

WAT WERD TE LONDEN BESLIST OP DE II° NOORDZEECONFERENTIE ?

QU'A T-ON DECIDE A LONDRES LORS DE LA II° CONFERENCE DE LA
MER DU NORD ?

Ph. D'Hondt

Eerstaanwezend Assistent BMM

Premier Assistent UGMM

Studie- en Beleidsdag

Journée d'étude scientifique
et politique

DE NOORDZEE :
EEN ZEE VOOR HET LEVEN

LA MER DU NORD :
UNE MER POUR LA VIE

Oostende, 20 mei 1989

Ostende, le 20 mai 1989

QU'A T-ON DECIDE A LONDRES LORS DE LA II^e CONFERENCE DE LA MER DU NORD ?

La 2^{ème} Conférence Internationale sur la Protection de la Mer du Nord qui s'est tenue à Londres, le 24 et 25 novembre 1987 a eu un grand impact aussi bien au plan politique et scientifique que dans les media. Des facteurs externes comme une plus grande prise de conscience du public et du monde politique, mais surtout les résultats eux-mêmes se trouvent à la base de cet accueil favorable.

Le Déclaration Ministérielle, clôturant la Conférence, parle en effet une langue assez claire. De même que l'acceptation du principe de précaution et la nécessité d'une approche internationale pour la protection de la Mer du Nord, des actions bien précises ont été décidées : une réduction de l'ordre de 50 % des apports de substances qui sont persistantes, toxiques et susceptibles de bio-accumulation; cessation des déversements en mer pour la fin '89 des déchets industriels; une réduction d'au moins 65 % dans l'usage de l'incinération marine avant le 1 janvier 1991 et la fin définitive avant fin 1994; une nouvelle Conférence en mars 1990 ... ne sont que quelques exemples de mesures adoptées par les Ministres.

Le travail de base étant fait pour la plus grande partie dans les Conventions pour la protection de la mer contre la pollution (Conventions d'Oslo et de Paris), des Conférences Ministérielles ont pour effet d'accélérer les processus de décision et d'activer les travaux au sein des Conventions. Bien que la Déclaration Ministérielle de Londres ne soit pas plus qu'une déclaration d'intention politique, son poids n'en est pas moins considérable. Ceci est pour une grande partie due à la publicité faite autour de cette Conférence et au fait qu'une troisième Conférence de "follow-up" se prépare déjà pour l'année 1990.

Une interprétation de la Déclaration même montre que plusieurs décisions ne sont pas tant basées sur une base scientifique, mais plutôt sur la base d'une approche de précaution, elle-même inspirée par le ton d'incertitude et de prudence dans le rapport scientifique de base sur l'état de la mer du Nord, préparé pour la Conférence. Bien sûr, la simplicité apparente de plusieurs décisions (réduction de 50 % en 10 ans; arrêter l'incinération avant 1995) et le message clair qui est fait, ne sont pas dépourvus d'un certain savoir-faire politique.

Enfin, le point probablement le plus important de la Conférence est un point qui n'a pas été touché : celui du financement ! Il est clair que les plans les plus géniaux et les décisions les plus contraignantes ne peuvent être exécutés sans les moyens budgétaires nécessaires. Ceci est plus que vrai dans notre pays. Avec une sensibilisation croissante du monde politique et du public, les conditions nécessaires sont créées pour définir les priorités. Reste à traduire cette conscience en moyens.

WAT WERD TE LONDEN BESLIST OP DE TWEDE NOORDZEEKONFERENTIE ?

door P. D'HONDT, Eerstaanwezend assistent BMM.

Voor verscheidene -en misschien wel de meeste- onder de toehoorders, is de 2de Noordzeekonferentie, gehouden te Londen op 24 en 25 november 1987, nog slechts vaag bekend of reeds lang vergeten en voorbij, als het ware geklasseerd als één van die vele Ministerskonferenties die uitblinken door de vele ronkende verklaringen maar niet altijd evenveel zoden aan de dijk brengen.

Voor anderen dan weer was deze "Tweede Internationale Konferentie over de Bescherming van de Noordzee" -zoals de officiële benaming van de Noordzeekonferentie luidt- en vooral het resultaat ervan, een historische gebeurtenis. Het zal u waarschijnlijk weinig verbazen dat ik behoor tot deze tweede groep, die meent dat deze konferentie inderdaad een reële stap voorwaarts betekende in de bescherming van het marien milieu. Sta me toe dit even nader te verduidelijken.

De Noordzeekonferentie in november '87 te Londen was niet de eerste in de rij. Inderdaad verzamelden in 1984 reeds de Noordzeeministers van de 8 oeverstaten zich te Bremen voor een eerste bijeenkomst. Maar de tweede Konferentie vond duidelijk veel meer weerklank zowel bij de media als op het politieke- en beleidsvlak. Verschillende redenen kunnen daarvoor worden aangehaald : eerst en vooral waren daar een aantal externe gebeurtenissen die ervoor zorgen dat de bekommernis voor het leefmilieu in het algemeen, en voor het marien milieu in het bijzonder, hoge scores haalde op de hitlijsten van de publieke belangstelling. 1987 was niet alleen het Europees Jaar van het Leefmilieu, maar ook het jaar waar het rapport "Our common future" van The World Commission on Environment and Development- beter gekend als het Brundtland Report- het licht zag, en waar bezorgdheid voor de toekomst van onze planeet de boventoon voert. 1987 was spijtig genoeg ook het jaar van de scheepsramp met de "Herald of Free Enterprise", waar tal van mensenlevens te betreuren vielen, maar waar ook nog eens duidelijk werd gemaakt hoe het marien milieu steeds aan bedreigingen blootstaat. De 2de Noordzeekonferentie viel dus in een periode van groeiende sensibilisatie en ook van stijgende onrust inzake de toestand van ons milieu.

Er was echter ook nog een tweede reden waarom deze konferentie aansloeg zowel bij het brede publiek, als bij de politici en de wetenschappers : met name de resultaten ervan beantwoordden aan de hoog gespannen verwachtingen. De Ministeriële Verklaring ter afsluiting van de Konferentie spreekt inderdaad duidelijke taal op vele punten. Het is onbegonnen werk hier binnen deze beperkte tijd in detail deze Verklaring van A tot Z uit te pluizen en in al haar details te ontleden, maar toch wil ik hierna enkele afspraken nader toelichten.

Zoals u kunt opmaken uit de bijgevoegde integrale vertaling van de Ministeriële Verklaring, bestaat deze uit 3 delen : een aanhef met daarin de overwegingen, het eigenlijke operationele of besluitvormende gedeelte zelf en tenslotte de Bijlagen. Daar waar de "overwegendes dat" en de "gelets op" traditioneel de status van omlijsting rond het eigenlijke schilderij toebedeeld krijgen, zouden we hier de Ministersverklaring tekort doen door niet eventjes dieper op deze aanhef in te gaan. Hierin wordt met name het "precautionary principle" of het VOORZORGSPRINCIPE aanvaard. Met andere woorden "ook wanneer het niet ondubbelzinnig vast te stellen is of er een oorzakelijk verband is tussen lozing en schadelijke effecten, dient de inbreng van de stoffen die deze effecten kunnen veroorzaken te worden verminderd". Dit lijkt zo logisch als wat, maar het heeft heel wat voeten in de aarde gehad vooraleer de acht oeverstaten van de Noordzee dit "leitmotiv" konden aanvaarden als één van de grondbeginselen van hun Noordzeepolitiek.

Maar van principes alleen wordt de Noordzee er niet beter op, vandaar dat er ook konkrete acties werden afgesproken. Zonder te willen herhalen wat beter en vollediger kan teruggevonden worden in de Ministeriële Verklaring zelf, wil ik hierna toch enkele belangrijke afspraken op een rijtje zetten om daarna de betekenis ervan te analyseren. Erg schematiserend en dus erg vereenvoudigend kunnen de volgende afspraken uit de Verklaring worden gelicht :

1. Riviereninbreng

Een reductie van de orde van 50 % (op basis van de 1985 situatie) tegen 1995 van de inbreng via rivieren van deze stoffen die persistent, toxisch en/of bioakkumuleerbaar zijn. De plannen hiervoor zullen geëvalueerd worden op de derde Noordzeekonferentie (NSC) in maart 1990, en dienen volgende maatregelen te bevatten :

- *identifikatie van de "best available technology (BAT)" voor gekende vervuilende processen waaruit deze stoffen voortkomen*
- *inventarisatie van de diffuse bronnen van deze stoffen*
- *vastlegging van strikte kwaliteitsnormen voor deze stoffen*
- *gebruik van BAT bij de bouw van nieuwe installaties*
- *uitwerken van reductiemaatregelen op basis van BAT voor bestaande installaties*

- controle van produktie, verkoop en gebruik van deze stoffen en van produkten die ze bevatten.

2. Nutriënteninbreng

Eveneens "een reductie in de orde van 50 % tegen 1995 van de inbreng van stikstof en fosfor", hier evenwel met een lichte nuance "in zones van de Noordzee waar deze stoffen, direkt of indirekt, vervuiling kunnen veroorzaken". Actieplannen dienen terug klaar te zijn voor de 3de NSC en omvatten reducties in de lozingen van afvalwaterzuivering, in het gebruik van fosfaten in wasmiddelen en detergenten, in de inbreng vanuit de landbouw en van de industrie.

3. Atmosferische inbreng

Hier ligt de nadruk vooral op monitoring en op inventarisatie, evenals op een uitvoering hiervan binnen het kader van het Verdrag van Parijs. Actiepunten zijn onder meer :

- identifikatie van prioritaire sectoren d.m.v. emissie inventarissen;
- bepaling van het belang van de emissies voor het marien milieu;
- promotie van nieuwe schone technologie;
- opleggen van strenge emissienormen gebaseerd op BAT voor een aantal sleutelsektoren, binnen de 4 jaar indien uitvoerbaar;
- het gebruik van loodvrije benzine aanmoedigen en promoten.

4. Storting en verbranding van afvalstoffen

4.1. Storting

- * De storting van industriële afvalstoffen dient te worden stopgezet vóór 31.12.1989 (behalve voor inerte materialen van natuurlijke oorsprong waarvoor geen alternatieven aan land bestaan).
- * De kwaliteit van de in de Noordzee gestorte baggerspecie dient te worden verbeterd en de storting dient aan strikte richtlijnen van het Verdrag van Oslo te voldoen.
- * Reduktie van de konzentratie aan kontaminanten in gestort zuiveringsslib en bevriezing van de hoeveelheden op het 1987 niveau.

4.2. Verbranding

- * Industrieel afval zal niet meer op zee verbrand worden na 31 december 1994. Komplementair moet men vóór 1 januari 1991 komen tot een substantiële reductie van 65 %.
- * Bovendien wordt in de ministeriële verklaring het principe vastgelegd volgens hetwelk het wenselijk is geen afvalstoffen uit te voeren naar een ander land om van daaruit op zee te worden verbrand.
- * Tevens wordt benadrukt dat de stopzetting van de verbranding op zee niet tot gevolg mag hebben dat de verontreiniging wordt verplaatst naar andere wateren buiten de Noordzee of naar andere delen van het leefmilieu.

5. Verontreiniging door schepen

Het grootste deel van de hier genomen beslissingen heeft betrekking op aktie die in de schoot van de IMO (International Maritime Organization) dient te worden gevoerd. De belangrijkste punten betreffen :

- "special area" statuut voor de Noordzee voor wat Annex V betreft (vuilnis van schepen) nastreven;
- ratifikatie van Annex III (verpakte goederen);
- het gratis of tegen redelijke kosten ter beschikking stellen van havenontvangstinstallaties voor olie en chemikaliën.

Zoals u kunt merken zijn een aantal van de gemaakte afspraken veel preciezer dan andere. Terwijl de "stopzetting van de verbranding op zee tegen 1995" een niet mis te verstane boodschap is, wordt het al veel moeilijker om "de atmosferische emissie te reduceren van vervuilende stoffen van industriële- en andere sleutelsektoren -binnen de 4 jaar indien uitvoerbaar- door het toepassen van strenge emissienormen gebaseerd op BAT" korrekt te interpreteren. Hier blijft dus nog een hoop werk te doen : definitie van de vervuilende stoffen, bepaling van de sectoren, identifikatie van BAT, Vandaar dat in een aantal beslissingen wordt verwezen naar het werk geleverd in een aantal Verdragen ter bescherming van de zee zoals de Verdragen van Parijs en Oslo. Het moet inderdaad duidelijk gemaakt worden dat de materie die behandeld wordt in de Ministersverklaring niet zomaar uit de lucht komt vallen en dat veel van het eigenlijke voorbereidende werk werd en wordt geleverd in de schoot van de diverse werkgroepen en plenaire Kommissievergaderingen van deze Verdragen. De belangrijkste oorzaak waarom het werk van deze Verdragen minder bekendheid geniet en -het dient gezegd- ook

minder snel vooruitgang boekt op het vlak van de maatregelen dan een Ministerskonferentie, ligt in het feit dat de rechtstreekse konfrontatie tussen Ministers op een goed voorbereide vergadering direkt resultaten kan en moet leveren. Daar waar anders reserves worden geuit en overleg met de thuisbasis wordt nodig geacht kunnen de Ministers -die zelf het beleid bepalen- onmiddellijk beslissen. Bovendien kunnen Ministers het zich ten opzichte van het publiek niet veroorloven om -op een met veel tamtam aangekondigde Konferentie- met weinig of nietszeggende besluiten voor de dag te komen. Samenvattend kan dus gesteld worden dat- alhoewel het niet zonder het werk aan de basis in de Verdragen kan- Ministerskonferenties een zweepslageffekt hebben, en toelaten op gepaste tijden een belangrijke sprong voorwaarts te maken en de werkzaamheden binnen de Verdragen te aktiveren.

Als we terugkeren naar de Ministersverklaring zelf is het boeiend om na te gaan wat er werkelijk schuil gaat achter een aantal van deze verklaringen en hoe deze moeten worden geïnterpreteerd.

Een eerste algemene opmerking vooraf is dat de Ministersverklaring een politieke intentieverklaring is : de ministers bevoegd voor het marien milieu in 1987 gaan een politieke verbintenis aan om de gezamenlijk met de andere leefmilieuministers gemaakte afspraken na te komen. Dit heeft voor- en nadelen. Een eerste zwak punt is dat op de niet-naleving van politieke verbintenissen geen sankties staan : men kan niet worden veroordeeld voor het Hof van Straatsburg of voor een of ander Hoog Gerechtshof. Men moet deze Verklaring dus nemen voor wat ze waard is. En toch is dat heel wat. De afwezigheid van wettelijke basis betekent in praktijk niet dat de beleidsmensen de Verklaring zo maar naast zich neer kunnen leggen. Alhoewel dus een opvolgend Minister of Staatssekretaris zich in theorie niet persoonlijk gebonden kan voelen door wat zijn of haar voorganger heeft ondertekend, is het politieke klimaat zodanig dat een bepaald land het zich niet kan veroorloven niet mee te werken aan de uitvoering van de gemaakte afspraken zonder hierbij aan zware politieke druk van de buurlanden en grote binnenlandse kritiek van de bevolking en van de leefmilieubewegingen bloot te staan. En dit is precies de grote sterkte van de Ministersverklaring : door de grote publiciteit als het ware die rond het ganse gebeuren gemaakt is, en door de druk die op de ketel gehouden wordt onder de vorm van een 3de Noordzeekonferentie in maart '90, betekent deze "Verklaring" veel meer dan een reeks woorden bedoeld om snel daarna te worden vergeten.

Een tweede nadeel -dat paradoksaal genoeg terzelfdertijd ook een voordeel betekent- is de eenvoud van bepaalde delen van de Verklaring, en dit ondanks de vele in de tekst ingebouwde voorzorgen en de zorgvuldig gekozen bewoordingen. Neem bvb. de afspraak om tijdens een periode van 10 jaar (tussen 1985 en 1995) de inbreng van vervuilende lozingen van stoffen die persistent, toxisch en bio-akkumuleerbaar zijn, aanzienlijk te verminderen, in de orde van 50%. Ik hoef u nauwelijks uit te leggen dat wetenschappers hiervan gruwelen. Zij vragen zich af : waarom 50

%, waarom tegen 1995, waarom op basis van de 1985 situatie, hoe doe je dat, hoe meet je dat, welke stoffen ... ?!

Alhoewel ter wetenschappelijke ondersteuning van de Ministerskonferentie een Quality Status Report met betrekking tot de toestand van de Noordzee werd voorbereid, met daarin alle beschikbare gegevens over inbreng, concentraties, effecten en trends, zijn de beslissingen niet altijd een weerspiegeling van de in het rapport gegeven evaluatie van de toestand van het marien milieu. Enerzijds is het duidelijk dat de toon van "voorzichtigheid" en van "onzekerheid" met betrekking tot de beschikbare wetenschappelijke informatie in het rapport, de politici geïnspireerd heeft tot de toepassing van het voorzorgsprincipe. Er zijn echter ook andere overwegingen. Waarom 50 % ? Waarom 10 jaar ? Het antwoord luidt eenvoudig : omdat de boodschap politiek attractief is ! Ze is eenvoudig te begrijpen en geeft toch voldoende blijk van een ingrijpende aanpak van de problematiek van de verontreiniging van de Noordzee.

Hetzelfde kan in meer of mindere mate gesteld worden voor de beslissingen inzake de stopzetting van de storting van industrieel afval in zee per 31 december '89 en van de vermindering van verbranding op zee met 65 % tegen eind '90 en het beëindigen ervan tegen eind 1994. Kijken we naar de inbreng van kontaminanten in zee afkomstig van deze twee verwijderingsmethodes in vergelijking met andere bronnen dan kunnen we vaststellen dat dit niet meteen de meest dringende aktieterreinen zijn. Wel is het zo dat deze praktijken meest tot de verbeelding spreken van het brede publiek, een dankbaar onderwerp vormen voor spektakulaire akties van leefmilieubewegingen, relatief makkelijk te vatten zijn voor de overheid en door de combinatie van deze factoren dus politiek aantrekkelijk. Daarmee bedoel ik niet dat deze afspraken zonder enig belang zijn, wel integendeel. Afval hoort niet in zee terecht te komen. Wat ik wel bedoel is dat er op basis van de geschatte inbreng van milieubelastende stoffen in zee er andere bronnen zijn die meer voor onmiddellijke aktie in aanmerking komen, maar die omwille van het kompleks karakter en het ontbreken van de nodige basisinformatie niet onmiddellijk in konkrete reduktiemaatregelen te vangen zijn, zonder verregaande implikaties op economisch, sociaal en financieel vlak waarvoor een brede politieke koncensus -zowel nationaal als internationaal- vereist is.

En daarmee belanden we bij het meest kruciale punt van de Noordzeeministersverklaring, namelijk een punt dat onbesproken is gebleven. "Welke prijs wenst men te betalen voor welk resultaat?" en misschien nog meer "Wie zal dat betalen ?" Waar de Noordzee Ministersverklaring stopt, begint de uitvoering ervan. We zijn nu reeds over halfweg tussen de voorbije Konferentie te Londen en de 3de Konferentie in maart '90 te Den Haag, waar zal nagegaan worden hoe het zit met de vooruitgang in de planning en de uitvoering van de beslissingen genomen te Londen en waar maatregelen zullen worden bijgestuurd of aangescherpt. En alhoewel we meemaken dat het

bewustwordingsproces inzake leefmilieu hand over hand toeneemt , dat leefmilieuproblemen meer en meer de wereldpolitiek gaan beïnvloeden (gat in de ozonlaag, broeikaseffekt, ontbossing in het Amazonegebied ...), dat regeringsleiders milieukonferenties samenroepen, blijkt het nog altijd -en dat is eigenlijk niet zo verbazingwekkend, maar we moeten er wel iets aan doen- dat geld nog altijd de bepalende faktor is : een mondiaal CFK's akkoord komt er enkel mits economische hulp aan die landen die hierdoor hun ontwikkeling geremd zien, de aftakeling van de tropische regenwouden kan enkel stopgezet worden in ruil voor vermindering van de schuldenlast, in Nederland valt de regering niet over de inhoud van het milieuherstelplan, niet over de kostprijs ervan, maar wel over de financieringswijze

Bij ons ziet de toestand op korte termijn er al niet veel anders uit. Er moeten nog enorme inspanningen geleverd worden voor de zuivering van de huishoudelijke afvalwaters, voor het bereiken van een aanvaardbare oppervlaktewaterkwaliteit, voor het oplossen van de drinkwaterproblematiek, voor de behandeling van ons industrieel en huishoudelijk afval, en zo meer. Daartegenover staat dat in 1988 amper 0,4 % van de Rijksmiddelenbegroting aan leefmilieu werd besteed. In vergelijkbare landen bedraagt het budget voor leefmilieu 10 tot 20 maal zoveel

En toch is zowat iedereen het erover eens dat meer geld besteed moet worden aan leefmilieu. De open vraag is echter nog steeds wie hiervoor dient op te draaien : de industrie ? de Staat ? u en ik ?

Het ligt niet in mijn bedoeling hiervoor oplossingen te suggereren. Alleen moet het duidelijk zijn dat welke plannen-hoe geniaal ook- ter vrijwaring en verbetering van het milieu, zware financiële implicaties hebben. Het is aan ons en aan onze politici om de prioriteiten te stellen. Dit kan enkel op basis van een goede, objektieve en realistische sensibilisatie van bevolking en beleids mensen, en het ziet er naar uit dat deze voorwaarde steeds beter vervuld wordt. Rest dan alleen nog dit bewustzijn in middelen te vertalen. Dit kan door een interne herverdeling van de overheidsmiddelen ten laste van minder prioritaire of voorbijgestreefde objektieven, dit kan door een transparant belastingsstelsel waar milieuheffingen inderdaad aan dat milieu ten goede komen en voor de bevolking zichtbare resultaten met zich meebrengt. Dit kan alleen door politieke moed, door internationale samenwerking en op basis van het besef dat voorkomen kan, genezen misschien niet meer. Daar moeten wij allen samen aan werken.

* *

*