

MILIEU-EFFECTRAPPORTAGE EN WATERMANAGEMENT: BELEIDSASPECTEN IN DE REGIO VAN DE ECE

W. SCHRAGE, R. ENDERLEIN
*Economische Commissie voor Europa
van de Verenigde Naties,
Zwitserland*

De Economische Commissie voor Europa (ECE) is één van de vijf regionale commissies van de Verenigde Naties en heeft 55 lidstaten uit geheel Europa en Noord-Amerika. In het kader van deze integrale organisatie zijn onlangs de volgende twee juridisch bindende Verdragen opgesteld met betrekking tot milieu-effectrapportage en watermanagement: de "Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context" en de "Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes". Deze twee Verdragen zijn belangrijke beleidsinstrumenten voor de verdere ontwikkeling en toepassing van milieu-effectrapportage en watermanagement.

De "Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context" (Verdrag inzake milieu-effectrapportage in een grensoverschrijdende context, hierna aangeduid als het Mer-Verdrag), werd aangenomen op 25 februari 1991 in Espoo (Finland). Milieu-effectrapportage (Mer) heeft bewezen één van de belangrijkste instrumenten te zijn voor de toepassing en versterking van duurzame ontwikkeling, omdat het niet alleen het voorzorgsprincipe combineert met het principe om milieuschade te voorkomen, maar ook omdat het informatie en consultatie van het publiek met zich meebrengt. Mer is ook het belangrijkste instrument geworden voor een geïntegreerde aanpak van de bescherming van het milieu, omdat het een alomvattende analyse van de effecten op het milieu met zich meebrengt, in tegenstelling tot de traditionele aanpak per milieu-sector. Mer analyseert ook de consequenties voor het milieu van alternatieven en brengt feiten en informatie over milieu-effecten ter attentie van besluitvormers en het publiek. Mer wordt al in diverse landen gebruikt als een effectief instrument om de kwaliteit van het milieu te verbeteren en het wordt als vanzelfsprekend beschouwd dat het Mer-Verdrag zal leiden tot een milieuvriendelijke en duurzame ontwikkeling doordat informatie

over de samenhang tussen economische activiteiten en hun milieu-effecten, in het bijzonder een grensoverschrijdende context, beschikbaar wordt gemaakt. Het Mer-Verdrag is één van de eerste - juridisch bindende - internationale overeenkomsten die procedurele rechten en plichten van de landen die Partij zijn tot dit Mer-Verdrag, vastlegt met betrekking tot de uitwisseling van informatie over de grensoverschrijdende milieu-effecten van geplande activiteiten en die procedures bevat die er zorg voor moeten dragen dat grensoverschrijdende milieu-effecten in de besluitvormings- of vergunningsverlenende procedure voor een bepaalde activiteit in acht worden genomen. Het Mer-Verdrag bevat maatregelen en procedures voor het voorkomen, controleren en reduceren van belangrijke negatieve effecten op het milieu, in het bijzonder in een grensoverschrijdende context, van geplande activiteiten of van veranderingen in bestaande activiteiten. Bijlage I van het Mer-Verdrag bevat 17 groepen activiteiten waaronder activiteiten die een effect op water kunnen hebben, zoals kern- en elektriciteitscentrales, de aanleg van snelwegen of spoorwegen, chemische installaties, afvalverwijderingsinstallaties, olieraffinaderijen, de aanleg van olie- en gaspijpleidingen, mijnbouw, staalproductie, pulp- en papierproductie en activiteiten die betrekking hebben op watermanagement, zoals de aanleg van dammen en reservoirs, grondwaterwinning en de aanleg van havens en vaarwegen. Het Mer-Verdrag benadrukt daardoor het belang van een beleid dat gericht is op het voorkomen van milieu-effecten in het algemeen en in het bijzonder op het voorkomen, verminderen en controleren van belangrijke grensoverschrijdende milieu-effecten, in het bijzonder in verband met watermanagement.

De "Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes" (Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale

meren, hierna aangeduid als het Watervrdrag) werd aangenomen op 17 maart 1992 in Helsinki (Finland). Het Watervrdrag is van toepassing op oppervlakte- en grondwateren en de daarmee samenhangende ecosystemen die de grens vormen tussen twee of meer landen. In de ECE-regio is dit Watervrdrag de eerste juridisch bindende overeenkomst die maatregelen voorschrijft met betrekking tot het voorkomen, controleren en verminderen van belangrijke negatieve effecten op het milieu die het gevolg zijn van veranderingen in de conditie van grensoverschrijdende wateren door menselijke activiteiten. Het Watervrdrag verplicht daarom tot het toepassen van Mer voor activiteiten die een effect kunnen hebben op grensoverschrijdende wateren. Vanuit dit oogpunt kan Mer een belangrijke rol spelen in het vaststellen van waterkwaliteitsdoelstellingen, in de besluitvormingsprocedures voor het geheel of gedeeltelijk verbieden van de productie of het gebruik van gevaarlijke stoffen voor water en in vergunningverlenende procedures voor het lozen van afvalwater.

MER EN WATERKwalITEITS-DOELSTELLINGEN

Het Watervrdrag verwijst herhaaldelijk naar waterkwaliteitscriteria en doelstellingen en bijlage III van de Conventie bevat allerlei richtlijnen voor het opstellen van waterkwaliteitsdoelstellingen. Deze doelstellingen worden meer en meer gebruikt als een belangrijk beleidsinstrument voor het opkomen, controleren en verminderen van de verontreiniging in nationale en internationale oppervlaktewateren. Het wordt nu algemeen erkend dat deze doelstellingen er enerzijds zorg voor moeten dragen dat zoet water gebruikt kan worden voor diverse doeleinden, terwijl ze anderzijds het functioneren van ecosystemen in het water in stand moeten houden en bevorderen. Het vaststellen van deze doelstellingen is een complex proces dat direct of indirect geba-

seerd zou moeten zijn op Mer voor een specifiek stroomgebied. Er zijn twee verschillende fases om tot zulke doelstellingen te komen. In de eerste plaats zijn ze gebaseerd op waterkwaliteitscriteria. Gewoonlijk zijn deze ontwikkeld naar aanleiding van laboratoriumtests op diverse vormen van waterflora en -fauna en worden gewoonlijk geformuleerd in de vorm van een maximum concentratie van een stof (in water, bezinksel en/of waterflora en -fauna) die niet gevaarlijk is voor het continue gebruik van het water. In dit proces zijn er niet veel mogelijkheden voor een Mer-procedure, maar Mer-rapporten kunnen gebruikt worden voor het selecteren van waterflora en -fauna of wetenschappelijke testmethoden. Om tot waterkwaliteitsdoelstellingen te komen, moeten de specifieke eigenschappen van het stroomgebied in acht worden genomen. Zij zouden ook de huidige en toekomstige watergebruikers moeten omvatten, evenals emissiebronnen en plaatsen waar gevaarlijke stoffen worden geproduceerd, gebruikt, opgeslagen of verwerkt, die toevallig geloosd kunnen worden in water-ecosystemen en beschermde wateren zoals drinkwaterreservoirs, grondwateren en natuurgebieden. Waterkwaliteitsdoelstellingen, vastgesteld op een niveau dat rekening houdt met het belangrijkste gebruik van het water, worden vaak beschouwd als een streefwaarde die rekening houdt met een verwaarloosbaar risico van negatieve effecten op watergebruik en de ecologische functies van water. Het vaststellen van waterkwaliteitsdoelstellingen gaat normalerwijze gepaard met een tijdschema voor het overeenkomstig toepassen van deze doelstellingen. De doelstellingen zijn meestal het resultaat van de afweging van technische en/of economische belangen en milieubelangen. Actieplannen voor grensover-

schrijdende stroomgebieden zijn opgesteld rekening houdend met de beschikbaarheid van hoogwaardige technologie en activiteiten ter bescherming van het milieu en waterkwaliteitsdoelstellingen en voorzien van maatregelen die zowel technisch en economisch mogelijk zijn evenals juridisch toepasbaar. In dit proces kan het gebruik van Mer de betrouwbaarheid van de gemaakte veronderstellingen en resultaten technisch en wetenschappelijk onderbouwen. En ook in het besluitvormingsproces over het al dan niet geheel of gedeeltelijk verbieden van de produktie en het gebruik van gevaarlijke stoffen kan Mer een belangrijke rol spelen ter bescherming van de waterkwaliteit en/of water-ecosystemen.

MER EN VERGUNNINGEN VOOR HET LOZEN VAN AFVALWATER

Vergunningen voor het lozen van afvalwater in rivieren, meren en - indien niet verboden door de nationale wetgeving - grondwater zijn andere belangrijke beleidsinstrumenten ter verzekering van de bescherming, het behoud en het herstel van zowel de kwantiteit als de kwaliteit van wateren en daarmee samenhangende ecosystemen. Een optimaal werkend vergunningsstelsel zou rekening moeten houden met emissiebronnen en de resultaten van een Mer-procedure, omdat de eigenschappen en de capaciteit van waterlopen afhangen van factoren zoals de plaatselijke geologie en geomorfologie die hydrologische regimes beïnvloeden. Kwaliteitsdoelstellingen voor een specifiek stroomgebied hangen af van het huidige en toekomstige gebruik van het water en de vereiste maatregelen ter bescherming en behoud van wateren. Nakoming van de kwaliteitsdoelstellingen die

rekening houden met toekomstige economische ontwikkeling is één onderdeel van de vergunningsverlenende procedure. Het behoud en, waar mogelijk, herstel van water-ecosystemen met als doel het bereiken van een hogere ecologische waarde - één van de belangrijkste doelstellingen van het beleid met betrekking tot watermanagement - zou ook een leidraad moeten zijn in de vergunningsverlenende procedures. Het besluit om al dan niet een vergunning voor het lozen van afvalwater te verlenen, vereist dat relevante informatie over de kenmerken van de installatie beschikbaar moet worden gemaakt door de ondernemer, zoals gebruikelijk is in een Mer-procedure. Het lijkt noodzakelijk om richtlijnen op te stellen voor het verzamelen van minimum informatie door de vergunningsaanvrager, in het bijzonder in gevallen waar de lozende installatie potentiële effecten op grensoverschrijdende wateren zal hebben. Tenminste de informatie over bestaande emissiebronnen zou moeten worden verzameld, met inbegrip van informatie over voorgestelde maatregelen ter voorkoming van lozing van verontreinigde stoffen door de installatie, voorgestelde maatregelen ter behandeling van verontreinigende stoffen en over het verwachte aantal lozingen. Een Mer zou bovendien een integraal onderdeel van de vergunningsprocedure moeten vormen - onafhankelijk van de grootte van de installatie - indien de te verwachten lozingen een belangrijk effect op het milieu lijken te zullen hebben. Recente ervaring heeft bovendien aangetoond dat er behoefte is aan informatie over voorgestelde maatregelen indien een bepaalde installatie voor korte of lange duur wordt stilgelegd, om er zeker van te zijn dat tijdens de stillegging geen effecten optreden.