

22 982

Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, met bijlagen; Helsinki, 17 maart 1992

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 januari 1993

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 19 januari 1993. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 18 februari 1993.

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet,¹ de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 17 maart 1992 te Helsinki tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, met bijlagen (Trb. 1992, 199).²

Een toelichtende nota bij het Verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans

¹ Art. 91, (1), add. art. XXI, (1)(a) G.W. en art. 61, (3), G.W. 1972.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

S-IZ
S-VV

TOELICHTENDE NOTA

1. Totstandkoming van het Verdrag

In het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN-ECE) heeft op 18 maart 1992, in Helsinki, de ondertekening plaatsgevonden van het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (verder te noemen het Verdrag).

Tijdens de ondertekening in Helsinki is een resolutie aangenomen waarin de ondertekende Staten verklaren het Verdrag zo spoedig mogelijk in werking te zullen doen treden en reeds vooruitlopend op die inwerkingtreding het Verdrag zoveel mogelijk te zullen uitvoeren.

Het initiatief tot het Verdrag is genomen op 3 november 1989 door de CVSE-Milieuconferentie te Sofia. Het betrof een verzoek aan de ECE om een kaderverdrag uit te werken.

De ECE is een regionaal orgaan van de Verenigde Naties. Alle west- en oosteuropese landen maken er samen met Canada en de Verenigde Staten deel van uit. Het doel van het Verdrag is tweeledig:

- a. het voorkomen, beheersen en verminderen van de verontreiniging van grensoverschrijdende rivieren en internationale meren door het voeren van een vooruitstrevend waterkwaliteitsbeleid;
- b. het verplichten tot samenwerking met betrekking tot het waterbeheer door de oeverstaten van een stroomgebied.

Het Verdrag is mede ondertekend door de Europese Economische Gemeenschap. De materie die het Verdrag regelt behoort niet tot de exclusieve competentie van de Europese Economische Gemeenschap. Derhalve is met betrekking tot de bekrachtiging van het Verdrag parallel optreden van de Europese Economische Gemeenschap en de Lidstaten gewenst. Dit houdt in dat het Koninkrijk gelijktijdig met de Gemeenschap en de overige Lidstaten zal bekrachtigen, na verkregen parlementaire goedkeuring.

Sinds 1990 is in het kader van de Oslo- en Parijse Commissie gewerkt aan de herziening en samenvoeging van de Verdragen van Oslo (Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten uit schepen en luchtvaartuigen, 15 februari 1972, Trb. 1990, 114) en Parijs (Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf land, 4 juni 1974, Trb. 1990, 69). Dit nieuwe Verdrag is, onder de naam «Verdrag van Parijs», op 22 september 1992 aanvaard door alle partijen. Dit Verdrag bevat uitgangspunten voor het voeren van een modern waterkwaliteitsbeleid met betrekking tot het noordoostelijke gedeelte van de Atlantische Oceaan.

In het kader van het United Nations Environmental Programme (UNEP) worden regionale zeeprogramma's opgesteld waar verdragen voor bepaalde regio's uit kunnen voortvloeien¹.

Nederland voert reeds geruime tijd onderhandelingen met België over de kwaliteit van de watersystemen van de Maas en de Schelde. De Nederlandse voorstellen in het kader van deze onderhandelingen stroken met het onderhavige Verdrag. Dit Verdrag zal daarom een steun kunnen zijn om de onderhandelingen met betrekking tot de kwaliteit van Maas en Schelde te doen slagen.

¹ The 1990 Kingston Protocol to the Cartagena Convention, International journal of estuarine and coastal law, volume 5, number 4, November 1990. (Protection and development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region, 1983).

Het onderhavige Verdrag is een van de voorbeelden, waarbij milieuproblemen internationaal per regio worden aangepakt. Nederland steunt deze aanpak. Het Verdrag zal een voorbeeldfunctie kunnen vervullen voor waterkwaliteitsverdragen elders in de wereld.

Het Verdrag poogt op twee manieren de vervuiling van de wateren van de landen die partij zijn bij dit Verdrag tegen te gaan.

a. Dit gebeurt door in het eerste deel van het Verdrag te stellen dat de partijen zich bij het voeren van waterbeleid moeten laten leiden door de daar genoemde moderne grondbeginselen. Verder geeft het Verdrag niet aan wat het beschermingsniveau van de wateren moet zijn, maar geeft het aan hoe een hoog beschermingsniveau kan worden bereikt. Onder andere moet bij puntlozingen gebruik worden gemaakt van schone technologie en de beste beschikbare technieken. Voor diffuse lozingen moet de meest milieuveilige handelswijze worden toegepast. Voor Nederland is deze benadering niet nieuw. Dit beleid wordt reeds door Nederland op deze wijze gevoerd (zie paragraaf 3 onder implementatie).

b. In deel twee van het Verdrag gebeurt dit door oeverstaten te verplichten samen te werken in een commissie. Nederland is reeds actief in verschillende internationale watercommissies. Door het opnemen van deze commissies in dit Verdrag is het (ook voor Nederland) een nieuwe wettelijke verplichting geworden. Voor Nederland en andere oeverstaten geeft het Verdrag een kader waarop de samenwerking bij de Maas en de Schelde gestoeld kan worden.

Voor Nederland en voor een aantal andere West-Europese landen betekent het onderhavige Verdrag geen doorbraak. Wel is het uiteraard van belang dat landen zich jegens elkaar verplichten om een gezamenlijk beleid ten aanzien van voorkoming van verontreiniging van grensoverschrijdende wateren uit te voeren. Het Verdrag geeft een minimum grens voor het uit te voeren beleid. Van groot belang kan het Verdrag zijn voor de aanpak van grensoverschrijdende wateren in Oost-Europa. Het is derhalve verheugend dat een aantal Oost-Europese landen het Verdrag reeds heeft ondertekend².

2. Inhoud van het Verdrag

a. Algemeen

Het Verdrag geeft regels omtrent de bescherming en het gebruik van wateren, voor zover dit gebruik grensoverschrijdende gevolgen heeft voor het milieu. In artikel 1, lid 2 van het Verdrag is opgenomen wat onder milieu moet worden begrepen.

Het Verdrag is opgebouwd uit drie delen. Deel I is van toepassing op alle Verdragspartijen en bevat uitgangspunten voor het voeren van een goed waterkwaliteitsbeleid (artikelen 2 t/m 8). Deel II bevat verplichtingen ten aanzien van de samenwerking van oeverstaten en deel III bevat de slotbepalingen.

Vermeldenswaard is dat thans in een Verdrag over waterkwaliteit in de verdragstekst (artikel 2, lid 5) principes zijn opgenomen die als richtlijn moeten dienen bij het voeren van een waterkwaliteitsbeleid.

De volgende principes zijn opgenomen:

- het voorzorgsprincipe. Dit principe houdt in dit geval in dat actie moet worden ondernomen om mogelijk grensoverschrijdende schadelijke effecten van gevaarlijke stoffen te vermijden, zelfs wanneer er geen wetenschappelijk bewijs is om een causaal verband aan te tonen tussen emissies en effecten;
- de vervuiler betaalt;

² De volgende landen hebben tot nu toe het verdrag ondertekend: Nederland, Albanië, Oostenrijk, België, Bulgarië, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litauen, Polen, Roemenië, Rusland, Spanje, Zweden, Zwitserland, Verenigd Koninkrijk, Luxemburg, Portugal, alsmede de Europese Commissie (EG).

– duurzame ontwikkeling. Het principe van duurzame ontwikkeling was tot nu toe alleen nog pas opgenomen in het Kingston Protocol to the Cartagena Convention van 1990 (Protection and development of the Marine Environment of the Wider Carribean Region, 1983).

Naast deze algemene principes legt het Verdrag een aantal specifieke verplichtingen op aan de Verdragspartijen met als voornaamste doel het verminderen van grensoverschrijdende waterverontreiniging. Zo moeten lozingen onder andere worden verminderd door de toepassing van de zogenaamde «weinig of niet verontreinigende technieken», de «beste beschikbare technieken» en de «meest milieuveilige handelwijze». De waterkwaliteit moet door de Verdragspartijen worden gecontroleerd en er moet worden samengewerkt bij het ontwikkelen van technieken om lozingen met grensoverschrijdend effect te verminderen.

b. Artikelsgewijze toelichting

Hieronder volgt een toelichting met betrekking tot de belangrijkste artikelen van het Verdrag.

Artikel 1, onderdeel 2:

Met dit artikel wordt duidelijk in welke gevallen sprake is van grensoverschrijdende milieugevolgen bij grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren. Deze aantasting van het milieu kan ook ontstaan door handelingen met betrekking tot de waterkwaliteit, die gevolgen hebben voor de waterkwaliteit. Dit laatste wordt ook nog eens tot uitdrukking gebracht in artikel 2, onderdeel 2, onder c.

Artikel 2, onderdeel 5:

In dit lid zijn drie belangrijke principes opgenomen, die in acht moeten worden genomen bij het voeren van een waterkwaliteitsbeleid. Het is voor de eerste keer dat in een waterkwaliteitsverdrag deze principes op een juridische bindende wijze zijn opgenomen.

Artikel 2, lid 6:

Gewezen kan worden op de laatste zinsnede van dit lid. Door deze toevoeging worden landen voor rivieren, waarbij zij strikt genomen geen grensoverschrijdende waterverontreiniging kunnen plegen, toch aan de verplichtingen van het Verdrag gebonden. Het betreft landen waar grensoverschrijdende rivieren in zee uitmonden, zoals Nederland, maar ook bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk. Nu moeten deze landen ook voor dergelijke benedenrivieren voldoen aan alle verplichtingen die het Verdrag stelt.

Artikel 3:

Hier worden eisen gesteld aan elke Verdragspartij met betrekking tot het voorkomen, controleren en verminderen van grensoverschrijdende gevolgen ten aanzien van de waterkwaliteit van de grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren.

Artikel 4, 5 en 6:

Deze artikelen bevatten maatregelen om aan de eisen die in artikel 3 worden gesteld te kunnen voldoen. Er moeten controleprogramma's worden opgezet en er moet informatie worden uitgewisseld over de onderwerpen die worden geregeld door het Verdrag. De Verdragspartijen moeten samenwerken op het terrein van onderzoek en technische ontwikkeling ter voorkoming, beheersing en vermindering van de grensoverschrijdende (milieu-)gevolgen.

Artikel 9, lid 1 en 2:

Lid 1 verplicht de Verdragspartijen, die oeverstaten zijn aan hetzelfde water, onderling een overeenkomst aan te gaan, teneinde concreet uitvoering te geven aan de in het Verdrag neergelegde beginselen en verplichtingen. De overeenkomst dient te voorzien in de oprichting van een commissie. Deze commissie dient te worden belast met onder andere de taken genoemd in lid 2.

Artikel 9, lid 3:

Dit lid bepaalt dat kuststaten, die geen oeverstaat zijn, de mogelijkheid hebben betrokken te worden bij een riviercommissie.

Artikel 11, 12, 13 en 14:

In deze artikelen worden de taken van een commissie met betrekking tot controleprogramma's, onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten, uitwisseling van informatie en waarschuwings- en alarmsystemen nader uitgewerkt.

Artikel 15:

Oeverstaten zullen voorzieningen moeten treffen voor het verlenen van wederzijdse bijstand ingeval een kritieke situatie mocht ontstaan.

Artikel 16:

Het werd van belang geacht dat burgers informatie kunnen krijgen over de conditie van het water en over de (toekomstige) maatregelen om grensoverschrijdende (milieu) gevolgen te voorkomen, te beheersen en te verminderen.

Artikel 20:

Volgens dit artikel maken de Bijlagen een integrerend onderdeel uit van het Verdrag. De Bijlagen zijn opgesteld ter uitvoering van het Verdrag zelf. Op grond van additioneel artikel XXI van de Grondwet, juncto artikel 62, eerste lid van de Grondwet van 1972, behoeven wijzigingen in deze Bijlagen derhalve geen goedkeuring van het parlement.

Artikel 22:

Het is niet mogelijk gebleken een voor alle verdragspartijen verplichte en bindende geschillenregeling in het Verdrag te doen opnemen. Wel biedt het Verdrag de mogelijkheid aan de verdragspartijen om op individuele basis, door middel van een eenzijdige verklaring, een bindende geschillenregeling te aanvaarden ten aanzien van verdragspartijen die eenzelfde verklaring hebben afgelegd. In dit kader kan een partij verklaren dat het als bindend aanvaard hetzij beslechting door het Internationaal Gerechtshof, hetzij beslechting door middel van arbitrage, dan wel beide vormen van geschillenbeslechting. Ter gelegenheid van de ondertekening van het onderhavige Verdrag is namens Nederland een verklaring afgelegd waarin beide methodes van geschillenbeslechting aanvaard werden. Met het oog op de bevordering van de internationale rechtsorde is het passend dat Nederland zich in deze niet beperkt tot slechts één van beide methoden.

3. Wijze van implementatie

De eisen die deel I van het Verdrag stelt kunnen worden uitgevoerd in het kader van het vergunningenstelsel van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wet van 13 november 1969, Stb. 536, laatstelijk gewijzigd bij wet van 22 mei 1991, Stb. 394).³

De bepalingen omtrent toezicht en controle zijn opgenomen in artikel 24 en volgende van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Met

³ Bij het inwerking treden van de Wet algemene bepalingen milieubeheer zal in de Wet verontreiniging oppervlakte wateren het instrument van algemene regels in werking treden, waarbij de vergunningplicht geheel of gedeeltelijk kan worden opgeheven.

betrekking tot de aanpak van nitraten uit de landbouw en de behandeling van stedelijk afvalwater zijn reeds twee EG-richtlijnen⁴ aangenomen. De implementatie van de richtlijn stedelijk afvalwater vindt plaats door een AMvB en een wetwijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, een wetwijziging van de Afvalstoffenwet en een wijziging van het wetsontwerp Milieubeheer. Voor de implementatie van de richtlijn nitraten uit de landbouw wordt momenteel door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een implementatieplan voorbereid.

De vermindering van de toevoer van nutriënten en gevaarlijke stoffen uit diffuse bronnen kan door middel van het vergunningstelsel van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren worden aangepakt. De algemene grondbeginselen waarmee bij het voeren van het waterbeleid rekening moet worden gehouden (artikel 2, onderdeel 5) zijn reeds opgenomen in het Nederlandse waterbeleid zoals verwoord in de Derde Nota Waterhuishouding⁵.

De verplichting, van deel II van het Verdrag, tot samenwerking van de oeverstaten in riviercommissies is binnen Nederland bestaand beleid zoals blijkt uit de pagina's 69, 129 en 269 van de Derde Nota Waterhuishouding. De toepassing van deze verplichting op de Maas en de Schelde is een urgente zaak.

Artikel 16 van het Verdrag met betrekking tot het verschaffen van informatie aan het publiek is geïmplementeerd in de artikelen 3 en 7 van de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wet van 9 november 1978, Stb. 581).

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal het Verdrag, gelet op zijn inhoud, alleen voor Nederlanden gelden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
P. Dankert

⁴ Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (91/676/EEG) en de Richtlijn van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (91/271/EEG).

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 250, nrs. 1-2.