

Van open riool tot zalmrivier?

Lessen uit de ontwikkeling van het regime
inzake de Rijnvervuiling

Carel Dieperink

Carel Dieperink is als docent/onderzoeker werkzaam bij de Disciplinarygroep Milieukunde en Omgevingsbeleid van de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Dit artikel is gebaseerd op de dissertatie *Tussen zout en zalm: Lessen uit de ontwikkeling van het regime inzake de Rijnvervuiling*, waarop hij op 17 oktober 1997 is gepromoveerd.

Adres: Postbus 80115, 3508 TC Utrecht,
e-mail: C.Dieperink@frw.ruu.nl.¹

Samenvatting

Om waterconflicten te beslechten zijn internationale regimes noodzakelijk. Een regime wordt hierbij opgevat als de tussen staten bestaande overlegstructuur, alsmede de onderling overeengekomen principes, rechten en verplichtingen. Betoogd wordt dat het regime dat de Rijnsoeverstaten tot stand hebben gebracht unieke kenmerken heeft. Om deze unieke karakteristieken te verklaren worden aanknopingspunten gezocht in de regime- en de onderhandelings-theorie. Vervolgens is aangegeven in hoeverre de in beide theoriebestanden onderscheiden factoren een rol hebben gespeeld in de geschiedenis van het Rijnregime. De analyse resulteert in een drietal condities waaronder een progressieve regimeontwikkeling te verwachten is.

1 Waterconflicten

Water vervult een groot aantal functies voor mens en natuur: het wordt gedronken, het wordt aangewend als grondstof en als proceswater in de industrie en in reliëfrijke gebieden wordt er energie mee opgewekt. Zonder kwalitatief goed water zijn landbouw, visserij en waterrecreatie onmogelijk. Het vermogen van

water om te fungeren als transportmedium heeft daarnaast geleid tot een intensieve ontwikkeling van de scheepvaart. Tevens is dit vermogen aangegrepen om afvalstoffen te verwijderen.

Waterfuncties staan vaak op een gespannen voet met elkaar. De ten aanzien van de diverse functies verwoorde doelstellingen zijn onderling lang niet altijd goed te verenigen (Trolldalen 1992, 63). Van een conflictsituatie is dan ook regelmatig sprake. Kenmerkend voor een dreigend waterconflict is het ontstaan van schaarste voor een of verschillende gebruikers. Gevreesd wordt dat in de toekomst deze schaarste met name in Afrika, mede onder invloed van een sterke bevolkingsgroei, steeds nijpender zal worden. Gesproken wordt dan ook van een dreigende watercrisis (Ohlsson 1995, 12; Gleick 1993, 10).

Waterconflicten zijn vaak internationaal van aard. Geofysische wetmatigheden trekken zich immers weinig aan van historisch gegroeide staatsgrenzen. Waterconflicten staan dan ook al lang op de internationale politieke agenda. Inzet van het internationaal overleg vormt het totstandbrengen van internationale regimes. Om waterconflicten in goede banen te leiden moeten er overlegstructuren in

het leven worden geroepen, dient er eensgezindheid over na te streven principes te volgen en dient het duidelijk te zijn wat de rechten en verplichtingen van de betrokken staten zijn. In deze bijdrage zal worden getracht om enige lering te trekken uit de ontwikkeling van het regime inzake de Rijnvervuiling.

2 Het vigerend Rijnregime

Regimes kunnen onderling verschillen in hun juridische bindendheid, omvattendheid en mate van specificatie en in hun ambitieniveau. Vanuit deze invalshoeken beschouwd, is het Rijnregime te kwalificeren als een uniek en progressief regime.

Het juridisch karakter van het regime, de mate van bindendheid van gemaakte afspraken hangt nauw samen met de aard van de actoren die de betreffende afspraak hebben gemaakt.

Tot de sterker bindende, dat wil zeggen in principe in rechte navorderbare, afspraken worden naast de EU-regelgeving met name de door staten aangegane verdragen gerekend. Verdragen ontleen dit bindende karakter aan het feit dat ze zijn geratificeerd door vertegenwoordigende lichamen. Wordt afgezien van een formele ratificatieprocedure dan is er sprake van een minder verstrekkende 'politieke' bindendheid ten aanzien van de door regeringen gemaakte afspraken. De aanbevelingen van intergouvernementele organisaties scheppen voor de betrokken staten tenslotte geen afdwingbare verplichtingen. Het vigerende Rijnregime bestaat uit een drietal juridisch bindende verdragen. Het Verdrag van Bern (1963) verschaft de Internationale Rijncommissie (IRC) een formele basis en het Rijnzoutverdrag en het Rijnchemieverdrag bevatten afspraken gericht op het verminderen van de vervuiling. Dergelijke afspraken kunnen ook worden aangetroffen in het niet formeel door de Rijnsoeverstaten geratificeerde Rijnactieprogramma (RAP). Getracht wordt om de in RAP-verband gemaakte afspraken eveneens een meer bindende status te geven.

Omvattendheid en mate van specificatie zijn regimekarakteristieken die vaak op gespannen voet met elkaar staan. Omvattendheid heeft betrekking op het aantal te reguleren activiteiten, de mate van specificatie betreft de detaillering van de voorgeschreven gedragslijn. Veelomvattende regimes zijn vaak van een hoog abstractieniveau. Regimes die slechts uit principes bestaan zijn weliswaar veelomvattend, in

de zin dat het regime gericht kan zijn op vele activiteiten, maar anderzijds zo weinig specifiek dat het maar weinig handelingsopties uitsluit. Van een verdergaande specificatie is sprake indien het regime concrete normen bevat, duidelijke gedragscodes, gedefinieerd in termen van rechten en verplichtingen van de betrokken staten. Ook ten aanzien van de besluitvormingsprocedures gelden gradaties in specificatie en omvattendheid. Zo kan een regime naast een specificatie van de gehanteerde stemprocedures (in het algemeen het unanimititeitsvereiste), ook specificaties bevatten inzake secretariële werkzaamheden, interactiefrequenties, informatieverplichtingen en arbitrageregelingen. De Rijnverdragen en het RAP zijn vergeleken met andere internationale afspraken veelomvattend en specifiek. Het Verdrag van Bern specificeert het formele mandaat van de IRC. In het Verdrag is vastgelegd welke bevoegdheden de IRC heeft, hoe ze is samengesteld en hoe de besluitvorming plaats dient te vinden. In het Rijnzoutverdrag is overeengekomen dat de Franse kalimijnen de omvang van hun chloridelozingen dienen aan te passen aan het aantal m³ Rijnwater dat per seconde de Nederlandse grens passeert (het debiet) en dat er in Nederland maatregelen zullen worden genomen ter vermindering van de door chloride veroorzaakte overlast. Het Rijnchemieverdrag voorziet in het beëindigen c.q. terugdringen van lozingen die zogenaamde 'zwarte' of 'grijze' lijststoffen bevatten. Op grond van dit verdrag dienen de oeverstaten nader te onderhandelen over specifiek aan lozingen te stellen eisen.

Regimes kunnen tevens worden gekarakteriseerd op basis van hun ambitieniveau. Een regime dat louter bestaat uit een geformaliseerde besluitvormingsprocedure is weinig ambitieus. Een sanerende werking lijkt er niet direct van uit te gaan. Indien er evenwel doelstellingen zijn geformuleerd die een verandering van de status quo impliceren, neemt het ambitieniveau van het regime toe. Met name dankzij het RAP kent het Rijnregime een hoog ambitieniveau. Via het RAP-streven de Rijnsoeverstaten naar ecologisch herstel van de rivier. Voorheen inheemse soorten als de zalm dienen in het magische jaar 2000 in het stroomgebied teruggekeerd te zijn. Met het oog hierop zijn de oeverstaten overeengekomen dat zij de door de Rijn meegevoerde zware metalen, organische microverontreinigingen en eutro-

fiërende oftewel meststoffen tenminste zouden halveren. Niet alleen door de reductie van de vervuiling, maar ook door het aanleggen van vistrappen bij stuwen en het verbeteren van paaimogelijkheden voor de zalm tracht men het ecologisch herstel te bevorderen.

Voor het verklaren van de ontwikkeling van het Rijnregime kan inspiratie worden gevonden in een tweetal theoriebestanden: de regime- en de onderhandelingsstheorie.

3 Regime- en onderhandelingsstheorie

De regimebenadering vindt haar oorsprong in de leer der internationale betrekkingen. Naast vraagstukken van vrede en veiligheid, de ontwikkeling van internationale handelsstromen en mensenrechtenissues vormt het beheer van natuurlijke hulpbronnen een vierde onderzoeksobject waarop de regimetheorie een nadere toepassing heeft gevonden. De ontwikkeling van regimes voor natuurlijke hulpbronnen wordt vanuit verschillende invalshoeken bestudeerd. Zowel Osherenko en Young (1993) als Vogler (1995) schetsen de contouren van de regimetheorie. Zij zoeken mogelijke verklaringen voor de ontwikkeling van regimes in de bestaande internationale machtsverhoudingen, in belangenverschillen tussen staten en in kennisontwikkeling. Met name de laatste twee invalshoeken worden nader gespecificeerd in studies die expliciet in gaan op de ontwikkeling van regimes betreffende grensoverschrijdende watervervuiling.² Uit deze studies komt het beeld naar voren dat verschillende factoren een stimulerende werking op regimeontwikkeling kunnen hebben.

Allereerst leren enige studies dat de kans op regimeontwikkeling groter is als problemen zich op verschillende plaatsen in het stroomgebied voordoen (Le Marquand 1977; List 1990). De probleemsymmetrie neemt in dergelijke situaties toe. De kans op regimeontwikkeling is eveneens groter als er in de oeverstaten waarden worden uitgedragen, waarin meer belang wordt gehecht aan de kwaliteit van het milieu (Saetevik 1988), en als er sprake is van een toenemende professionalisering en internationalisering van milieuorganisaties (Wettestad 1980). Daarnaast wordt verondersteld dat de kans op regimeontwikkeling toeneemt naarmate de kennis over waterkwaliteitsaspecten groeit en een multidisciplinaire

en invloedrijke internationale kennisgemeenschap verder tot ontwikkeling komt (Mingst 1981; Haas 1990). Een stimulerende werking op regimeontwikkeling kan eveneens worden verwacht als de contacten tussen de betrokken staten op andere fronten toenemen en als er elders een groeiende ervaring met vergelijkbare problemen wordt opgedaan (List 1990). Tevens suggereert de regimeliteratuur dat een stimulans op de regimeontwikkeling kan worden verwacht van een toename van de mogelijkheden voor een intergouvernementeel overlegorgaan om een faciliterende rol te vervullen (Spencer 1981; Linnerooth 1990).

In de literatuur over waterregimes wordt weinig aandacht besteed aan het daadwerkelijke verloop van de onderhandelingen. De meer empirisch georiënteerde onderhandelingsliteratuur, de handboeken van onder meer Fisher (1983), Susskind en Cruikshank (1987) en Ritsema van Eck en Huegenin (1993), voorziet in deze omissie. Binnen deze onderhandelingsliteratuur wordt een pleidooi gehouden voor het zogenaamde integratieve onderhandelen, ten faveure van het verdelend onderhandelen. Kenmerkend onderscheid tussen beide ideaaltypische situaties is het feit dat bij integratief onderhandelen het wederzijds belang bij een bevredigend resultaat sterk wordt benadrukt. Bij verdelende onderhandelingen nemen de onderhandelaars daarentegen posities in, waar ze moeilijk van af te brengen zijn. Waar integratief onderhandelen kenmerken vertoont van samenwerken, heeft verdelend onderhandelen dan ook meer het karakter van een gevecht.

Op grond van de onderhandelingsliteratuur kan allereerst worden geponereerd dat de kans op regimeontwikkeling toeneemt, als de betrokken partijen over meer riuilopties kunnen beschikken. Bovendien leert de literatuur ons dat een stimulans uit kan gaan van het omzetten van een verdelende in een meer integratieve strategie. Dit laatste komt tot uiting door het hanteren van integratieve tactieken. Tot deze tactieken behoren het gescheiden van elkaar agenderen van verdelende en integratieve onderwerpen, het sturen van breed samengestelde delegaties naar de onderhandelingstafel en het beleggen van informele en open brainstormsessies, waarbij de belangen van alle partijen als deel van het op te lossen probleem worden beschouwd. Tot de integratieve tactieken wordt eveneens het introduceren van 'ob-

jectieve criteria' in het onderhandelingsproces gerekend. Informatie van erkende wetenschappelijke instellingen of normen, die buiten de onderhandelende staten van kracht zijn, kunnen bijvoorbeeld gelden als 'objectieve criteria'. Het afronden van de onderhandelingen met bepalingen die liftersverdrag kunnen voorkomen, zogenaamde contingenties of self-enforcing clauses is eveneens een meer op integratie gerichte tactiek met een mogelijke positieve invloed op regimeontwikkeling. De onderhandelingsliteratuur suggereert daarnaast dat de kans op regimeontwikkeling toeneemt, als er sprake is van een betere onderlinge verstandhouding tussen de betrokkenen. Ook wordt er gesuggereerd dat er van het optreden van een bemiddelaar een stimulans op regimeontwikkeling uit kan gaan.

4 Progressie en impasses in de ontwikkeling van het Rijnregime

In navolging van auteurs als Leemans en Geers (1983), Teisman, (1992), Kay en Jacobson (1985) en Benedick (1991) zijn in de ontwikkeling van het Rijnregime vijf buigpunten onderscheiden, zodanige momenten in de ontwikkeling van het regime, dat na deze momenten de ontwikkeling een andere wending kreeg. In deze casus wordt een buigpunt gekarakteriseerd door veranderingen in de tussen de Rijnsoeverstaten bestaande overlegstructuur en/of in de onderling overeengekomen principes, rechten en verplichtingen. In de periodes tussen de vijf buigpunten veranderden het juridisch karakter, de omvattendheid, de mate van specificatie en/of het ambitieniveau van het regime.

Van een toenemende omvattendheid is sprake bij het eerste buigpunt. Dit eerste buigpunt wordt gevormd als in 1949 op Nederlands en Zwitsers initiatief een informeel overlegorgaan totstandkomt. Het juridisch karakter van het regime verandert, als in 1963 dit overlegorgaan dankzij het Verdrag van Bern een formele status krijgt. Ook door het bijeenroepen van de eerste Rijnministersconferentie in 1972 verandert het juridisch karakter van het regime. Deze gebeurtenis vormt een derde buigpunt in de ontwikkeling van het Rijnregime. Het vierde buigpunt doet zich voor als in 1976 de Rijnverdragen totstandkomen. In deze verdragen wordt de aanpak van de chloride- en de chemische vervuiling uitgewerkt.

Na 1976 zou het tien jaar duren voordat er op-

nieuw progressie kon worden geboekt. De periode 1976-1986 kan dan ook worden geduid als een periode van impasses. Deze impasses deden zich zowel voor ten aanzien van het Rijnzoutverdrag als ten aanzien van het Rijnchemieverdrag. De onderhandelingen over het Rijnzoutverdrag moesten opnieuw worden gevoerd en resulteerden uiteindelijk alleen in een marginale aanpassing van het verdrag. De uitwerking van het Rijnchemieverdrag in stofspecifieke emissienormen bleef ook zeer bescheiden. Slechts een paar IRC-aanbevelingen kregen een formeel bindende status. Na 1986 werden de impasses doorbroken. In de vorm van het Rijnactieprogramma kwam er een omvattend en ambitieus regime tot stand. Het zoutgeschil werd eveneens in deze periode beëindigd. Via een protocol werd het Rijnzoutverdrag nader gespecificeerd. Hierdoor was er opnieuw sprake van een progressieve regimeontwikkeling.

5 Probleemkarakteristieken en regimeontwikkeling

De waterkwaliteitsproblematiek in het Rijnstroomgebied heeft altijd zowel symmetrische als asymmetrische karakteristieken vertoond. In bijna het gehele stroomgebied had de stedelijke bevolking al sinds de Middeleeuwen te kampen met slecht smakend drinkwater, ziekte (in Rotterdam, het Ruhrgebied en in Zürich) en vissterfte (in Nürnberg, de Main en in de omgeving Amsterdam). Trekvisen als de voorheen zeer talrijke zalm verdwenen al voor de Tweede Wereldoorlog uit het stroomgebied. De naoorlogse economische groei verergerde de problemen. Smaakbederf van vis en drinkwater werd op verschillende plaatsen in Duitsland geconstateerd en in Zwitserland rezen zorgen over de kwaliteit van de meren. In de jaren '60 en '70 verschenen er meer publicaties over de bedreigingen waaraan het water bloot zou kunnen staan. Sombere voorspellingen werden bewaarheid toen grote hoeveelheden dode vis de Nederlandse grens passeerden. Accidentele lozingen van bestrijdingsmiddelen en een dalend zuurstofgehalte van het Rijnwater waren hier debet aan. Bovendien verslechterde in Nederland en Duitsland de drinkwaterkwaliteit, deelden de Zwitsers en de Nederlanders de in Duitsland groeiende zorg over een dreigende opwarming van de stroom en werden de Zwitsers geconfronteerd met eutrofiëring. De toevoer van meststoffen leidde tot algen-

groei in de Zwitserse meren.

Dankzij haar benedenstroomse ligging kreeg Nederland relatief de meeste waterkwaliteitsproblemen. Drinkwaterbedrijven en de tuinders in het Westland toonden zich bezorgd over de verzilting van de Rijn. Het asymmetrisch gehalte van de problematiek nam toe, toen de Franse kalimijnen meer zout gingen lozen. In het verlengde van het Duitse 'Wirtschaftswunder' kreeg Nederland bovendien te kampen met een verslechterde zuurstofhuishouding, een toename van de zoutvracht en met nieuwe issues als de toevoer van zware metalen en organische microverontreinigingen. Het asymmetrisch gehalte van de problematiek kreeg meer nadruk in de periode van impasses (1976-1986). Bovenstrooms werden minder problemen gepercipieerd, omdat de voortgaande zuiveringsinspanningen de nodige vruchten afwierpen. In Nederland bleef men echter kampen met het cumulatieve effect van de bovenstroomse lozingen.

Na 1986 nam evenwel de gepercipieerde problemsymmetrie weer toe. Door de ramp bij het Zwitserse Sandoz, waarbij grote hoeveelheden chemicaliën te water raakten, groeide in het gehele stroomgebied het bewustzijn dat de omvangrijke industrialisatie hoge risico's voor het milieu met zich meebracht. Bovendien zorgde de voortgaande eutrofiëring in de Duitse Bocht ervoor dat de Duitsers zich meer dan voorheen realiseerden dat zij in het Rijnstroomgebied niet alleen een bovenstroomse doch ook een benedenstroomse positie hadden.

Resumerend kan worden gesteld dat de ontwikkeling van het Rijnregime strookt met hetgeen op basis van de theoretische inzichten kon worden verwacht.

6 Waardenoriëntatie, belangenorganisatie en regimeontwikkeling

Er is voortdurend sprake geweest van enige homogeniteit in waardenoriëntatie tussen de oeverstaten. In het gehele stroomgebied werd een groeiend belang gehecht aan de kwaliteit van het (water)milieu. 'Ten aanzien van stinkend water zijn de begrippen van de mens in 't algemeen veranderd. Stank, gasontwikkeling, onooglijk uiterlijk, vischsterfte blijft niet onopgemerkt. Men begint het als een tekortkoming te beschouwen dat de straat keurig wordt schoongehouden en het water niet' (Wibaut 1946, 51). In concreto uitte deze waardenoriëntatie zich al

voor de Tweede Wereldoorlog in het centraliseren van de drinkwatervoorziening, het totstandkomen van de eerste wet- en regelgeving ten aanzien van watervervuiling en het daadwerkelijk doorvoeren van zuiveringsmaatregelen. Na de oorlog zouden deze initiatieven verder worden voortgezet, met name in de beginjaren '70. Tijdens deze 'eerste milieugolf' werden er in het gehele stroomgebied specifieke milieudepartementen ingesteld. Vervuilingheffingen en maatregelen tegen het op de markt brengen van slecht afbreekbare wasmiddelen volgden. Zwitserse initiatieven als in het invoeren van fosfaatverwijdering op zuiveringsinstallaties in het merengebied en het voeren van overleg met fabrikanten over het terugdringen van fosfaten in wasmiddelen zouden in een later stadium worden overgenomen in de andere oeverstaten. Tijdens de 'tweede milieugolf', in het midden van de jaren '80, haalden milieuvraagstukken opnieuw de voorpagina's van kranten. In deze periode werd meer dan voorheen het Rijnwater vanuit een ecocentrische invalshoek benaderd. Met name in Nederland en Duitsland resulteerde dit in een belangstelling voor natuurontwikkeling.

Professionele belangenorganisaties als de Nederlandsche Vereeniging tegen Water-, Bodem en Luchtverontreiniging, de Deutsche Verein für Wasser- und Gaswirtschaft en de Schweizerische Verein für Gewässerschutz waren al in het begin van deze eeuw ontstaan. Van internationale contacten tussen deze organisaties was aanvankelijk nog nauwelijks sprake. De drinkwaterbedrijven gingen eerst op nationale schaal in de Rijncommissie Waterleidingbedrijven (RIWA), de Verein Deutscher Gewässerschutz (VDG) en de Arbeitsgemeinschaft Rheinwasserwerke (ARW) samenwerken. Internationale belangenbundeling deed zich voor in de vorm van de Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke Bodensee-Rhein (AWBR), die niet alleen Zwitserse, maar ook Duitse leden kreeg. In het begin van de jaren '70 gingen de drinkwaterbedrijven ertoe over om hun belangen te bundelen in internationale organisaties, de Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet (IAWR) en Eureau. De in de Stichting Natuur en Milieu samenwerkende Nederlandse milieuorganisaties zochten via de Internationale Rijngroep en het Europees Milieubureau grensoverschrijdende contacten. Bovendien ging de Nederlandse Stichting Reinwater jarenlange

procedures voeren tegen de zoutlozingen van de Franse kalimijnen. Deze tactiek werd in de jaren '80 overgenomen door de Nederlandse drinkwaterbedrijven. De gemeente Rotterdam liet zich er eveneens door inspireren.

Duitsland en Zwitserland toonden zich het meest innovatief op milieugebied. Op enige afstand werden zij gevolgd door Nederland en Frankrijk. De trendmatige groei in homogeniteit tussen de oeverstaten werd alleen doorbroken in de periode van impasses. Lobbyisten uit de Elzas slaagden er in om in het Franse parlement een meerderheid tegen het Rijnzoutverdrag te mobiliseren. Als gevolg hiervan sneuvelde de consensus die er op regeringsniveau had bestaan over het terugdringen van de zoutlozingen via een injectie van het afvalzout in de bodem.

Geconstateerd kan worden dat de ontwikkeling van het Rijnregime strookt met de verwoorde vermoedens.

7 Kennisontwikkeling en regimeontwikkeling

De eerste onderzoeken naar de kwaliteit van het oppervlaktewater in het stroomgebied dateren van de vorige eeuw. Sindsdien is het onderzoek steeds systematischer aangepakt en is de omvang van het onderzoek voortdurend toegenomen.

Het aantal waterkwaliteitsparameters dat werd gemeten vertoonde een geleidelijke groei. Met name de introductie van een nieuwe meet- en analysetechniek, de gaschromatografie aan het eind van de jaren '60, zorgde voor een toename. Naast zouten konden nu ook zware metalen en organische microverontreinigingen in het water worden aangetoond. Tijdreeksanalyses zorgden voor een inzicht in de ontwikkeling van de vervuiling. Door het instellen van een internationaal meetnet kon bovendien de ontwikkeling van de vervuiling in ruimtelijke zin beter in kaart worden gebracht. De kennis nam eveneens toe, omdat er meer parameters continu gemeten gingen worden. In de jaren '80 werd bovendien steeds meer onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de waterbodem en naar de ontwikkeling van de ecologie in het stroomgebied.

Al ruim voor de Tweede Wereldoorlog werden er vanuit de Nederlandse drinkwaterwereld contacten met Duitsland en Frankrijk gelegd over het onderzoeken van de waterkwaliteit. Dankzij de Internationale Rijncommissie namen de grensoverschrijdende contacten toe. Niet alleen ambtenaren onderling,

maar ook organisaties als de drinkwaterkoepels IAWR, RIWA, ARW, AWBR, organisaties als de Vereniging tegen Water-, Bodem en Luchtverontreiniging en de Schweizerische Verein für Gewässerschutz en de Federation Europäische Gewässerschutz zorgden voor het verspreiden van kennis over de Rijnkwaliteit. Ook de milieubeweging en het bedrijfsleven raakten betrokken bij deze steeds verder groeiende kennissamenleving. De milieubeweging zorgde dankzij een aantal meetcampagnes voor meer inzicht in de daadwerkelijke herkomst van de vervuiling. In een later stadium verschaftte het bedrijfsleven bovendien concrete lozingsgegevens die door de IRC vervolgens werden gepubliceerd. De kennissamenleving zorgde voor het harmoniseren van meetmethoden en het uitdragen van probleempercepties en oplossingsrichtingen.

Ook in de periode van impasses groeide de kennis en de kennissamenleving. Zo voerde de IRC in deze periode nieuwe methoden in om organische microverontreinigingen te meten, werd de datacommunicatie verder geautomatiseerd en verrichtte de milieubeweging eigen onderzoek. Een en ander voert tot de constatering dat deze factoren weliswaar stimulerend zijn voor een verdere regimeontwikkeling, maar dat de groei van kennis, noch de ontwikkeling van een kennissamenleving noodzakelijkerwijs tot regimeontwikkeling leiden.

8 Interactiemogelijkheden en regimeontwikkeling

Van een groei in de interactiemogelijkheden is eveneens een stimulans uitgegaan op de regimeontwikkeling. Het aantal internationale organisaties waar over de waterkwaliteit kon worden overlegd is met name na de Tweede Wereldoorlog sterk gegroeid.

Voor de Tweede Wereldoorlog was er weinig gelegenheid om de vervuilingproblematiek aan te kaarten in internationaal verband. Alleen de Centrale Commissie voor de Rijnvaart en de Commissie voor de Zalmvisserij boden interactiemogelijkheden aan de oeverstaten. Beide commissies werden na de oorlog dan ook aangegrepen om de vervuilingproblematiek te agenderen. In deze zin hebben zij een faciliterende rol voor de onderhandelingen kunnen spelen. Deze rol werd vervolgens overgenomen door de IRC, die geleidelijk aan meer (personele) middelen kreeg om de onderhandelingen tussen de oeversta-

ten te faciliteren. Ook nieuwe intergouvernementele organisaties als de Commissie voor de Hydrologie van het Rijnstroomgebied, de Commissie voor de Bescherming van de Moezel en de Saar en de Bondsecommissie gingen zich met waterkwaliteitsvraagstukken bezig houden. Van grote betekenis was daarnaast dat de Europese Gemeenschap watervervuiling op haar agenda plaatste. Vergelijkbare initiatieven waren al eerder binnen de Raad van Europa genomen. Vanuit deze fora werden ideeën overgedragen aan de Rijnsoeverstaten.

In de periode van impasses boden voornoemde fora interactiemogelijkheden voor de oeverstaten. Bovendien werden er in deze periode twee interparlementaire conferenties over de Rijnvervuiling belegd. De groei in het aantal interactiemogelijkheden blijkt dus niet altijd te resulteren in een progressieve regimeontwikkeling.

9 Onderhandelingsstrategie en regimeontwikkeling

Het totstandbrengen van het Rijnregime is primair de verdienste van de Rijnsoeverstaten zelf geweest. In geen van de onderscheiden perioden werd een bemiddelende rol door een derde partij gespeeld. Door de onderhandelende oeverstaten werden zowel verdelende als meer integratieve tactieken gehanteerd. Nederland, de benedenstroomse partij kwam met de meest vergaande eisen. Nederland wenste een Internationale Commissie met verstrekkende bevoegdheden en de lozingen van zout en andere chemicaliën dienden in Nederlandse ogen snel aan banden te worden gelegd. In de vorm van het Rijnactieprogramma presenteerde Nederland ideeën voor een ecologisch herstel van het stroomgebied. De andere oeverstaten reageerden niet altijd even enthousiast op de Nederlandse voorstellen. Door het introduceren van ruilopties en door het hanteren van meer integratieve tactieken konden de onderhandelingen evenwel verder worden gebracht.

Ruilopties

Op de periode van impasses na, deden ruilopties zich in alle onderscheiden perioden voor. Nederland en Zwitserland wisten Duitsland en Frankrijk te bewegen tot het formaliseren van het IRC-mandaat in 1963. De Duitsers stemden in met een formalisering van het IRC-mandaat onder de conditie dat het secretariaat van de IRC in Duitsland zou worden ge-

vestigd. Aldus kon het door de oorlog danig geschonden internationale prestige van de Bondsrepubliek worden verbeterd. Frankrijk ging akkoord, omdat dit compromis goedkoper was dan eerder gedane voorstellen.

Inzake de zoutproblematiek wist Nederland Frankrijk aan zich te binden door het aanbod om bij te betalen aan in Frankrijk uit te voeren onderzoek naar zoutreductie en aan op Franse bodem te treffen maatregelen. Duitsland en Zwitserland betaalden eveneens mee, omdat de Duitse en Zwitserse zoutlozingen samen minstens zo omvangrijk als de Franse niet hoefden te worden gesaneerd. In ruil voor hun financiële bijdrage mochten de Zwitsers hun zoutlozingen zelfs nog enigszins toe laten nemen. De Duitsers wisten bovendien te bedingen dat enige bestaande Elzasser zoutopslagbekkens zouden worden gesloten, omdat hieruit zout lekte naar het Duitse grondwater. De keuze om de Rijnministersconferentie van 1972 te wijden aan een programma voor de totale sanering van de rivier, was mede ingegeven door de gedachte dat Frankrijk hierin een stimulans zou zien om maatregelen te treffen inzake het zout. Desondanks zou het jaren duren voor het Rijnzoutverdrag definitief aanvaard zou worden. Pas aan het eind van de jaren '80 konden de onderhandelingen over het Rijnzoutverdrag tot een einde worden gebracht, toen Nederland met een voorstel voor een package deal kwam, die niet alleen voordeliger was, maar ook flexibeler. Overeengekomen werd dat de Fransen alleen bij lage waterstanden tot opslag over dienden te gaan en dat de oeverstaten gezamenlijk bij zouden dragen aan in Nederland te treffen maatregelen. De Zwitsers kregen bij deze deal een extra korting op hun financiële bijdrage.

De definitieve versie van het Rijnchemieverdrag kwam tot stand nadat Nederland consensus wist te bereiken met Duitsland. De voor Nederland belangrijke eutrofiërende stoffen kwamen onder de werking van het Rijnchemieverdrag. In ruil hiervoor bedongen de Duitsers dat de werkingssfeer van het Rijnchemieverdrag zou worden uitgebreid. Ook het Rotterdams havengebied zou onder het Rijnchemieverdrag vallen. Duitse instemming met het Rijnactieprogramma kon tenslotte worden verkregen, nadat Nederland zich bereid had verklaard om af te zien van het aanspannen van juridische procedures tegen de Duitse industrie en er een zodanige refe-

rentieperiode voor de lozingsreducties werd afgesproken dat een deel van de in Duitsland reeds generaliseerde reducties in de eindafrekening kon worden meegeteld.

Integratieve tactieken

Integratieve tactieken zijn gedurende de onderhandelingen veelvuldig door de partijen gehanteerd. De onderhandelingen over verdelende en meer integratieve onderwerpen werden gescheiden van elkaar gevoerd. Om te voorkomen dat de onderhandelingen elkaar negatief zouden beïnvloeden werden binnen de IRC aparte werkgroepen in het leven geroepen. Door het instellen van deze werkgroepen en het uitbreiden van de onderhandelingsagenda nam het aantal betrokkenen en de omvang van de delegaties eveneens toe. Naast ambtenaren raakten in de jaren '70 ook politici, ministers en staatssecretarissen bij de IRC-werkzaamheden betrokken. Op diverse niveaus werden brainstormsessies belegd over de diverse aspecten van de waterkwaliteitsproblematiek. Na het beëindigen van het zoutgeschil verliepen de brainstormsessies binnen de IRC ook in een meer harmonieuze en informele sfeer dan voorheen.

'Objectieve criteria' werden regelmatig in de onderhandelingen ingebracht. De structuur van de Commissies voor Moezel en Saar en van de Amerikaans-Canadese International Joint Commission vormden voor de oeverstaten een inspiratiebron, evenals elders, onder meer door de WHO gehanteerde chloridenormen. Ook de lijsten met gevaarlijke stoffen die in het kader van de Oslo Dumping Conventie en de onderhandelingen over een Europees rivierenverdrag waren opgesteld, werden in de Rijnonderhandelingen als 'objectieve' referentie gehanteerd. Op Duits initiatief ging bovendien de concept-Kaderrichtlijn inzake watervervuiling van de Europese Gemeenschap het vertrekpunt bij de onderhandelingen over het Rijnchemieverdrag vormen. Bij de uitwerking van het Rijnchemieverdrag in stofspecifieke emissienormen werd regelmatig gebruikgemaakt van Amerikaanse toxiciteitsdata. Ten slotte is bij het opstellen van een concepttekst voor een Rijnactieprogramma inspiratie gezocht in enige EG-waterkwaliteitsrichtlijnen.

In alle perioden werden de onderhandelingen afgerond met enige contingenties. De naoorlogse onderhandelingen over de IRC resulteerden aanvanke-

lijk in een juridisch niet-bindend mandaat, zodat de IRC-onderzoeksinspanningen en de verdere regimeontwikkeling afhankelijk bleven van de inzet van alle betrokkenen. Het Verdrag van Bern, het Rijnzoutverdrag en het Rijnchemieverdrag bevatten de clausules dat ze pas van kracht zouden worden na ratificatie en dat de oeverstaten na drie jaar het verdrag eenzijdig op konden zeggen, hetgeen de mogelijkheid bood om liftersgedrag te bestrijden. In het Rijnzoutverdrag werd bovendien een koppeling gelegd tussen de gefaseerd door te voeren maatregelen in Frankrijk en het financieel bijdragen in de kosten hiervan door alle oeverstaten. Het een zou niet zonder het ander plaats mogen vinden. Frankrijk mocht evenwel stoppen met het doorvoeren van maatregelen (i.c. het injecteren van zout in de bodem) als het milieu hier schade van zou ondervinden. Het eind jaren '80 bereikte nieuwe compromis over het Rijnzout bevatte eveneens een koppeling tussen financiering en het treffen van maatregelen. Om Frankrijk daadwerkelijk ertoe te bewegen om bij laagwater bij Lobith het zout op te slaan, hebben alle oeverstaten van te voren een financiële bijdrage gestort. Daarbij is echter gespecificeerd dat Frankrijk van haar opslagverplichtingen is ontslagen op het moment dat de geraamde financiële middelen zijn besteed. Aangezien het Rijnchemieverdrag het karakter kreeg van een nader uit te werken kaderregeling en het RAP slechts in politieke zin bindend is, werden ook deze onderhandelingen afgerond met een contingentie. Elke staat bleef de mogelijkheid houden om van het doorvoeren van maatregelen af te zien als andere staten dat ook niet zouden doen. Door het specificeren van duidelijke performance indicatoren kon bovendien worden gemonitord of en in hoeverre de oeverstaten zich inspanden om de RAP-doelstellingen te realiseren. Liftersgedrag werd door deze contingenties zoveel mogelijk bestreden.

In de periode van impasses week het onderhandelingsverloop op twee punten af van het verloop in de overige periodes. Allereerst deden zich noch bij de onderhandelingen over het zout, noch bij de uitwerking van het Rijnchemieverdrag ruilopties voor. Daarnaast bleef het aantal bij de onderhandelingen betrokken personen ongewijzigd. Andere integratieve tactieken als het scheiden van verdelende en integratieve onderwerpen, het introduceren van 'objectieve' criteria en van contingenties konden niet verhinderen dat er binnen de IRC in deze periode wei-

nig voortgang werd geboekt. Kennelijk was het beschikbaar zijn van ruilopties een noodzakelijke voorwaarde voor het ontwikkelen van het Rijnregime.

10 Het Rijnwaterconflict beslecht?

Vertrekpunt van deze verhandeling was de stellingname dat het Rijnregime op papier een aantal unieke karakteristieken heeft. Het is juridisch bindend, veelomvattend, specifiek en ambitieus. Het Rijnregime is evenwel niet alleen op papier een uniek regime, maar ook in de praktijk kan van een succesvol regime worden gesproken. Veel van de in de loop der jaren in het regime gespecificeerde doelen zijn gerealiseerd. De internationaal overeengekomen verplichtingen zijn omgezet in nationale wet- en regelgeving en het handelen van de relevante doelgroepen strookt hiermee. Overal in het stroomgebied zijn zuiveringsmaatregelen getroffen. Tijdreeksanalyses van waterkwaliteitsparameters leren dat er van een kwaliteitsverbetering mag worden gesproken. De concentraties zuurstofbindende en eutrofiërende stoffen, chloride, zware metalen en microverontreinigingen, zijn sterk verminderd. Drinkwaterbedrijven en milieuorganisaties onderschrijven het succes van het Rijnregime.³ Dat de door Haas' (1984, 23) met betrekking tot veel internationale regimes verwoorde vrees 'Sticks and stones can break my bones, but words can never hurt me' in het geval van de Rijn niet op blijkt te gaan, krijgt des te meer betekenis indien we ons realiseren dat de sneringen plaatsgevonden hebben in een tijdsbestek waarin de economieën in de oeverstaten per saldo aanzienlijk groeiden. Ondanks deze sterke groei is er van een acute conflictsituatie geen sprake meer. De Rijn is veranderd van een open riool in een rivier waarin de afgelopen jaren weer enige zalmen zijn waargenomen.

11 Lessen

Het Rijnregime is een uniek en succesvol regime. Uit het voorafgaande kan de lering worden getrokken dat een aantal van de binnen de regime- en onderhandelingstheorie onderscheiden factoren een stimulerende werking op de ontwikkeling van dit regime heeft gehad. Hierna een overzicht van deze factoren.

REGIMETHEORETISCHE FACTOREN

- * toename van de probleemsymmetrie
- * toename van de maatschappelijke waardering voor milieukwaliteit
- * voortgaande professionalisering en internationalisering van belangengroepen
- * toenemende homogeniteit tussen de achterbannen
- * kennisontwikkeling
- * voortgaande ontwikkeling van een kennisgemeenschap
- * toename van de interactiemogelijkheden
- * toename van de elders opgedane ervaring
- * uitbreiding van de faciliterende mogelijkheden van een stroomgebiedsorganisatie

ONDERHANDELINGSTHEORETISCHE FACTOREN

- * toenemend aantal ruilopties
- * groeiende omvang van de onderhandelingsdelegaties
- * scheiden van verdelende en integratieve onderwerpen
- * het beleggen van brainstormsessies
- * het introduceren van 'objectieve criteria'
- * het afronden van de onderhandelingen met contingenties

A contrario bleek een aantal van deze factoren ook een remmende werking te hebben gehad. De periode 1976-1986 die is geduid als een periode van impasses in de regimeontwikkeling kan ook nader worden gekarakteriseerd aan de hand van de onafhankelijke factoren. Vergeleken met de voorafgaande en volgende perioden verminderde tussen 1976 en 1986 de probleemsymmetrie en de homogeniteit tussen de achterbannen van de onderhandelende partijen. Bovendien nam het aantal ruilopties af. Deze samenhang duidt op een remmende werking van deze factoren. Tenslotte bleek zowel in tijden van goede als in tijden van minder goede verstandhouding regimeontwikkeling mogelijk. Aan deze factor kan dus geen betekenis worden toegekend. Dit geldt eveneens voor de rol van een derde partij. Van bemiddeling tussen de oeverstaten is nauwelijks sprake geweest.

12 Conclusie

In deze bijdrage is aangegeven welke factoren aan de progressieve ontwikkeling van het Rijnregime hebben bijgedragen. De onderscheiden factoren kunnen worden teruggebracht tot een drietal cruciale condities, die ook elders de kans op een succesvolle regimeontwikkeling bevorderen.

Uit de geschiedenis van het Rijnoverleg blijkt allereerst dat de kans op een succesvolle regimeontwikkeling toeneemt, als de benedenstroomse regering zich actief en alert opstelt, over voldoende middelen beschikt om haar standpunten te onderbouwen en iets aan de bovenstroomse regeringen te bieden heeft, in de vorm van financiële compensatie of compensatie in andere zin.

Daarnaast leert de casus dat de kans op een succesvolle regimeontwikkeling groeit, als er tussen de oeverstaten een grote mate van homogeniteit bestaat en er geen diepliggende animositeit is, zodat zij een gevoelig oor voor elkaars problemen hebben. In het Rijnstroomgebied bleken de bovenstroomse partij- en goede gesprekspartners voor de Nederlandse regering.

Wellicht vormen de combinatie van een initiatiefrijke benedenstroomse partij en bereidwillige bo-

venstroomse partijen de belangrijkste condities voor succesvolle regimeontwikkeling. Uit de analyse blijkt echter dat het bestaan van een stroomgebiedsorganisatie eveneens van betekenis kan zijn voor de aanpak van grensoverschrijdende waterkwaliteitsproblemen. Een dergelijke orgaan kan zorg dragen voor een goede kennisuitwisseling. Door het vergaren en ontwikkelen van kennis kan zij de betrokken overheden en niet-gouvernementele organisaties dezelfde 'feiten' als vertrekpunt bieden, hetgeen belangrijk kan zijn bij het agenderen, het prioriteren en monitoren van maatregelen. Door het faciliteren van de onderhandelingen kan zij bijdragen aan het structureren van de communicatie. Geconcludeerd kan dan ook worden dat de kans op een succesvolle regimeontwikkeling toeneemt, indien alle relevante partijen overleg voeren over de kwaliteit van een watersysteem in een stroomgebiedsorganisatie.

Deze drie condities worden ook door andere auteurs onderschreven (zie o.a. Warner 1996 en Wesel 1996). Het belang van een stroomgebiedsorganisatie wordt bovendien in de beleidspraktijk onderkend. In de jaren '90 kwamen er onder meer commissies tot stand voor de Elbe, de Oder, de Maas en de Schelde.⁴

Noten

¹ De auteur dankt dr.P.P.J. Driessen en een anonieme referent voor hun stimulerende opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

² Deze studies verschillen zowel in opzet als in omvang. De studies van Le Marquand (1977) en Spencer c.s. (1981) richten zich op verschillende grensoverschrijdende watersystemen. Mingst (1981) en Linnerooth (1990) beperken zich tot het Rijn- respectievelijk het Donauregime. Spekreyse (1989) wijdt een beschouwing aan de mogelijkheden voor de ontwikkeling van regimes voor grensoverschrijdende wateren op subnationale schaal. De ontwikkeling van het regime voor de Noordzee, de Middellandse Zee en de Oostzee wordt geanalyseerd door respectievelijk Saetevik (1988), Haas (1990) en List (1990).

³ De indicatoren zijn ontleend aan enige beschouwingen die Young (1994, 142 e.v.) geeft over de verschillende dimensies van het effectiviteitsbegrip. Op basis van gedegen studie naar regimeontwikkeling stelt Young dat dit effectiviteitsbegrip voor verschillende uitleg vatbaar blijkt, het is 'a multidimensional variable whose separate dimensions need not and frequently do not co-vary in any simple way'. Tot de relevante effectiviteitsdimensies rekent Young doelbereiking ('effectiveness as goal attainment'), conformiteit ('process and behavioral effectiveness') en tevredenheid ('effectiveness as problem solving'). Stabiliteit vormt samen met efficiëntie en rechtvaardigheidsoverwegingen een restcategorie ('evaluative effectiveness') in Youngs beschouwingen.

⁴ Het Verdrag van Helsinki roept op tot het instellen van stroomgebiedsorganisaties en Agenda 21 bepleit in hoofdstuk 18 het invoeren van geïntegreerd watermanagement op stroomgebiedsniveau. Uit recente ontwikkelingen rond een nieuwe EG-richtlijn voor watersystemen en uit de subsidiepraktijk van de Commissie blijkt dat de gebiedsbenadering ook hier wordt onderschreven. De Commissie stelde onder meer gelden beschikbaar aan de Donaulanden om een stroomgebiedsorganisatie in te stellen (Danube Programme Coordination Unit, 1995).

Literatuur

- Benedick, R.E., 1991, *Ozone diplomacy: New directions in safeguarding the planet*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London.
- Danube Programme Coordination Unit, 1995, *Action for a blue Danube*. Vienna.
- Fisher, R., W. Ury en B. Patton, 1983, *Excellent onderhandelen: Een praktische gids voor het best mogelijke resultaat in iedere onderhandeling*. 12e druk, Veen Uitgevers, Amsterdam/Antwerpen.
- Gleick, P.H., 1993, *Water in crisis: A guide to the world's fresh water resources*. New York/Oxford.
- Haas, E.B., 1984, 'Words can hurt you: Or who said what to whom about regimes'. In: S.D. Krasner (ed.), *International regimes*. Cornell University Press, Ithaca/London: 23-60.
- Haas, P.M., 1990, 'Obtaining international environmental protection through epistemic consensus'. In: *Millennium: Journal of International Studies*: 347-363.
- Kay, D.A. en H.K. Jacobson, 1985, *Environmental protection: The international dimension*. Osmun Publishers, Allanheld.
- Leemans, A.F., K. Geers en A.W. van Grinsven, 1983, *Doorbraak in het Oosterscheldebeleid*. Coutinho, Muiderberg.
- LeMarquand, D.G., 1977, *International rivers: The politics of cooperation*. University of British Columbia Westwater Research Centre, Vancouver.
- Linnerooth, J., 1990, 'The Danube River Basin: Negotiating settlements to transboundary environmental issues'. In: *Natural Resources Journal*, vol. 30: 629-660.
- List, M., 1990, 'Cleaning up the Baltic'. In: V. Rittberger (ed.), *International regimes in East-West politics*. Pinter Publishers, London and New York: 90-116.
- Mingst, K.A., 1981, 'The functionalist and regime perspectives: The case of Rhine river cooperation'. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 20, no. 2: 161-173.
- Ohlsson, L., 1995, 'The role of water and the origins of conflict'. In: L. Ohlsson, *Hydropolitics: Conflicts over water as a development constraint*. University Press LTD, Dhaka: 1-28.
- Osherenko, G. en O.R. Young, 1993, 'The formation of international regimes: Hypotheses and cases'. In: G. Osherenko en O.R. Young, *Polar politics: Creating international environmental regimes*. Cornell University Press, Ithaca and London: 1-20.
- Ritsema van Eck, E.J. en P. Huguenin, 1993, *Conflicthantering en onderhandelen: Een praktische inleiding*. Bohn Stafleu Van Loghum, Houten/Zaventem
- Saetevik, S., 1988, *Environmental cooperation between the North Sea states: Success or failure?* Bellhaven Press, London.
- Spekreijse, B., 1989, *Grensoverschrijdende milieuproblemen: Een onderzoek naar de mogelijkheden de bestrijding van de grensoverschrijdende verontreiniging van de oppervlaktewateren in het grensgebied Gelderland-Nordrhein-Westfalen te verbeteren*. Scriptie Bestuurskunde, Universiteit Twente, Enschede.
- Spencer, R., J. Kirton en K.R. Nossal, 1981, *The international joint commission seventy years on*. Centre for International Studies, University of Toronto: 8-23.
- Susskind L. en J. Cruikshank, 1987, *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*, Basic Books, Inc. Publishers, New York, 1987.
- Teisman, G.R., 1992, *Complexe besluitvorming: Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. VUGA, 's-Gravenhage.
- Trollalden, J.M., 1992, *International environmental conflict resolution: The role of the United Nations*. World Foundation for Environment and Development, Oslo.
- Vogler, J., 1995, *The global commons: A regime analysis*. John Wiley & Sons, Chichester.
- Warner, J., 1996, 'Kicking the water habit: Israel, Palestine and the new water order'. In: P. Aarts (ed.), *Amsterdam Middle East Papers*, Amsterdam.
- Wessel, J., 1996, *Dimensies van waterbeheer*. Afscheidsrede TU Delft.
- Wibaut, N.L., 1946, 'Onderzoek naar de watervervuiling van Groningen en Noord-Drenthe in 1942 en 1943'. In: *Water, Bodem, Lucht*, 36e jrg., nr. 3/4: 43-51.
- Young, O.R., 1994, 'The effectiveness of international governance systems'. In: O.R. Young, *International governance: Protecting the environment in a stateless society*. Cornell University Press, Ithaca and London: 140-160.