderzijds. Hoopgevend, hoewel juridisch soms wel verwarrend, is dat het Rijn-regime sindsdien ook met weer nieuwe initiatieven is aangevuld. Zo heeft de gemeente Rotterdam in 1991 een eigen milieu-overeenkomst gesloten met de Duitse chemische industrie om de lozing van vooral zware metalen met 70 tot 80% te verminderen. Het doel van déze overeenkomst is om op termijn de hoeveelheden verontreinigd slib in de Rotterdamse haven - en daarmee de enorme volumes opslagcapaciteit voor bagger - enigszins terug te dringen.

Over de ontwikkeling van de juridische 'regimes' voor de Rijn en andere grensoverschrijdende oppervlaktewateren zie men het recente artikel van A. Nollkaemper, Progressie en stagnatie in het internationale regime voor grensoverschrijdende waterverontreiniging, Tijdschrift voor Milieu en Recht, 1993, 1, pp. 11-23.

Kortom, voor de Rijn is de jongste tien jaar een groot aantal afspraken en maatregelen tot stand gekomen. De eerste conclusie luidt, dat dit vooralsnog weliswaar niet tot het bereiken van de doelstellingen, maar wel tot beduidende verbeteringen heeft geleid. De tweede conclusie is, dat het overgrote deel van



[p. 193]

deze afspraken en maatregelen geïnspireerd en gemotiveerd is door tegenstrijdige functies en botsende eigenbelangen: tussen de functies koelwater en drinkwater, tussen de eigenbelangen van boven- en benedenstroomse gebruikers van de Rijn. Contradictorische eigenbelangen hebben voor het bereiken van milieu-overeenkomsten ongetwijfeld een veel belangrijker rol gespeeld dan hooggestemde milieu-idealen.

### ***De Schelde: een nog onaangepakt milieuprobleem***

Het stroomgebied van de Schelde omvat, zoals gezegd, maar ongeveer een tiende van dat van de Rijn. Verhoudingsgewijze is de vervuiling van de rivier er echter niet minder om, integendeel. De Schelde is zo zwaar verontreinigd, dat niet alleen niet wordt voldaan aan de (Europese) normen voor oppervlaktewaterkwaliteit, maar dat zelfs bij een reductie van 50% een aantal stofconcentraties nog steeds boven die norm zullen uitkomen. Er is, zoals bekend, op dit moment dan ook zo goed als geen (kans voor) 'leven' in deze rivier. De vervuiling van de Schelde omvat alle bekende polluenten: een diffuse verontreiniging met nutriënten (uit landbouw en huishoudens) en een meer puntsgewijze vervuiling door zware metalen (vooral kwik en cadmium) en ondermeer linaan. Voor onder meer kwik en cadmium zijn reducties van 90% en meer nodig.

Ondanks de relatief slechtere situatie is het nationale en internationale beleid ten aanzien van de Schelde nog heel wat minder gevorderd dan ten aanzien van de Rijn. In feite verkeert men nog steeds in de fase van de voorbereiding van beleid; van vastgesteld beleid, laat staan van uitvoering van beleid is vooralsnog geen sprake. Toch was er, na eveneens jarenlang onderhandelen, al in 1975 een ontwerp-Verdrag tussen Nederland en België geparafeerd. Daarin werd, schematiserend, voorzien dat Nederland de toegang tot de haven van Antwerpen zou garanderen en zelfs verbeteren, in ruil voor de Belgische toezegging te zorgen voor een acceptabele kwaliteit van het Maas- en Scheldewater. Deze zogeheten 'water-verdragen' zijn evenwel nooit verder gekomen dan het stadium van de parafering. Een belangrijk obstakel bij deze onderhandelingen zijn uiteraard de communautaire problemen in België. Die hebben ervoor gezorgd dat er, ten eerste, in België zelf nauwelijks iets terecht is gekomen van een beleid ten aanzien van de kwaliteit van het oppervlaktewater. De wet op de waterverontreiniging die België al sinds 1950 had, functioneerde nauwelijks. Van de aanpassing van de wet in 1971, waarbij werd voorzien in een aanpak per stroomgebied, kwam om communautaire redenen al evenmin iets terecht. Sinds de regionalisering van 1980 is het waterkwaliteitsbeleid een bevoegdheid van de gewesten. Dat heeft niet alleen geleid tot een naar doelstellingen en organisatie uiteenlopend beleid in de drie landsdelen; het leidde er bijvoorbeeld ook toe dat de Schelde deels onder de bevoegdheid van het Waal-

[p. 194]

se, deels (voor de Zenne) onder het Brusselse en deels onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest valt. De Schelde werd dus nog veel meer een grensoverschrijdende rivier. Maar ook in Vlaanderen was het waterkwaliteitsbeleid in de periode 1980-1989 bepaald geen voorbeeld van 'wat we zelf doen, doen we beter', terwijl het waterkwaliteitsbeleid in Wallonië zwak en in Brussel nog zo goed als niet ontwikkeld is.<sup>(6)</sup>

De moeilijke communautaire verhoudingen en het zwakke binnenlandse waterkwaliteitsbeleid hebben, ten tweede, ook internationale gevolgen. Zolang de gewesten geen eigen verdragsbevoegdheid hadden (tijdens de eindredactie van dit stuk is men bezig het terzake relevante artikel 68 van de Grondwet te wijzigen), sprak België officieel met één stem. Toch was en is er van een eenduidige opstelling geen sprake. Vlaanderen en Wallonië zijn in het overleg met Nederland vooral in de bescherming van de concurrentiepositie van hun eigen industrieën langs de Schelde, respectievelijk de Maas geïnteresseerd; Vlaanderen heeft daarbij, behalve de toegang tot de haven van Antwerpen, ook nog zijn intensieve landbouw te beschermen; en Wallonië wil niet het slachtoffer zijn van het feit dat Nederland een deel van zijn drinkwater uit de Maas betreft en dus hoge kwaliteitseisen stelt. Een kluwen van belangen dat echter kennelijk nog onvoldoende aanleiding tot package deals geeft.

Op dit punt wordt duidelijk dat het in deze bijgevolg niet alleen om communautaire kwesties gaat: rondom de Schelde is, juist doordat deze rivier in feite nog slechts één functie (binnenscheepvaart) vervult, eigenlijk sprake van onvoldoende botsende eigenbelangen van, bijvoorbeeld, boven- en benedenstroomse gebruikers of van anderszins conflicterende functies en belangen. Kortom, vooralsnog heeft niemand voldoende (eigen) belang bij een ingrijpende sanering van de Schelde. Het milieu heeft daar natuurlijk wel belang bij. Maar de aantasting van de belangrijke natuurwaarden in het gemengde zoetzout-watergebied van het Schelde-estuarium is politiek van onvoldoende gewicht, zelfs al heeft vooral Greenpeace al bij herhaling op de waarde daarvan gewezen. Alleen rondom de kwaliteit van het Maaswater is sprake van een belangentegenstelling (Waals industrieel koelwater versus Nederlands drinkwater) waarachter voldoende maatschappelijk en politiek gewicht schuilgaat zodat men op enig moment ten slotte tot afspraken zal moeten komen.

### ***Is er nog toekomst voor de Schelde?***

In Vlaanderen wordt met betrekking tot de sanering van de Schelde nog vaak richting Brussel en Frankrijk gewezen. Zolang via de Zenne geheel ongezuiverd Brussels afvalwater in de Schelde terecht komt, zo heet het, heeft het geen zin extra inspanningen te leveren. En op vergelijkbare wijze wees en wijst men Frankrijk met de vinger. Inmiddels is uit recente cijfers duidelijk dat de Franse bijdrage aan de Scheldevervuiling weliswaar belangrijk is, maar op één pollu-

<sup>(6)</sup>

Zie p. Leroy, A political analysis of Belgian environmental policy, with special respect to water quality policy, Nijmegen, 1989 voor een evaluatie van het Belgische en Vlaamse waterkwaliteitsbeleid. Voor een beoordeling van het Waalse beleid zie men N. De Sadeleer, De toepassing door het Waalse Gewest van de internationale verdragen inzake de bescherming van de oppervlaktewateren, Centre d'étude du droit de l'environnement, Brussel, 1991.

[p. 195]

ent na, gestaag terugloopt. Daarentegen neemt de in Vlaanderen zelf veroorzaakte verontreiniging eerder nog toe.<sup>(7)</sup> Van verbetering van de kwaliteit van de Schelde is dus geen sprake. Van 'leven' in de Schelde durft voorlopig niemand in ernst te gewagen.

Rijst de vraag of er onder deze omstandigheden nog wel een hoopvol perspectief voor de Schelde is. Drie ontwikkelingen zijn terzake van belang. In de eerste plaats is er de ondertekening, in maart 1992, van het Verdrag van Helsinki, voluit: het Verdrag betreffende de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren. In dit verdrag worden eerst een aantal principes opgesomd die aan het beleid ten aanzien van grensoverschrijdende oppervlaktewateren ten grondslag dienen te liggen. Te denken valt aan beginselen als 'bestrijding aan de bron', de inzet van de 'best beschikbare technologieën', het gebruik van milieu-effectrapportage enz. Daarnaast schetst het Verdrag een organisatorisch raamwerk en een scenario voor grensoverschrijdende onderhandelingen en afspraken. Hierbij gaat het om de wijze waarop informatie kan worden verzameld en uitgewisseld, waarop afspraken worden vastgelegd en gecontroleerd enz. Kortom, het Verdrag van Helsinki biedt partijen een soort draaiboek aan voor hun eigen bi- of multilaterale onderhandelingen en afspraken. De opzet en inhoud van het Verdrag is trouwens voor een groot deel gebaseerd op de ervaringen betreffende de Rijn. Na ondertekening is het Verdrag, behalve op de Rijn, ook op de Maas, de Schelde en andere grensoverschrijdende rivieren van toepassing. De ondertekening, ook door de Schelde-oeverstaten, van het Verdrag van Helsinki betekent dat die staten onder grotere internationale druk komen te staan om de principes uit dat verdrag ook daadwerkelijk ten uitvoer te leggen bij het beleid voor de grensoverschrijdende rivieren waarvoor zij mede verantwoordelijkheid dragen. Te zijner tijd zullen dus ook België én de gewesten daarbinnen verplicht zijn de bepalingen van dit Verdrag in hun beleid ten aanzien van Schelde en Maas over te nemen.

Die internationale druk is overigens, en dit is de tweede belangrijke ontwikkeling terzake, nu al duidelijk voelbaar. Al in 1991 heeft Nederland immers een geheel nieuwe versie van een ontwerp-Watervedrag aan België voorgelegd. Dat ontwerp gaat veel verder en is vooral veel omvattender dan de teksten waarover destijds jarenlang, maar vergeefs, is gediscussieerd. De nu voorliggende ontwerp-teksten, geformuleerd tijdens de slotfase van de internationale onderhandelingen over het Verdrag van Helsinki, houden voluit rekening met de bepalingen van dat verdrag. Bovendien zijn in de voorliggende teksten allerlei concrete lessen en ervaringen uit onder meer de Rijnverdragen en het Rijnactieprogramma (RAP) overgenomen. Wat voorligt is dan ook te zien als de eerste aanzet tot een Schelde-Actieprogramma (SAP), dat als een geheel herziene en verbeterde versie van het RAP kan worden beschouwd.

<sup>(7)</sup>

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen, Brussel, 1990.

[p. 196]

Gegeven de geschetste internationale ontwikkelingen en de concreetheid en gedetailleerdheid van de voorstellen, kan België serieuze onderhandelingen over de nieuwe ontwerp-Waterverdragen, en dus over de kwaliteit van de Schelde en de Maas niet langer uit de weg gaan.

In Vlaanderen lijkt zo stilaan voldoende politieke wil aanwezig om daadwerkelijk over de nodige milieumaatregelen te onderhandelen. Beginselverklaringen van individuele politici zijn daarvoor, hoe goedbedoeld ook, evenwel onvoldoende. In Brussel en Wallonië is de politieke bereidheid in elk geval minder groot. Dat komt, zoals gezegd, deels omdat men niet over een gedegen waterkwaliteitsbeleid beschikt, deels omdat men de eigen economische ontwikkeling niet in het gedrang wil laten brengen. Mede hierdoor zijn de onderhandelingen over de in 1991 door Nederland voorgestelde teksten nog nauwelijks opgeschoten.

Die opnieuw aanslepende onderhandelingen zijn de directe aanleiding voor de derde relevante ontwikkeling in deze. De Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Maij-Weggen, is het jarenlange onderhandelen zat, en wil nu tot zaken komen. Kan dat niet met België, zo verklaarde ze op 18 maart 1993, dan moet er maar met Vlaanderen alleen worden onderhandeld. Formeel kan Vlaanderen inderdaad ook zelf en afzonderlijk een overeenkomst, sinds de herziening van artikel 68 zelfs een heus verdrag met Nederland sluiten. De uitspraak van de Nederlandse minister is in elk geval een dreigement: als Wallonië niet meedoet, zou het immers internationaal geïsoleerd komen te staan. De druk werd nog opgevoerd toen, nauwelijks een week later, ook de eerste ministers van Nederland en Vlaanderen de mogelijkheid opperden een aparte overeenkomst over de Schelde af te sluiten. Een dergelijke overeenkomst kan, als Vlaanderen de voorliggende teksten kan accepteren, op relatief korte tijd worden afgesloten. Als het daarin vastgelegde beleid ook werkelijk wordt uitgevoerd, is er minstens voor de Schelde enige hoop op beterschap. Het Maaswater vloeit dan echter voorlopig ongezuiverd voort...