

HET VERDRAG VAN HELSINKI

wegbereider voor de waterverdragen

ir. R. ZIJLMANS

Plv. hoofd Internationaal Waterbeleid
Hoofddirectie van de Waterstaat
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Nederland

The Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes was signed by 25 European countries in March 1992 in Helsinki. The Convention was negotiated in the framework of the UN/ECE (Economic Commission for Europe of the United Nations) in Geneva after a request of the CSCE (Conference on the Security and Cooperation in Europe) in Sofia in 1989. The Convention provides an excellent juridical

basis for the cooperation of riparian states in the protection and the development of shared international water resources. The Helsinki Convention proved to be a major help and inspiration in the international negotiations on cooperation of countries and regions in, among others, the Danube, The Meuse and the Scheldt basins.

INLEIDING

Bij de onderhandelingen over verdragen inzake de bescherming van Maas en Schelde bestond lange tijd het probleem dat een duidelijke internationale rechtsgrondslag ontbrak. Weliswaar was de theorie van het moderne integrale en internationale waterbeleid in Europa eind jaren tachtig al goed ontwikkeld en in veel landen al vergaand in de praktijk gebracht. Omdat echter juridisch bindende kaders ontbraken stagneerde de toepassing van dat beleid, juist voor die wateren waar de problemen het grootst waren. In het kader van de Europese Gemeenschap (EG) was de water-regelgeving blijven steken in de ideeën van de jaren zeventig. Rond 1990 waren de EG-richtlijnen op dit gebied voor een groot deel achterhaald en vormden ze eerder een rem dan een stimulans voor verdere ontwikkeling. In deze leemte werd pas voorzien door het in 1992 in Helsinki gesloten VN/ECE-Rivierenverdrag. Bij de onderhandelingen over Maas en Schelde bleek dit verdrag een zeer goed bruikbare wegbereider en inhoudelijke grondslag voor de verdragen over de bescherming van Maas en Schelde.

ONTSTAANSGESCHIEDENIS

Het Verdrag van Helsinki, of VN/ECE-Rivierenverdrag, heet voluit het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren. VN/ECE staat daarbij voor Economische Commissie voor Europa van

de Verenigde Naties. Aan de basis van dit verdrag stond de CVSE, de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. In deze permanente internationale conferentie is, vooral in de jaren tachtig, gewerkt aan de ontspanning in Europa. Daarbij had de CVSE ook een zogenaamde "tweede mand" van onderwerpen, die indirect van belang waren voor de ontspanning. Het milieu was één van deze onderwerpen. De grensoverschrijdende milieuverontreiniging vanuit de Oostbloklanden vormde een serieuze bedreiging voor het Westen.

In 1989 werd een CVSE-Conferentie in Sofia speciaal aan het milieu gewijd. Eén van de belangrijkste onderwerpen daarvan was "de vervuiling van grensoverschrijdende rivieren en internationale meren". Daar in Sofia werd, in goede samenwerking met de toen nog communistische landen (alleen de hardliners Roemenië en Albanië deden niet mee), een belangrijk slotdocument afgesproken. Dat document legde onder andere de belangrijkste grondbeginselen van goed waterbeleid vast, en de beginselen van samenwerking in internationale riviercommissies. Aan de ECE werd gevraagd op basis van deze beginselen een kaderverdrag uit te werken en dat voor te leggen aan de volgende plenaire CVSE-Conferentie van 1992 in Helsinki. De reden om juist de ECE te vragen, was dat deze organisatie, gevestigd in Genève, een belangrijk ontmoetingsforum voor Oost en West vormde, waarin beide werelden gelijkelijk vertegenwoordigd waren.

Iedereen wist dat het geen eenvoudige taak was. Begin jaren tachtig was een initiatief van de in Straatsburg gevestigde Raad van Europa voor een Europees waterverdrag mislukt. In de Raad was een zeer uitgebreid en gedetailleerd verdrag met normen en doelstellingen uitgewerkt. Uiteindelijk ontbrak echter het politieke draagvlak daarvoor. Ook de International Law Commission van de Verenigde Naties werkte al vele jaren aan "Draft Articles on the Law of the non navigational Uses of International Watercourses", zonder dat daar een verdrag in zicht kwam. De ECE heeft hiervan geleerd. Van meet af aan is aangestuurd op een kaderverdrag, dat op de geëigende niveaus moet worden uitgewerkt. De onderhandelingen vonden plaats in extra zittingen van de al bestaande Working Party on Water Problems van de ECE. In een strak werkschema werd binnen twee jaar overeenstemming over de verdragstekst bereikt tussen de ECE-landen, waarvan het aantal door het uiteenvallen van Oost-Europa in de tussentijd van 35 naar ruim 50 groeide. De onderhandelingen waren soms zeer moeilijk. De belangrijkste weerstanden kwamen niet meer van de Midden- en Oosteuropese landen. Deze landen omarmden blijmoedig het moderne waterbeleid, in het vertrouwen dat het Westen met technologie en geld zou bijspringen. Lastiger waren sommige westerse landen die internationale bemoeienis met hun natuurlijke rijkdommen vreesden. Door intensief EG-vooroverleg konden echter ook hierbij oplossingen gevonden worden.

Op 18 maart 1992 werd het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren ondertekend in Helsinki, de zetel van de CVSE. Inmiddels hebben 26 landen en de Europese Unie (EU) het verdrag ondertekend. Het treedt in werking wanneer 16 landen het geratificeerd hebben. Dat zal naar verwachting eind 1995 het geval zijn. Op dit moment zijn er 14 ratificaties aangemeld. Van de EU-landen hebben thans Duitsland, Nederland, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Zweden en de Europese Unie hun procedures afgehandeld.

KARAKTERISTIEKEN VAN HET VERDRAG

Het verdrag is in hoofdzaak gebouwd rond het rechtsbeginsel, dat "grensoverschrijdende effecten" voorkomen, beheerst en verminderd moeten worden. Grensoverschrijdend effect is daarbij omschreven als "ieder wezenlijk nadelig grensoverschrijdend effect op het milieu, dat voortvloeit uit een verandering in de toestand van grensoverschrijdende wateren, die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit". Daarbij zijn inbegrepen effecten op de gezondheid en de veiligheid van de mens, op flora, fauna, bodem, lucht, water, klimaat, landschap, fysieke structuren en op de sociaal-economische omstandigheden. Daarnaast wordt toegevoegd dat landen redelijk en billijk gebruik moeten maken van internationale wateren. Voorwaar een verdrag met een breed spectrum.

Als tweede hoofdprincipe vermeldt het verdrag dat in het bijzonder maatregelen genomen moeten worden, gericht op een ecologisch verantwoord en rationeel waterbeheer en op behoud en herstel van watervoorkomens en ecosystemen. Als leidende beginselen daarbij noemt het verdrag:

- de bestrijding van de verontreiniging aan de bron;
- het beginsel "de vervuiler betaalt";
- het voorzorgsbeginsel; en
- duurzaam beheer van watervoorkomens.

Dit alles mag niet zo bijzonder lijken, maar het was toch de eerste keer dat deze beginselen in een internationaal juridisch bindend instrument werden vastgelegd. Dat was overigens ook één van de redenen dat de Verenigde Staten (de VS) en Canada zijn lid van de ECE) het verdrag niet ondertekenden: rechters in Amerika zouden het verdrag al te strikt kunnen uitleggen.

Het Verdrag van Helsinki bestaat uit drie delen. Het eerste deel bevat "Bepalingen die voor alle partijen gelden". Dat zijn de hiervoor genoemde algemene rechtsbeginselen en de beginselen van goed waterbeleid. Deze worden uitgewerkt in artikelen

over voorkoming, beheersing en vermindering van grensoverschrijdende effecten, over controle van de toestand van grensoverschrijdende wateren, over onderzoek en ontwikkeling, over uitwisseling van informatie en over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Daarbij worden onder andere de "beste beschikbare technologie" voor de reductie van puntbronnen en de "meest milieuvriendelijke handelwijze" voor de bestrijding van diffuse verontreiniging voorgeschreven. Verder bevat het voorschriften voor reiniging van stedelijk afvalwater, vergunningverlening bij puntbronnen, het vaststellen van emissiegrenswaarden en het formuleren van waterkwaliteitsdoelstellingen.

Eén van de strijdpunten bij de onderhandelingen was de mate waarin het verdrag betrekking zou hebben op integraal waterbeheer. Alle landen onderschreven weliswaar het principe van integraal waterbeheer, maar een aantal landen toonden zich huiverig voor de internationale consequenties. Enkele van die landen wilden het verdrag zelfs strikt beperken tot de waterkwaliteit. Daardoor is met name waterkwantiteitsbeheer als onderwerp niet expliciet in het verdrag uitgewerkt. Als compromis zijn zaken als waterkwantiteitsbeheer en ingrepen in de morfologie althans impliciet in het verdrag ondergebracht. Ook de beleidsdocumenten van de ECE gaan uit van integraal internationaal waterbeheer. Enkele van de voormalige tegenstanders zijn inmiddels bekeerd, maar deze schoonheidsfout in het verdrag zal voorlopig wel blijven bestaan.

Deel II van het verdrag bevat de bepalingen die gelden voor oeverstaten van internationale rivieren. Het is de eerste internationale kaderregeling op dit gebied. Artikel 9 bevat de verplichting voor oeverstaten om voor stroomgebieden die zij delen, samen te werken in bilaterale of multilaterale riviercommissies. Dit artikel geeft ook een zeer bruikbare lijst van de taken waarmee die internationale riviercommissies zich bezig moeten houden. Andere artikelen regelen onder andere de verplichting tot overleg en tot informatie-uitwisseling en praktische zaken zoals gezamenlijk onderzoek en de opzet van een gezamenlijk waarschuwings- en alarmsysteem.

Deel III van het verdrag bevat institutionele en slotbepalingen. Er is voorzien in regelmatige vergaderingen van de Partijen bij het Verdrag van Helsinki. Deze hebben tot doel de werking van het verdrag in de deelnemende landen en in de verschillende Europese stroomgebieden te evalueren. Tevens zal de reikwijdte van de samenwerking door middel van aanvullende richtlijnen worden verdiept en eventueel verbreed. Daarvoor zijn door de ECE inmiddels verschillende taakgroepen ingesteld, waarvan Nederland er momenteel twee

leidt ("duurzaam waterbeheer" en "monitoring en assessment"). Frankrijk leidt de taakgroep "verontreiniging uit puntbronnen" en Duitsland de taakgroep "diffuse verontreiniging". De eerste officiële bijeenkomst van de verdragspartijen zal waarschijnlijk eind 1996 of begin 1997 plaatsvinden.

INVLOED OP LATERE VERDRAGEN

Het Verdrag van Helsinki heeft onmiskenbaar een gunstige invloed gehad op het afsluiten van andere verdragen. In de Internationale Rijncommissie was het één van de redenen om de bestaande Rijnverdragen uit de jaren zestig en zeventig weer eens kritisch te bezien. Bij de Rijn heeft de praktijk van goede en brede samenwerking de verdragen op vele punten ingehaald. Op de Rijnministersconferentie van december 1994 zijn de grote lijnen van een nieuw Rijnverdrag reeds afgesproken. In dat nieuwe verdrag zullen de ideeën van het Rijn Actieprogramma en ook de bepalingen van het Verdrag van Helsinki worden verwerkt.

In Midden- en Oost-Europa, waar veel stroomgebieden gedeeld worden door pas ontstane landen, zonder veel ervaring in internationale samenwerking, is het Verdrag van Helsinki een welkom houvast. De onderhandelingen over het "Verdrag inzake de samenwerking bij de bescherming en het duurzame gebruik van de Donau", dat in 1994 in Sofia gesloten is, zijn er belangrijk door versneld.

In West-Europa waren de Maas en de Schelde de laatste grote internationale rivieren waarvoor geen samenwerkingsverdragen bestonden. De ondertekening van het Verdrag van Helsinki door alle oeverstaten van Maas en Schelde was één van de redenen om de bilaterale onderhandelingen tussen Nederland en België over Maas en Schelde te verlaten en Frankrijk, Duitsland en Luxemburg bij de onderhandelingen te betrekken. In het Maas- en het Scheldeverdrag van 1994 zijn, met iets andere bewoordingen, de centrale beginselen van het Verdrag van Helsinki overgenomen. Ook de taken van de beide Commissies zijn, met enige bijstellingen en toevoegingen, van dat verdrag overgenomen. Daarmee heeft het Verdrag van Helsinki een belangrijke aanzet gegeven op de weg naar een schone en gezonde Maas en Schelde en naar vriendschappelijke samenwerking van de oeverstaten en -gebieden van deze beide rivieren.

*ir. R. ZIJLMANS
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Postbus 20906
NL-2500 EX Den Haag*