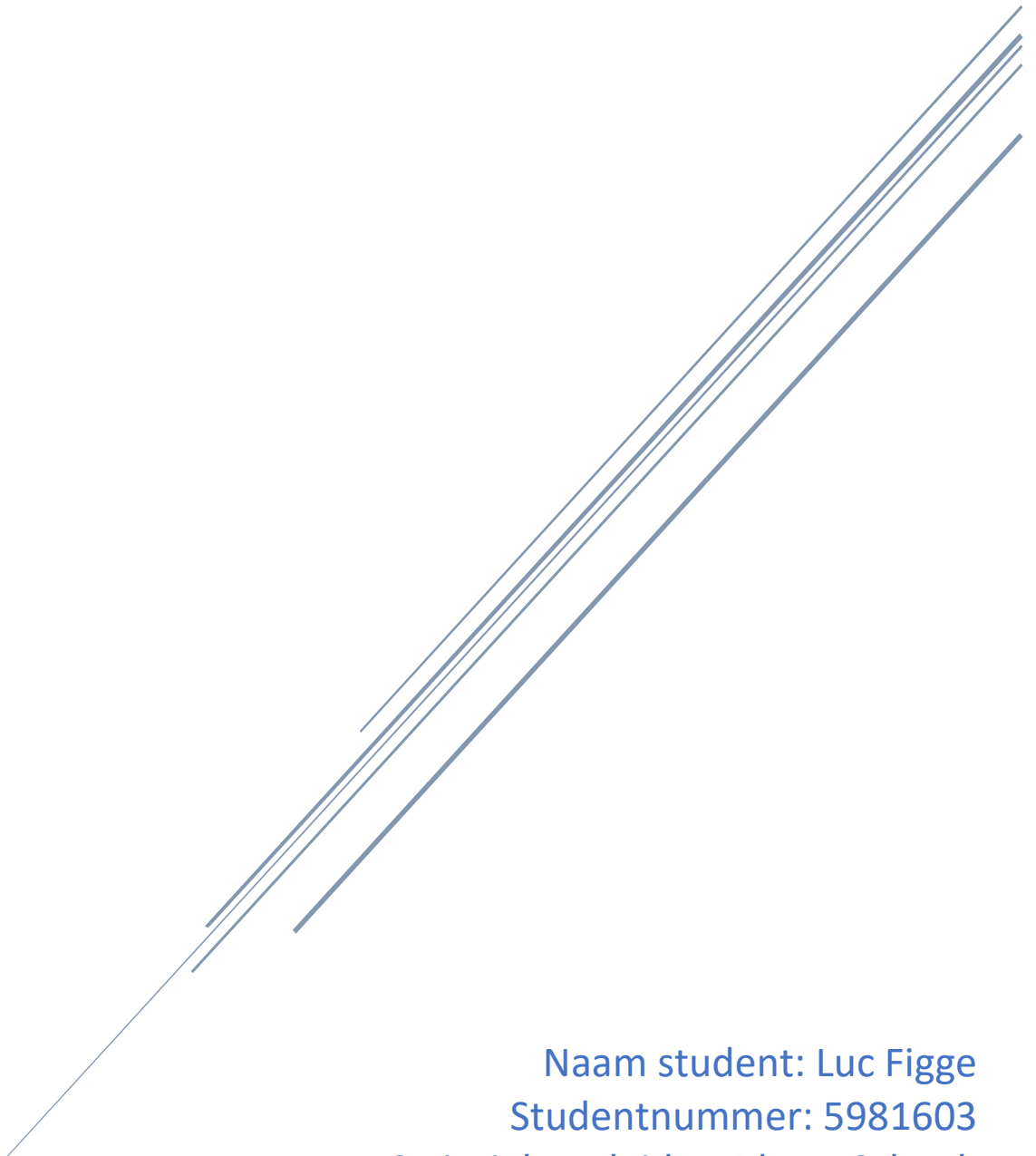


NEDERLANDSE WORSTELING MET HET RIJNACTIEPLAN

Een analyse van vijf jaar Nederlands beleid met als doel het verbeteren van de waterkwaliteit van de Rijn



Naam student: Luc Figge
Studentnummer: 5981603
Scriptiebegeleider: Dhr. J. Schenk
Cursus: BA-Eindwerkstuk
Universiteit Utrecht
Aantal woorden: 7889

Samenvatting

De vervuiling van de Rijn kreeg begin jaren zestig de aandacht van kabinet van Nederland. Het Nederlandse kabinet had tot 1987 moeite om een effectief beleid op te stellen om de Rijn schoner te maken. De Internationale Commissie voor de Bescherming van de Rijn stelde in 1987 het Rijnactieplan op. In de huidige literatuur schrijven sommige wetenschappers dat het kabinet wel degelijk effectief beleid heeft gevoerd ten opzichte van het Rijnactieplan. Sommige wetenschappers beweren echter van niet. Door het gebruik van de effectiviteitstheorie van Kate O'Neill en de analyse van nieuwe overheidsdocumenten wordt in dit onderzoek duidelijk of het Nederlandse kabinet het Rijnactieplan effectief heeft uitgevoerd. Uit de analyse blijkt dat het kabinet onvoldoende effectief actie heeft ondernomen om zich te houden aan de afspraken van het Rijnactieplan. Wel heeft het kabinet successen behaald door het ontwikkelen van wetenschappelijke kennis over de Rijn en door het maken van internationale afspraken met als doel het schoon krijgen van de Maas en de Schelde.

Inhoudsopgave

Inleiding	3
<i>Thema en onderzoeksvraag</i>	3
<i>Deelvragen</i>	4
<i>Relevantie</i>	4
<i>Methode</i>	6
Theorie voor effectief beleid	7
Nederlands beleid in de periode 1960-1987	9
2.1. <i>jaren vijftig en zestig</i>	9
2.1. <i>Jaren zeventig</i>	9
2.2. <i>Jaren tachtig</i>	10
Analyse beleid Rijnactieplan	12
3.1. <i>1987</i>	12
3.2. <i>1988</i>	13
3.3. <i>1989</i>	15
3.4. <i>1990</i>	17
3.5. <i>1991</i>	18
3.6. <i>1992</i>	20
Conclusie	22
<i>Beantwoording hoofdvraag</i>	22
<i>Context antwoord hoofdvraag</i>	23
Bronvermelding	24
<i>Secundaire bronnen</i>	24
<i>Primaire bronnen</i>	26

Inleiding

Thema en onderzoeksvraag

In de jaren zestig van de vorige eeuw ontstond er in Nederland aandacht voor de waterkwaliteit van de rivier de Rijn. Fabrieken in de Rijnlanden (Zwitserland, Liechtenstein, Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk en Nederland) hadden sinds de negentiende eeuw hun chemisch afval in de rivier de Rijn gedumpt. Hierdoor zat de Rijn vol met chemicaliën en was de natuur in en rondom de Rijn vervuild. Dit was een probleem, omdat in Nederland het Rijnwater op vele manieren werd gebruikt. Nederland maakte onder andere drinkwater van de Rijn.¹ In Europa ontstond in de jaren vijftig de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Rijn (ICPR). Er werd door deze organisatie afspraken gemaakt met de Rijnlanden om de Rijn schoon te krijgen.² Het Nederlands kabinet ondertekende veel van deze internationale afspraken, maar deze afspraken werden in de jaren zestig en zeventig niet effectief uitgevoerd. De Tweede Kamer had veel discussie over de interpretatie van de verdragen. Door de meningsverschillen kwam het kabinet niet effectief in actie.³

Na een fabrieksramp in Bazel te Zwitserland, waarbij 1.200 ton giftige chemicaliën in de Rijn terecht was gekomen, werd het kabinet in Nederland zich bewust dat het effectloze beleid niet zo langer door kon gaan.⁴ Samen met alle verantwoordelijke ministers van de Rijnlanden en de ICPR werd het Rijnactieplan (RAP) opgesteld. Het RAP bestond uit doelen voor het jaar 2000. Het belangrijkste doel van de RAP was dat het Rijnwater weer schoon moest worden. Bij het opstellen van het RAP waren vele ministers aanwezig. Het RAP werd gezien als het belangrijkste verdrag van de ICPR tot nu toe.⁵ Nederland moest het RAP volgen, anders kon de Rijn voorgoed vervuild worden.⁶

In de wetenschappelijke literatuur is er discussie of het RAP wel of niet effectief werd uitgevoerd in Nederland.⁷ Ook wordt in de wetenschappelijke literatuur veel geschreven over de effectiviteit van internationale milieufspraken.⁸ Het is interessant om te weten of het

¹ A.A.S. Heezik, *Strijd om de rivieren: 200 jaar rivierenbeleid in Nederland* (Den Haag 2007) 58-59.

² ICPR, 'History' z.j., <https://www.iksr.org/en/icpr/about-us/history/> (2 januari 2020).

³ Heezik, *Strijd om de rivieren*, 60-63.

⁴ ICPR, 'De Schok: het Sandoz-ongeval' z.j., <https://www.iksr.org/nl/icbr/over-ons/geschiedenis/de-schok-het-sandoz-ongeval/> (2 januari 2020).

⁵ ICPR, 'De Schok: het Sandoz-ongeval'.

⁶ Heezik, *Strijd om de rivieren*, 60-63.

⁷ Carel Dieperink, 'Successful International Cooperation in the Rhine Catchment Area', *Water international* (2000) 25, 347-355, aldaar 352.

⁸ G. Kütting, *Environment, Society and International Relations: Towards More Effective International Agreements* (London 2013) 3-5.

Nederlandse kabinet het RAP wel of niet succesvol heeft uitgevoerd. Daarom is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: in hoeverre heeft het Nederlandse kabinet het Rijnactieplan in de periode 1987-1992 effectief uitgevoerd? De periode 1987-1992 is gekozen omdat het RAP in 1987 is opgesteld en het Nederlandse kabinet zelf 1992 had gekozen als eerste deadline voor het behalen van de doelen in 2000. In 1992 moest de eerste vooruitgang zichtbaar zijn geworden.⁹ Het Nederlandse kabinet is gekozen omdat het kabinet de uitvoerende macht is in Nederland. Zij bepalen welk beleid in Nederland wordt uitgevoerd.¹⁰

Deelvragen

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zullen twee deelvragen worden beantwoord. Ten eerste zal onderzocht worden wat er wordt bedoeld met de term effectief beleid. In de literatuur is er discussie over de betekenis van de term effectief beleid en het is daarom belangrijk vast te stellen wat met de term wordt bedoeld in dit onderzoek.¹¹ Ten tweede wordt onderzocht hoe het Nederlandse kabinet voorafgaand aan het RAP omging met internationale verdragen van de ICPR. Dit is belangrijk omdat de historische context van Nederland begrepen moet worden. In deze deelvraag zal alleen worden gefocust op de Nederlandse politieke gebeurtenissen, omdat bij de beantwoording van de hoofdvraag ook alleen de politiek wordt bestudeerd.

Relevantie

Dit onderzoek is van maatschappelijk belang omdat 2020 het laatste jaar is om de doelen van het tweede RAP te bereiken. De ICPR had na het aflopen het eerste RAP, een tweede RAP gemaakt. Het tweede RAP is in 2000 opgesteld.¹² Dit jaar zal er gereflecteerd worden op de effectiviteit van het tweede RAP. Om deze reden is het van belang om te bestuderen in hoeverre het kabinet effectief beleid heeft gevoerd in de eerste vijf jaar van het eerste RAP. Ook is het maatschappelijk relevant omdat er hedendaags veel aandacht is voor milieuproblemen en waterkwaliteit. Er zijn nu meer internationale milieuafspraken dan

⁹ *Verslag der handelingen van de Eerste Kamer der Staten Generaal (hierna: HEK) 1988-1989, 20800 XII, 4.*

¹⁰ De Nederlandse Grondwet, 'De Trias Politica in de Nederlandse Grondwet', z.j., https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkndm7nuwdwh/de_trias_politica_in_de_nederlandse (4 januari 2020).

¹¹ Kate O'Neill, *The Environment and International Relations* (New York 2009) 107-108.

¹² ICPR, 'Rijn 2020 – Programma voor de duurzame ontwikkeling van de Rijn' z.j., <https://www.iksr.org/nl/icbr/rijn-2020> (2 januari 2020).

vroeger en er is discussie in de maatschappij of deze afspraken effectief worden uitgevoerd.¹³ Dit onderzoek is een interessante casus om op terug te kijken en om te bestuderen welke juiste en onjuiste beslissingen vroeger werden gemaakt.

Het onderzoek is om meerdere redenen wetenschappelijk relevant. Ten eerste is er in de literatuur verdeeldheid over de effectiviteit van het RAP. Carel Dieperink schreef het artikel *Successful International Cooperation in the Rhine Cathchment Area*. In dit artikel staat geschreven dat minister Nelie Smit-Kroes successen heeft behaald. Ideeën om de Rijn schoner te krijgen heeft Nelie Smit-Kroes omgezet in effectief beleid. Dieperink prijst het Nederlandse kabinet omdat het met nieuwe wetenschappelijke kennis was gekomen om de vervuiling van de Rijn beter te meten dan voorheen.¹⁴ A. van Heezik is daarentegen niet alleen positief over het beleid van het Nederlandse kabinet. Van Heezik geeft aan dat het kabinet succesvol is geweest, omdat het kabinet de rivier de Maas schoner heeft proberen te krijgen. Van Heezik is negatief omdat het kabinet achterliep met de aanpak van de vervuilde rivierbodems. Daardoor liep het kabinet ook achter op het tijdsschema van het RAP. Halverwege de jaren negentig was er volgens van Heezik nog geen effectief beleid.¹⁵ Het is relevant om met een analyse van overheidsbronnen te kijken welke groep wetenschappers gelijk heeft. Deze bronnen zijn nog niet eerder gebruikt en de analyse van deze bronnen kan goed bijdragen aan de discussie.

Evenzeer draagt dit onderzoek bij aan de literatuur van casestudies naar de effectiviteit van internationale milieuafspraken. Dit soort casestudies dragen bij de theorie van internationale betrekkingen. Door meer data en casestudies te maken kan de internationale betrekkingen theorie verbeterd worden. Zo kan in de toekomst beter onderzoek gedaan worden naar internationale betrekkingen.¹⁶ Zoals in de eerste deelvraag ook besproken zal worden, is effectief beleid een complex begrip. In de huidige literatuur is er onenigheid over de juiste betekenis van het begrip. Daarom is het belangrijk dat casestudies naar effectiviteit gedaan worden, zodat het begrip effectief beleid beter begrepen kan worden.¹⁷

¹³ Kütting, *Environment, Society*, 5-6.

¹⁴ Dieperink, 'Succesful International Cooperation', 352.

¹⁵ Heezik, *Strijd om de rivieren*, 114-115.

¹⁶ H.K. Jacobson en E.B. Weiss, 'Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project', *Global Governance* (1995) 1, 119-148, aldaar 125.

¹⁷ O'Neill, *The Environment*, 108.

Methode

Voor de analyse van de overheidsbronnen zal gebruikt worden gemaakt van de effectiviteit theorie van Kate O'Neill. Deze theorie staat beschreven in haar boek *The Environment and International Relations*. De theorie stelt dat een kabinet een internationale milieuafpraak effectief uitvoert, als het de afspraken van een verdrag heeft nagekomen. Of een kabinet de afspraken is nagekomen, wordt getoetst aan de hand van het concept *compliance*. Met *compliance* wordt bedoeld in hoeverre een kabinet zich conformeert aan de condities en afspraken van een internationale milieuafpraak. De theorie legt uit dat er meerdere dimensies van *compliance* zijn. Deze verschillende dimensies en de rest van de theorie zullen worden toegelicht in de eerste deelvraag.¹⁸ Er is gekozen voor deze theorie en niet voor een andere theorie om de effectiviteit te bestuderen, omdat onder andere deze theorie is gespecialiseerd in internationale milieuafspraken. Ook is deze theorie gekozen, omdat het goed aansluit bij historisch onderzoek. Deze theorie legt de focus op welke gebeurtenissen en beslissingen in het verleden hebben geleid tot wel of geen effectief beleid. Andere theorieën focussen zich voor deze onderzoeksvraag te veel op juridisch onderzoek of sociaal onderzoek.¹⁹

De theorie wordt gebruikt om een selectie bronnen van de Tweede Kamer te onderzoeken. Deze bronnen zijn geselecteerd uit het archief van officiële overheid publicaties. Uit elk jaar zijn meerdere bronnen geselecteerd die gaan over het beleid van het RAP. Uit elk jaar zijn de bronnen gekozen die beschikbaar zijn en het belangrijkste zijn geweest voor dat jaar. Op basis van deze twee redenen is er een selectie gemaakt van drie à vier bronnen per jaar. De bronnen verschillen van elkaar. Er zijn bronnen van ministerbrieven, beleidsplannen en debatten. De reden om gebruik te maken van verschillende soorten bronnen is dat de diversiteit een breed beeld van het kabinet weergeeft.

¹⁸ O'Neill, *The Environment*, 107-110.

¹⁹ Ibidem, 120-125.

Theorie voor effectief beleid

Effectief beleid is een complex begrip. In dit onderzoek onderzoeken we effectief beleid naar internationale milieu afspraken. Thomas Bernauer definieert effectief beleid als volgt:

Those that 1. Change the behavior of states and other actors in the direction intended by the cooperating parties; 2. Solve the environmental problem they are designed to solve, and 3. Do so in an efficient and equitable manner.²⁰

Uit de definitie van Thomas Bernauer wordt het duidelijk dat het belangrijk is dat de afspraken ervoor zorgen dat actoren hun gedrag zo veranderen dat de milieuproblemen opgelost worden. Het is ook belangrijk dat het beleid efficiënt is. Dat wil zeggen dat het beleid doelmatig is. Er moet met zo min mogelijk werk zo veel mogelijk rendement behaald worden.²¹

In de wetenschap zijn er verschillende manieren om een effectief beleid te onderzoeken. De gekozen theorie van Kate O'Neill gaat ervan uit dat wanneer een kabinet effectief wil zijn in het uitvoeren van een internationaal milieuverdrag, het noodzakelijk is dat het kabinet de gemaakte afspraken van het verdrag naleeft. De term voor het meten in hoeverre een kabinet een verdrag heeft nageleefd, is *compliance*. Met *compliance* wordt bedoelt in hoeverre een kabinet de afspraken van het internationaal verdrag volgt.²²

In een internationaal verdrag staan verplichtingen, een tijdschema en voorwaarden waar een staat aan moet voldoen om het gemeenschappelijke doel te halen. Het is belangrijk voor een kabinet om zich te houden aan het tijdschema. Dat is de eerste stap van *compliance*. Verder implementeert een kabinet binnenlandse wet- en regelgevingen om deze verplichtingen en voorwaarden te halen. Vervolgens is het belangrijk dat de nieuwe wetgevingen leiden tot gedragsveranderingen bij actoren, zoals bedrijven die afval lozen. Dat is de tweede stap van *compliance*. Als laatste kan het kabinet de verwachtingen van een internationaal verdrag overschrijden of besluiten gewoon te doen wat van ze verwacht wordt. Dat is de derde stap van *compliance*.²³

²⁰ O'Neill, *The Environment*, 108.

²¹ Ibidem, 108.

²² Ibidem, 109.

²³ Ibidem, 109-110.

Table 5.1 *Dimensions of compliance**

Types of compliance	Procedural	Substantive	Spirit of the Treaty
Related obligations	Obligations to treaty process Example: ● reporting requirements	Obligations to cease/control activity Examples: ● emissions reductions targets ● fisheries quotas ● trade controls and permits	Adhere to normative framework of Treaty Example: ● accept and act on consensus problem definition
Related state activities	Assign responsibility for compiling and submitting report Report in a timely fashion Report is accurate, comprehensive	Implement domestic laws Enforce laws Succeed in changing behavior of target actors	Problem reflected in policy rhetoric Related policy planning, activity across policy areas Exceed treaty obligations and targets

Figuur 1: Dimensies van compliance met voorbeelden per dimensie ²⁴

Voor deze drie stappen van *compliance* zijn er de volgende drie meetbare termen.²⁵ Het Nederlandse kabinet kan zich bezig houden met *procedural compliance*. *Procedural compliance* houdt in dat een kabinet zich houdt aan het tijdschema van een internationaal verdrag. Een voorbeeld is dat het kabinet op tijd rapporteert over de voortgang van een beleid. Ook kan er gekeken worden naar *substantive compliance*. Kabinetten houden zich bezig met *substantive compliance* van de gemaakte afspraken door bijvoorbeeld het behalen van procentuele quota's voor chemicaliën in de Rijn. *Substantive compliance* betreft alle acties van het kabinet om de milieuproblematiek onder controle te krijgen. Als laatste kan een kabinet beleid voeren in *spirit of the treaty compliance*. Daarmee wordt bedoeld dat het kabinet meer actie onderneemt dan afgesproken is in het verdrag. Dit kan bijvoorbeeld doordat Nederlandse kabinet zich bezig gaat houden met gerelateerde onderwerpen, zoals de Maas. In de afbeelding hierboven staan de zojuist vermelde verschillende dimensies van *compliance* die Kate O'Neill gebruikt. Deze dimensies meten in hoeverre een kabinet een internationaal milieuverdrag heeft nageleefd.²⁶

²⁴ O'Neill, *The Environment*, 107-110.

²⁵ Ibidem, 107-110.

²⁶ Ibidem, 110.

Nederlands beleid in de periode 1960-1987

Jaren vijftig en zestig

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw ontstond er in het Nederlandse kabinet aandacht voor de waterkwaliteit van de Rijn. Dit kwam omdat de milieuvervuiling van de Rijn steeds zichtbaarder werd. Industrieën vervuilden met hun fabrieksprocessen de Rijn met chemicaliën. Tot dat moment was er nog geen wetgeving om enige vorm van watervervuiling tegen te gaan in Nederland.²⁷

Eerder was op 11 juli 1950 de ICPR opgericht. Deze organisatie was opgericht door de Rijnlanden. In 1963 te Bern werd het mandaat van de ICPR afgesproken. De ICPR werd de formele organisatie voor coöperatie tussen de Rijnlanden.²⁸ Ook moest de ICPR maatregelen en afspraken voorstellen om de vervuiling van de Rijn tegen te gaan. Als laatste moest de ICPR wetenschappelijk onderzoek verrichten zodat in de toekomst nieuwe afspraken konden worden gemaakt. Bij de ICPR gingen wetenschappelijk experts onderzoek doen naar de waterkwaliteit van de Rijn. Een keer per jaar zouden de verantwoordelijke ministers bijeenkomen om de voortgang te bespreken en/of afspraken te maken.²⁹

Als reactie op het Bernverdrag kwam in Nederland de eerste wet tot stand om de waterkwaliteit te verbeteren. Afgesproken werd dat van de Rijn drinkwater gemaakt moest kunnen worden. Tegelijkertijd moest de Rijn gebruikt kunnen worden voor industriële en agrarische doeleinden. Nederland houdt zich hier niet aan *substantive compliance*, omdat de industrieën door gingen met het lozen van afval in de Rijn.³⁰ In juni 1969 werd een grote hoeveelheid van de chemische stof endosulfan, een gif wat het centrale zenuwstelsel aantast, in de Rijn gedumpt waardoor massaal vissen stierven. Ook drinkwaterbedrijven klaagden bij het kabinet over de stof endosulfan. Zo wilden zij dat er aanpassingen werden gedaan, zodat er weer drinkwater van de Rijn kon worden gemaakt.³¹

Jaren zeventig

Het kabinet reageerde op de kritiek door middel van de installatie van meer zuiveringsinstallaties. Dit is een vorm van *substantive compliance*. Op deze manier kon het

²⁷ Heezik, *Strijd om de rivieren*, 64-65.

²⁸ ICPR, 'Waarom Samenwerken?' z.j., <https://www.iksr.org/nl/icbr/over-ons/geschiedenis/waarom-samenwerken/> (4 januari 2020).

²⁹ ICPR, 'Overeenkomst van Bern' z.j., <https://www.iksr.org/nl/icbr/over-ons/geschiedenis/hoesamenwerken/overeenkomst-van-bern/> (3 januari 2020).

³⁰ O'Neill, *The Environment*, 110.

³¹ Heezik, *Strijd om de rivieren*, 66-68.

drinkwaterprobleem worden opgelost. Om een beter overzicht te krijgen centraliseerde het kabinet het waterzuiveringssysteem, ook een vorm van *substantive compliance*.³² De waterkwaliteit moest hierdoor beter worden en het kabinet kreeg meer kennis over de chemische stoffen die in de Rijn aanwezig waren.³³

In 1975 werd opnieuw een plan gemaakt om de Rijn schoner te krijgen, omdat de oude plannen niet het gewenste effect hadden gecreëerd. Er werd een meerjarenprogramma opgesteld, wat voor het eerst de ecologie van de Rijn op de eerste plaats zette. Daarvoor stond de ecologie in theorie gelijk aan de economische vooruitgang van Nederland. Het duurde tot 1980 dat het kabinet met het meerjarenprogramma aan de slag ging. Het kabinet besloot in een nieuw wettelijk kader dat de vervuiler moest gaan betalen. Met de vervuiler werd voornamelijk de industrie bedoelt. Het kabinet wilde de lozingen van fabrieken verminderen en tegelijkertijd geld binnen krijgen om het beleid te financieren. Het kabinet ging vergunningen eisen van de industrieën om de Rijn te gebruiken. Deze vergunningen konden gekocht worden van de overheid.³⁴ Deze manier van milieuvervuiling handhaven is onderdeel van *substantive compliance*, omdat dit beleid bedoeld was om de lozingen te verminderen.³⁵

Jaren tachtig

In 1985 werd een nieuwe Rijnnota opgesteld. De nota, genaamd 'Omgaan met water', besloot voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis dat de bescherming van de Rijn ten alle tijden het belangrijkste doel moest zijn. Het kabinet hield voorheen rekening in wetten en afspraken met het economisch belang van fabrieken. De industrie was bang dat de milieudoelen negatieve gevolgen zouden hebben voor hun economische winst. Het was de vraag of het Nederlandse kabinet de beloftes kon omzetten in beleid.³⁶ Dit is nog niet een vorm van *substantive compliance* te noemen, omdat het kabinet hier plannen bespreekt, maar nog geen beleid maakt. Als het kabinet de internationale verdragen wilde naleven moet ze veranderingen afdwingen door middel van wetten en regelgeving.³⁷

Voordat het kabinet in actie kwam, was er een nieuwe ramp bij de Rijn in 1986. In de fabriek van het bedrijf Sandoz, gevestigd in Bazel te Zwitserland, ontstond een brand. Door

³² O'Neill, *The Environment*, 110.

³³ Heezik, *Strijd om de rivieren*, 68-69.

³⁴ Ibidem, 72-73.

³⁵ O'Neill, *The Environment*, 110.

³⁶ Heezik, *Strijd om de rivieren*, 73-74.

³⁷ O'Neill, *The Environment*, 110.

de brand liepen honderdduizenden liters water met afvalstoffen en chemicaliën de Rijn in, waardoor de gehele rivier tot aan Duitsland compleet vervuild was. De rivier de Rijn was ecologisch dood.³⁸ De ramp had indruk gemaakt op het Nederlandse kabinet, en de ICPR reageerde ook vrijwel direct op het ongeval. In 1987 kwam de ICPR met het RAP, opgesteld door de ICPR in samenwerking met de verantwoordelijke ministers van alle Rijnlanden. Voor Nederland was de verantwoordelijke minister de minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw Nelie Smit-Kroes.³⁹

In het RAP stonden de klimaat doelen voor het jaar 2000. In het RAP een aantal exacte punten opgeschreven. Allereerst moest de Rijn weer leefbaar worden voor dieren en planten. Ten tweede moest het mogelijk blijven om drinkwater te maken van het water van de Rijn. Ten derde moesten de giftige stoffen in het water verminderd worden. In het jaar 1995 moesten de veertig gevaarlijkste chemicaliën in de Rijn met de helft zijn afgenomen. Deze drie doelen moesten op de volgende manier gehaald worden. Het moest voorkomen worden dat de Rijn per ongeluk of chronisch vervuild werd door het lozen van chemisch afval. Ook moest de hoeveelheid van chemische stoffen in de Rijn in 1995 met 50% zijn afgenomen.⁴⁰ Als laatste moesten de veranderingen duurzaam zijn; zo moest de Rijn in de toekomst nog schoner worden.⁴¹ Een internationaal afspraak van het ICPR had nog nooit zoveel steun gekregen.⁴²

In het RAP stond geschreven dat er drie fases waren. De eerste fase was tot en met 1989. In deze fase moest de kennis vergroot worden de vervuiling van de Rijn en er moest een concreet beleid komen om de vervuiling tegen te gaan. De tweede fase was van 1990 tot en met 1995. Het doel van deze fase was om de gevaarlijkste groep chemicaliën voor de Rijn met 50% te hebben gereduceerd in de Rijn. Deze groep chemicaliën waren te vinden op een zwarte lijst. De derde fase was van 1996 tot en met 2000. Voor deze fase moesten nog aanvullende maatregelen bedacht worden.⁴³

³⁸ Aaron Schwalbach, 'The Sandoz Spill: The Failure of International Law to Protect the Rhine from Pollution', *Law Journal Library* (1989) 433-480, aldaar 443.

³⁹ ICPR, 'De Schok: het Sandoz-ongeval'.

⁴⁰ *Rhine Action Programme*, red. Interational Commision for the Protection of the Rhine against Pollution (Strasbourg 1987) 19.

⁴¹ *Rhine Action Programme*, 3-6.

⁴² ICPR, 'De Schok: het Sandoz-ongeval'..

⁴³ *Rhine Action Programme*, 12-15.

Analyse beleid Rijnactieplan

1987

Op 14 september 1987 werd in de Tweede Kamer het RAP gepresenteerd door het kabinet. Het kabinet Lubbers II (CDA en VVD) presenteerde het RAP als een belangrijke stap in de goede richting en waarschuwde direct dat in het verleden eerdere verdragen van de ICPR niet tot het gewenste resultaat hadden geleid.⁴⁴ Het kabinet en de oppositie discussieerden over de randvoorwaarden van het RAP. Er werd erkend dat er niet genoeg informatie beschikbaar was over de precieze hoeveelheid van chemicaliën in de Rijn in Nederland. Het kabinet stelde daarom een Rijnwerkgroep in werking. Ze kregen het mandaat om namens de overheid alle gegevens te verzamelen over de vervuiling van de Rijn. Zo mocht de Rijnwerkgroep ook gegevens van bedrijven opvragen. Dit is een vorm van *procedural compliance*. Het geven van een opdracht en bevoegdheid aan een werkgroep is onderdeel van *procedural compliance*.⁴⁵ Daarnaast kwam er aandacht voor de rapportage afspraken van het RAP. Het kabinet maakte de afspraak om elke acht maanden een rapport te gaan uitbrengen waarin werd beschreven hoe het gaat met de Nederlandse voortgang.⁴⁶ Dit besluit lag in lijn met de *procedural compliance*. Het kabinet maakte hier de juiste afspraken, zodat het zich hield aan de rapportage vereisten van het RAP.⁴⁷

Ook blijkt uit de bronnen dat de oppositie ambitieus is. De zwarte lijst van chemicaliën was te gering. Stoffen waaronder ammoniak, fosfaat en zink, moesten ook op de lijst komen volgens de oppositie. In overleg met het kabinet werd het volgende afgesproken. 'dat aanvulling van die dertien onomstreden prioritaire stoffen mogelijk is. Prima, maar het zal erg moeilijk zijn, fosfaat en ammoniak op die lijst te krijgen op korte termijn.'⁴⁸ Dit besluit om dertien extra stoffen te gaan handhaven is te verklaren met *spirit of the treaty compliance*. Het kabinet accepteerde het probleem van de Rijn en probeerde het RAP te overtreffen. Daarmee wordt het algemene doel om de Rijn schoon te krijgen nageleefd.⁴⁹

⁴⁴ Archief overheid officiële publicaties (hierna: AOP), 12872, 1987, Vergadering over verontreiniging van de Rijn 14 september 1987, Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 4-6.

⁴⁵ AOP, 12872, 1987, Vergadering over verontreiniging van de Rijn 14 september 1987, Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 10-11.

⁴⁶ AOP, 12872, 1987, Vergadering over verontreiniging van de Rijn 14 september 1987, Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 16.

⁴⁷ O'Neill, *The Environment*, 110.

⁴⁸ AOP, 12872, 1987, Vergadering over verontreiniging van de Rijn 14 september 1987, Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 18-19.

⁴⁹ O'Neill, *The Environment*, 110.

Als laatste staat in de bronnen vermeld dat er discussie ontstond over de financiering van het beleid. Zoals in voorgaande jaren was afgesproken, wilde het kabinet de vervuiler, de industrie, laten betalen. Het huidige beleid om vergunningen te verkopen aan de fabrieken bracht nog niet genoeg geld op. De oppositie stelde voor om heffingen op te leggen, maar het kabinet wilde hier nog niet naar luisteren. Heffingen zouden een goede vorm zijn van *substantive compliance*, maar het kabinet wil dit beleid nog niet handhaven, omdat het bang was dat de industrie het hier niet eens mee zou zijn.⁵⁰

1988

Een jaar later in 1988, presenteerde minister Nelia Smit-Kroes een nieuw plan. De Rijnwerkgroep had de gegevens verzameld van de fabrieken in Nederland die afvalstoffen loosden in de Rijn. Vervolgens waren er in samenwerking met de fabrieken een aantal zaken afgesproken. Volgens nieuwe juridische afspraken, zoals de Bestrijdingsmiddelenwet, de Wet Bodembescherming en de Wet Milieu gevaarlijke Stoffen, moesten de fabrieken belasting gaan betalen over het lozen van de chemicaliën. Vervolgens was er met behulp van de verzamelde gegevens, per fabriek een beleidsplan gemaakt. In overleg werd duidelijk hoe elke fabriek de gewenste reductie van 50% ging halen.⁵¹ Minister Smit-Kroes benadrukte dat er groot belang werd gehecht aan de samenwerking tussen het kabinet en de industrie en dat het belangrijk was dat er draagvlak kwam voor deze samenwerking.⁵²

Ook maakte het kabinet de plannen bekend voor de zogenaamde WVO (Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren)-vergunningen. Er werd afgesproken in de wet dat het voor fabrieken verboden was om bepaalde chemicaliën te lozen zonder de WVO-vergunning. Met een WVO-vergunning mochten fabrieken wel kleine hoeveelheden afval lozen in de Rijn. Het kabinet kreeg de bevoegdheid om te controleren of de industrie zich aan de gemaakte afspraken ging houden.⁵³

⁵⁰ AOP, 12872, 1987, Vergadering over verontreiniging van de Rijn 14 september 1987, Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 19.

⁵¹ AOP, 12870, 1988, Vergadering over de verontreiniging van de Rijn 7 december 1988, Nelia Smit-Kroes, Den Haag, 4-5.

⁵² AOP, 12870, 1988, Vergadering over de verontreiniging van de Rijn 7 december 1988, Nelia Smit-Kroes, Den Haag, 4-5.

⁵³ AOP, 12870, 1988, Vergadering over de verontreiniging van de Rijn 7 december 1988, Nelia Smit-Kroes, Den Haag, 4-5.

Deze opsomming van deze beleidsveranderingen valt onder *substantive compliance*. Het Nederlandse kabinet nam beslissingen om de doelen van het RAP te halen. Het kabinet maakt een aantal concrete afspraken om de doelen van 1995 te halen.⁵⁴ Door deze nieuwe regels moest het voor bedrijven minder aantrekkelijk worden om afval te lozen, wat een doel was van het RAP. Toch valt te betwisten of dit beleid wel effectief was. Bedrijven mochten zolang ze geld betaalden gewoon doorgaan met het vervuilen van de Rijn. Later bleek uit een brief van de minister dat niet alle fabrieken zich hielden aan de gemaakte afspraken. Als gevolg was niet duidelijk of de reductie van 50% gehaald ging worden.⁵⁵ De twijfels over effectiviteit blijken terecht. Dat wordt duidelijk uit de brief die minister Nelie Smit-Kroes vijf maanden later aan de Tweede Kamer overhandigde. Daarin stond dat de ICPR niet tevreden was over het eerste voortgangsrapport van Nederland, omdat de fabrieken doorgingen met afval dumpen.

Ook sprak de ICPR de zorgen uit over de veiligheidsafspraken waar het kabinet zich niet aan hield. In het RAP stond beschreven hoe elke fabriek langs de Rijn beveiligd moest zijn, zodat er nooit meer een ramp zoals in de Sandoz fabriek in Bazel kon plaatsvinden. Nelie Smit-Kroes beloofde dat in 1990 een herziende inventarisatie van de bedrijven werd gepresenteerd. Op basis van de inventarisatie moest nieuw beleid worden bedacht.⁵⁶

Uit de klachten van de ICPR blijkt dat het kabinet achterliep op basis van *procedural compliance*, omdat ze hun deadlines niet haalde. Het kabinet had moeite met het behalen van afspraken, omdat de informatie over de vervuiling van de Rijn nog niet in orde was. Nederland hield zich niet aan het RAP, waarin stond dat men eerst kennis moest verzamelen over de Rijn. Het leek erop dat het kabinet te snel een beleid was gaan maken.⁵⁷

In november 1988 melde minister Nelie Smit-Kroes vervolgens dat niet alleen de waterkwaliteit van de Rijn meer aandacht ging krijgen in de komende jaren. Zo moest ook de waterkwaliteit van de Maas en de Schelde verbeterd gaan worden. Er werd afgesproken dat ook voor deze rivieren de ambitie was om internationale afspraken te maken. Zo kon ook voor deze rivieren snel de waterkwaliteit verbeterd worden.⁵⁸

⁵⁴ O'Neill, *The Environment*, 110.

⁵⁵ AOP, 12872, 1988, Vergadering over de verontreiniging van de Rijn 7 december 1988, Nelie Smit-Kroes, Den Haag 7.

⁵⁶ AOP, 12872, 1988, Vergadering over de verontreiniging van de Rijn 7 december 1988, Nelie Smit-Kroes, Den Haag, 6.

⁵⁷ O'Neill, *The Environment*, 110.

⁵⁸ *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal (hierna: HTK) 1988-1989*, Bijl. A. 20631 Rijksbegroting, nr. 18, Memorie van Antwoord (hierna: MvA), 2-3.

Deze belofte is een goed voorbeeld van *spirit of the treaty compliance*. Het kabinet sprak de ambitie uit om gerelateerd beleid te gaan voeren bij andere rivieren. Dit is positief en laat zien dat ondanks dat Nederland achterliep op basis van *substantive compliance*, Nederland wel effectief is in het behalen van het algemene doel van het RAP; de waterkwaliteit van rivieren te verbeteren.⁵⁹ Toch kan er kritisch gekeken worden naar de ambitie van het kabinet om de waterkwaliteit van andere rivieren te gaan verbeteren. Zo kan gezegd worden dat kabinet zich eerst had moeten houden aan de gemaakte afspraken van het RAP, voordat het verder ging kijken naar andere rivieren.

1989

Begin 1989, bij de bespreking van de Rijksuitgaven, werd duidelijk dat de waterzuivering systemen niet goed werkten. De oppositie klaagde, omdat de huidige investeringen in de zuiveringssystemen waren opgelopen tot 8 miljard, maar dat nog niet het gewenste resultaat was gehaald. Het kabinet legde uit dat de resultaten niet waren behaald omdat de provincies te weinig deden om de zuiveringssystemen effectief te laten werken. Het kabinet pleitte voor een decentralisering van het zeggenschap over de zuiveringssystemen, waardoor de provincies zelf meer initiatief moesten gaan nemen. De provincies waren zelf niet bezig met onderzoek naar de vervuiling van de Rijn, dus de kennis die nodig was om de vervuiling tegen te gaan liep in de provinciale gemeentes achter.⁶⁰

Uit deze bron blijkt dat het kabinet niet voldoet aan *substantive compliance*. Het kabinet ontdekte problemen bij de agrarische sector en oude oplossingen bleken niet te werken, ook niet na financiële investeringen. De oude waterzuivering systemen hadden ervoor moeten zorgen dat Nederland schoon drinkwater kreeg en dat de zuiveringssystemen niet zelf chemicaliën loosden in de Rijn. De beleidsplannen leken niet duurzaam genoeg te zijn, wat een doel was van het RAP.⁶¹

In de tweede vergadering over de rijksuitgaven stond het mestprobleem op de agenda. Er waren zorgen ontstaan doordat de Rijnwerkgroep nieuwe cijfers bekend had gemaakt. Duidelijk werd dat de mest die door de boeren werd gebruikt, vol zat met pesticiden. Door deze pesticiden werd de Rijn verzuurd. De waterleidingbedrijven konden het niet aan om het

⁵⁹ O'Neill, *The Environment*, 110.

⁶⁰ AOP, 20438, 1989, Rapport inzake milieubeleid 10 oktober 1989, Commissie voor de Rijksuitgaven en Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, 1989, Den Haag, 6-7.

⁶¹ O'Neill, *The Environment*, 110.

water te zuiveren. Daarnaast was er een probleem met de landbouwbestrijdingsmiddelen, die ook zware metalen bleken te bezitten. Deze stoffen belanden ook in de Rijn. Het kabinet beloofde opnieuw deze problemen grondig te bestuderen en met nieuw beleid te komen.⁶²

Er waren echter nog meer problemen in 1989. In het beleidsdebat van de minister van Verkeer en Waterstaat in het einde van het jaar werd duidelijk dat het vergunningsbeleid niet werkte. Het plan was om aan de fabrieken vergunningen te verkopen, zodat er afspraken konden worden gemaakt over de lozingen in de rivier de Rijn. Wat bleek was dat tien grote fabrieken zich niet hielden aan de afspraken. In plaats dat het kabinet de afspraken handhaafde door middel van het uitdelen van een boete of door het intrekken van de vergunningen, bleek dat het kabinet had besloten om deze voorgevallen te gedogen.⁶³ Het kabinet beloofde dat dit gedoogbeleid niet voor extra problemen ging zorgen. Dit gedoogbeleid was niet in overeenstemming met het RAP.⁶⁴

Ook werd het kabinet bekritiseerd, omdat het achterliep met het uitgeven van vergunningen. 'Momenteel wordt een meerjarenprogramma opgesteld om de WVO-vergunningen te verlenen en bij te houden. Hierbij wordt uitgegaan van een inhaalperiode van 3 jaren (1990 t/m 1992) om de bestaande achterstand weg te werken.'⁶⁵ In de periode dat fabrieken op hun vergunning moesten wachten, werd het door het kabinet gedoogd om chemicaliën te blijven lozen.⁶⁶

Uit deze bronnen blijkt dat het Nederlandse kabinet niet goed was in het handhaven van gemaakte afspraken en wetten die waren gemaakt met de industrie. Het effectief handhaven van gemaakte afspraken is onderdeel van *substantive compliance*. Doordat het kabinet niet de gemaakte afspraken succesvol handhaafde, bleef het kabinet moeite hebben met halen van de doelen van het RAP.⁶⁷ Het probleem was dat er niet succesvolle afspraken werden gemaakt, dat de gemaakte afspraken onvoldoende waren en dat ze niet werden gehandhaafd. De minister sprak ook uit dat ze niet zeker wist of de gewenste doelen van 1995

⁶² *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal (hierna:HTK) 1988-1989, Bijl. A. 17346 Rijksbegroting, nr. 27, MvA, 10-11.*

⁶³ *HTK 1988-1989, Bijl. A. 20631 Rijksbegroting, nr. 27, MvA, 104.*

⁶⁴ *HTK 1988-1989, Bijl. A. 20631 Rijksbegroting, nr. 27, MvA, 104.*

⁶⁵ *HTK 1988-1989, Bijl. A. 20631 Rijksbegroting, nr. 27, MvA, 105.*

⁶⁶ *HTK 1988-1989, Bijl. A. 20631 Rijksbegroting, nr. 27, MvA, 105.*

⁶⁷ O'Neill, *The Environment*, 110.

gehaald gingen worden, wat laat zien dat het ook niet goed ging met de *procedural compliance*.⁶⁸

1990

Het kabinet was zich bewust van het feit dat ze nog niet genoeg hadden gedaan. De doelen van de eerste fase tot en met 1989 waren niet gehaald. Om deze reden kwam er in 1990 een milieuprogramma voor de periode 1991-1994. Als reactie op de problemen in de agrarische sector werden de volgende veranderingen gepland. De hoeveelheid stikstof en fosfaat in mest moest naar een hoeveelheid worden teruggebracht, waardoor mest niet meer schadelijk was. Daarnaast werd de regelgeving rondom het aanschaffen van bestrijdingsmiddelen aangescherpt. Er kwamen voorwaarden voor de aankoop voor bestrijdingsmiddelen om het landelijke gebruik te verminderen. Deze veranderingen werden opgenomen in de Wet Bodembescherming. Evenzeer werd het door de Wet Verplaatsing Mestproductie makkelijker voor boeren die onvoldoende eigen mest konden produceren om mest over te nemen van andere boeren. Zo kon de noodzaak voor het aanschaffen van kunstmest verminderd worden, waardoor de vervuiling van het grondwater minder werd.⁶⁹

Deze afspraken zijn positief voor *substantive compliance*. Wat duidelijk wordt uit deze bronnen, is dat het kabinet de kwaliteit van het grondwater wilde verbeteren. Ook wilde het de vervuiling van de boeren verminderen. Wat negatief was voor de *substantive compliance* was dat duidelijk werd dat van de 27 stoffen die in 1995 tot 50% gereduceerd moesten zijn, daarvan nog slechts 18 de kans hadden om de 50% norm te halen. Voor de overige negen stoffen moest er een beter beleid komen.⁷⁰ De reden waarom negen stoffen niet de 50% norm gingen halen, was dat de fabrieken door konden gaan met het lozen van chemisch afval. Om de lozingen van fabrieken tegen te gaan, ging er in 1991 een proefproject van start bij vier fabrieken. Tijdens dit proefproject werd onderzocht hoe milieuvergunningen, bedrijfsplannen en informatievoorziening het beste op elkaar konden worden afgestemd. Op deze manier moesten de lozingen van chemicaliën nog meer teruggedrongen worden.⁷¹

Ook hadden waterzuiveringsbedrijven nog moeite met het zuiveren van het Rijnwater. Voormalig werd steeds geprobeerd de waterzuiveringssystemen technisch te verbeteren. Nu

⁶⁸ O'Neill, *The Environment*, 110.

⁶⁹ HTK, 1990-1991, 21802, 16.

⁷⁰ O'Neill, *The Environment*, 110.

⁷¹ HTK, 1990-199, 21802, 123-124.

realiseerde het kabinet zich dat de Rijn niet garant kon staan voor het drinkwater in Nederland. Daarom kwam het plan om meer onderzoek te doen naar nieuwe bronnen van drinkwater. Evenzeer moesten er plannen komen voor waterbesparing in huishoudens en in de industrie. Er moest bewustwording ontstaan bij Nederlandse huishoudens over hun watergebruik. Daarmee hoopte het kabinet dat het watergebruik ging dalen.⁷²

Uit deze bronnen werd duidelijk dat het kabinet opnieuw achterliep op het RAP. Hiermee hield het zich niet aan de procedural compliance. Het kabinet kon zich niet houden aan de gemaakte deadlines van de RAP. Daarnaast bleek het dat het kabinet moeite bleef houden met *substantive compliance*.⁷³ Het probleem was dat het kabinet steeds terug moet komen op eerder gemaakte afspraken. De gemaakte afspraken bleken telkens na 1 jaar niet effectief genoeg te zijn. Hierdoor liep de achterstand op en moesten er nieuwe afspraken worden gemaakt. Het beleid was daarom tot dat moment nog niet duurzaam en effectief te noemen. Wel was er iets vooruitgang; de Rijn werd schoner en voor 18 stoffen kon de reductie van 50% nog behaald worden. Ook nam het kabinet een extra stap door een nieuw milieuplan op te stellen.⁷⁴

1991

Begin 1991 kwam er een reactie van de oppositie op het milieuprogramma van 1990. De oppositie was bezorgd, omdat bij het opstellen van de milieuplannen niet was samen gewerkt met het Ministerie van Economische Zaken.

Wanneer wij werkelijk serieus voortgang willen boeken met dergelijke discussies, dan zal ook Economische Zaken hierbij zeer nauw betrokken dienen te zijn. Ik had mij ook zeer wel kunnen voorstellen dat de minister van Economische Zaken hier vandaag aanwezig zou zijn geweest.⁷⁵

Bovendien was het duidelijk geworden dat de milieuplannen van 1990 niet effectief genoeg waren. Het probleem van de vergunningen was dat de lozingen van de fabrieken door konden

⁷² HTK, 1990-1991, 21802, 88.

⁷³ O'Neill, *The Environment*, 110.

⁷⁴ HTK, 1990-1991, 21802, 130.

⁷⁵ AOP, 20298, 1991, Regeringsstandpunt over het rapport van de World Commission 18 april 1991, K. Zijlstra, 1991, Den Haag, 12.

gaan. 'Dat zou aanvankelijk een soort combinatie kunnen zijn tussen aan de ene kant stimuleren en aan de andere kant de prijsprikkel zodanig toepassen dat die prijsprikkel stimuleert tot een doorbraak te komen.'⁷⁶

De oppositie eiste dat er in plaats van vergunningen heffingen moesten worden opgelegd. Een heffing is een belasting die niet toe laat dat fabrieken chemicaliën mogen blijven dumpen. Daarop reageerde de nieuwe minister van Verkeer en Waterstaat van het Kabinet Lubbers III (PvdA, CDA en VVD). Hij was het eens met de oppositie dat het invoeren van een heffing de manier is om het probleem op te lossen.⁷⁷

Later in 1991, kwam een nieuw verslag uit over de Milieukwaliteitsdoelstelling van de bodem en het water van de Rijn. Uit onderzoek van de Rijnwerkgroep was gebleken dat de huidige streefwaardes voor de chemicaliën in de Rijn niet goed zijn berekend. Waar voorheen het wateroppervlakte en het water op de bodem van de rivier de Rijn telkens als een geheel werden bestudeerd, bleek uit Nederlands onderzoek dat op deze manier niet de juiste streefwaardes bepaald konden worden. De waardes van chemicaliën aan het wateroppervlakte, verschilden van de waardes van de chemicaliën op de bodem. Deze informatie had niet veel invloed op de doelstellingen van het RAP voor 1995, omdat het RAP gebruik maakte van procentuele veranderingen en niet van streefwaardes. Wel zorgde de ontdekking er voor, dat er nieuwe streefwaardes berekend moesten worden. Deze nieuwe kennis werd gedeeld met de Rijnlanden en de ICPR.⁷⁸ De informatie werd heugelijk ontvangen en Nederland werd geprezen door de ICPR om zijn kennis van de waterkwaliteit van de Rijn.⁷⁹

De kennis die Nederland had over de Rijn was een goed voorbeeld van *spirit of the treaty compliance*. Het kabinet hoefde niet zoveel tijd en energie te stoppen in wetenschappelijk onderzoek naar de Rijn, maar toch deed het kabinet het.⁸⁰ Het gevolg was dat de Rijn nieuwe streefwaardes kreeg, waardoor de Rijn op termijn schoner werd. Het beleid was hiermee effectief, omdat het kabinet zich actief was gaan bezighouden met de waterkwaliteit van de Rijn. Wel bleek opnieuw dat het kabinet moeite heeft gehad met

⁷⁶ AOP, 20298, 1991, Regeringsstandpunt over het rapport van de World Commission 18 april 1991, K. Zijlstra, 1991, Den Haag, 13.

⁷⁷ AOP, 20298, 1991, Regeringsstandpunt over het rapport van de World Commission 18 april 1991, K. Zijlstra, 1991, Den Haag, 13-14.

⁷⁸ AOP, 21990, 1991, Milieukwaliteitsdoelstellingen bodemen water 6 februari 1991, J.G.M. Alders, Den Haag, 25-27.

⁷⁹ Heezik, *Strijd om de rivieren*, 73.

⁸⁰ O'Neill, *The Environment*, 110.

substantive compliance.⁸¹ Het uitdelen van vergunningen werd bedacht in de jaren zestig. Pas in 1991 werd het duidelijk voor het kabinet dat dit beleid niet goed werkte.⁸²

1992

Het jaar 1992 begon met het opstellen van een nieuw milieuprogramma. Allereerst waren er nieuwe plannen om de lozingen van de industrie tegen te gaan. Het kabinet besloot dat alle bedrijfstakken intentieverklaringen moesten gaan ondertekenen. Hierin moesten bedrijven laten vastleggen wat hun milieudoelen waren voor de langere termijn. Hiermee wilde het kabinet in geval van overtreding de industrie kunnen wijzen op hun eigen beloften, waardoor het kabinet makkelijker de fabrieken kon handhaven.⁸³ Dit is een vorm van *substantive compliance*.⁸⁴

Het is de bedoeling dat in 1995 alle 10 000-12 000 bedrijven met een (middel)grote milieubelasting over een milieuzorgsysteem beschikken. Op dit moment heeft 4% van die bedrijven zo'n systeem en is 27% bezig met de invoering ervan.⁸⁵

Ten tweede werden milieuzorgsystemen ingevoerd. Zorgsystemen waren een georganiseerde aanpak om zo goed mogelijk binnen een bedrijf met het milieu om te gaan, in dit geval het milieu van de Rijn. De al bestaande zorgsystemen bleken een positieve invloed te hebben op de kwaliteit van de Rijn.⁸⁶ Voor de drinkwatervoorziening bleek dat de waterbesparing ook een positieve invloed had. Hoewel het niet direct de waterkwaliteit van de Rijn schoner maakte, zorgde het er wel voor dat waterzuiveringsbedrijven de Rijn minder nodig hadden en de Rijn daardoor meer zijn ecologische functie terug kreeg, wat ook een afspraak was van het RAP. De verwachting was dat in 2000 het watergebruik met 10% moest zijn afgenomen in Nederland.⁸⁷

Ten derde kwam het kabinet met de Meststoffenwet. Er werd afgesproken dat

⁸¹ O'Neill, *The Environment*, 110.

⁸² AOP, 21990, 1991, Milieukwaliteitsdoelstellingen bodemen water 6 februari 1991, J.G.M. Alders, Den Haag, 25-27.

⁸³ HTK, 1991-1992, 21400, 22.

⁸⁴ O'Neill, *The Environment*, 110.

⁸⁵ HTK, 1991-1992, 21400, 38.

⁸⁶ HTK, 1991-1992, 21400, 40-41.

⁸⁷ HTK, 1991-1992, 21400, 44-46.

boerderijen die zelf genoeg mest produceerden, niet meer mest mochten kopen. Ook was er het plan om het mestproductierecht (125 kg fosfaat per hectare per jaar) te verlagen naar een niveau wat ervoor zorgde dat mest niet meer schadelijk werd voor het milieu. Vervolgens had het kabinet het plan om meer aandacht te schenken aan de grenswaarde van de chemische stof stikstof. De extra aandacht voor stikstof ontstond, omdat stikstof schadelijker was dan andere stoffen. Ook zorgde stikstof ervoor dat de Rijn verzuurde.⁸⁸

Opnieuw bleek dat het kabinet het afgelopen jaar achterliep op *procedural* en *substantive compliance*. Wel was het goed om te merken dat het kabinet eigen fouten erkende en dat de oppositie het kabinet streng bleef controleren.⁸⁹ Daarom kwam het kabinet telkens met nieuw beleid. Deze nieuwe beleidsplannen zijn wel een goed voorbeeld van *substantive compliance*. Er was ook vooruitgang geboekt in *spirit of the treaty compliance*.⁹⁰ Uit de bronnen bleek dat het kabinet voorstellen had gedaan om afspraken te maken voor de rivieren de Maas en de Schelde. De samenwerking moest worden aangegaan met Frankrijk en Duitsland; kwaliteitsdoelen voor de middellange termijn werden opgesteld.⁹¹ Hieruit blijkt dat Nederland ambitieus bleef en dat het RAP op deze manier effectief was geweest. Uit bijna alle bronnen bleek dat het kabinet steeds extra stappen wilde zetten om de waterkwaliteit in Nederland te verbeteren.⁹²

⁸⁸ AOP, 22302, 1992, Nationale Milieuverkenning 1990-2010 1992, J.G.M. Alders, P. Bukman, J.R.H. Maij-Weggen en J.E. Andriessen, Den Haag, 29-30.

⁸⁹ O'Neill, *The Environment*, 110.

⁹⁰ Ibidem, 110.

⁹¹ AOP, 22497, 1992, Nationale Milieuverkenning, 20 januari 1992, J.G.M. Alders, Den Haag, 37.

⁹² AOP, 22497, 1992, Nationale Milieuverkenning, 20 januari 1992, J.G.M. Alders, Den Haag, 37.

Conclusie

Beantwoording hoofdvraag

In hoeverre heeft het Nederlandse kabinet een effectief beleid gevoerd in de periode 1987-1992 op het Rijnactieplan? Het kabinet heeft in deze periode grotendeels geen effectief beleid gevoerd. Nederland heeft ongeveer de helft van de chemicaliën onder controle gekregen. Daarnaast heeft het zich niet kunnen houden aan het tijdschema van het RAP. Ook duurde het vijf jaar voordat het Nederlandse kabinet de kennis had om een effectief beleid uit te voeren.

Het is niet gemakkelijk om te zeggen of kabinet wel of niet effectief beleid heeft gevoerd. De effectiviteitstheorie van Kate O'Neill zegt niet wanneer je precies kan spreken over een effectief beleid. De theorie zegt hoe je beleid moet onderzoeken. In haar boek zegt Kate O'Neill het volgende: 'To some, this means a glass that is half-empty, to others, a glass half-full.'⁹³ Dit betekent dat je antwoord altijd verbonden is aan je eigen verwachtingen. Mijn eigen verwachtingen waren dat het kabinet eerder en makkelijker de Rijn schoon had kunnen krijgen. Deze gedachte kwam van de verwachting dat de samenwerking met de industrie beter ging verlopen.

Evenzeer kwam dit antwoord op basis van de evaluatie van de drie concepten van *compliance*. Als je bekijkt in hoeverre het kabinet zich heeft gehouden aan *procedural compliance*, wordt het duidelijk dat het kabinet in grote mate achterliep. Voor het kabinet werd het al in 1989 duidelijk, dat niet voor alle chemicaliën de 50% norm gehaald ging worden. In 1990 werd het duidelijk dat negen chemicaliën niet op tijd werden gereduceerd. Ook werd het duidelijk dat de afspraken van de eerste termijn van het RAP ook niet waren gehaald. Het kabinet moest volgens het RAP voor 1989 genoeg informatie hebben verzameld om effectieve beleidsplannen te maken. Dit was niet gelukt en het kabinet was in 1992 nog bezig om informatie te verzamelen. Wel kan je afvragen of het de schuld van het kabinet is dat het niet de deadlines heeft gehaald. Het kan zijn dat het RAP zelf geen effectief verdrag is, omdat de daarin gemaakte afspraken niet haalbaar waren. Dit zou interessant zijn om te onderzoeken in een vervolgonderzoek.

Op basis van *substantive compliance* had het kabinet ambitie getoond maar had het tot 1992 geen effectief beleid gevoerd. Elk beleidsplan om de Rijn schoner te krijgen was in de periode van 1987 tot 1992, om het jaar of om de twee jaar herzien. De beleidsplannen

⁹³ O'Neill, *The Environment*, 109.

bleken telkens niet effectief genoeg te zijn om de grenswaardes van 1995 te halen. De industrie is voor het Nederlandse kabinet een moeilijke partner geweest. De industrie bleef afvalstoffen lozen in de Rijn, ook nadat het kabinet meerdere keren afspraken met de industrie had gemaakt. Vergunningen zorgden niet voor het gewenste resultaat. Tegelijkertijd had het kabinet moeite om de industrie te handhaven en was er een gedoogconstructie ontstaan tussen de twee actoren.

Waar Nederlands beleid wel effectief bleek te zijn is bij *spirit of the treaty compliance*. Direct bij de presentatie van het RAP in de Tweede Kamer, spraken de oppositie en het kabinet over de uitbreiding van de zwarte lijst van chemicaliën. De extra stoffen kwamen ook op de lijst en er kwam ook beleid voor. Ook had het kabinet ambitie getoond door voor de rivieren de Maas en de Schelde ook internationale afspraken te maken. Tot slot had het kabinet geïnvesteerd in wetenschappelijk onderzoek naar de Rijn. In 1992 leidde dit tot de Nederlandse ontdekking over de verschillen tussen oppervlaktewater en bodemwater, waardoor Nederland aanbevelingen kon doen aan de Rijnlanden over nieuwe streefwaardes voor chemicaliën in de Rijn. Het kabinet had het RAP effectief uitgevoerd op basis van extra inzet.

Context antwoord hoofdvraag

Als je de periode van 1987-1992 vergelijkt met de periode 1960-1987, zie je veranderingen en overeenkomsten. In vergelijking met de periode van 1960-1987 had het kabinet zich meer ingezet en effectiever beleid gevoerd na het ontstaan van het RAP. In de jaren daarvoor werden de internationale verdragen van de ICPR minder effectief uitgevoerd en waren er meer natuurrampen in en rondom de Rijn. Ook is te zeggen dat sinds de komst van het RAP de kwaliteit van de Rijn beter is geworden dan in de periode daarvoor. Opvallend is dat het kabinet al sinds 1960 moeite heeft om de lozingen van de industrie onder controle te krijgen. Het uitdelen van vergunningen aan de industrie gebeurde ook al in de periode voor het RAP. Nederland had in dertig jaar tijd eerder kunnen ontdekken dat vergunningen niet effectief waren en dat heffingen beter werkten om de lozingen tegen te gaan. Opvallend is dat sommige problemen destijds hedendaags ook nog van toepassing zijn. Zo wordt er in de

Tweede Kamer nog steeds gesproken over milieuvervuiling door de industrie.⁹⁴ Ook probeert Nederland de agrarische sector nog steeds schoner te krijgen.⁹⁵

Vervolgens de context van de wetenschappelijke literatuur. Dit onderzoek sluit aan bij de wetenschappers die schrijven dat het Nederlandse kabinet het RAP niet effectief heeft uitgevoerd. Dit onderzoek heeft door de analyse van primaire bronnen nieuwe concrete voorbeelden aan het licht gebracht waarom het beleid niet effectief was. Omdat dit onderzoek een historisch onderzoek is, is er een duidelijker overzicht van de gebeurtenissen die ervoor hebben gezorgd dat het beleid niet effectief was.

Bronvermelding

Secundaire bronnen

Ciok, Mark, *The Rhine: An Eco-Biography, 1815-2000* (Washington 2002).

De Nederlandse Grondwet, 'De Trias Politica in de Nederlandse Grondwet', z.j., https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkndm7nuwdwh/de_trias_politica_in_de_nederlandse (4 januari 2020)

Dieperink, Carel, 'Successful International Cooperation in the Rhine Catchment Area', *Water international* (2000) 25, 347-355.

Heezik, A.A.S., *Strijd om de rivieren: 200 jaar rivierenbeleid in Nederland* (Den Haag 2007).

Jacobson, H.K. en Weiss, E.B., 'Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project', *Global Governance* (1995) 1, 119-148.

⁹⁴ Milieudefensie, '100 bedrijven verantwoordelijk voor 71% van de uitstoot' z.j., <https://milieudefensie.nl/klimaatzaakshell/100-bedrijven-verantwoordelijk-voor-71-van-de-uitstoot> (5 januari 2020)

⁹⁵ Jorg Leijten, 'Kabinet en landbouwsector zijn het eens, maar waarover?', *de NRC*, 19 december 2019

Green, J.F., 'Private Authority on the Rise: A century of delegation in multilateral environmental agreements', *Transnational actors in Global Governance* (2010) 155-176.

ICPR, 'Overeenkomst van Bern', <https://www.iksr.org/nl/icbr/over-ons/geschiedenis/hoe-samenwerken/overeenkomst-van-bern/>, z.j. (2 januari 2020).

ICPR, 'Hoe samenwerken?' z.j., <https://www.iksr.org/nl/icbr/over-ons/geschiedenis/hoe-samenwerken/> (2 januari 2020).

ICPR, 'De Schok: het Sandoz-ongeval' z.j., <https://www.iksr.org/nl/icbr/over-ons/geschiedenis/de-schok-het-sandoz-ongeval/> (2 januari 2020).

ICPR, 'History' z.j., <https://www.iksr.org/en/icpr/about-us/history/> (2 januari 2020).

ICPR, 'Rijn 2020 – Programma voor de duurzame ontwikkeling van de Rijn' z.j., <https://www.iksr.org/nl/icbr/rijn-2020/> (2 januari 2020).

ICPR, 'Waarom samenwerken?' z.j., <https://www.iksr.org/nl/icbr/over-ons/geschiedenis/waarom-samenwerken/> (2 januari 2020).

Kütting, G., *Environment, Society and International Relations: Towards More Effective International Agreements* (London 2013).

Leijten, Jorg, 'Kabinet en landbouwsector zijn het eens, maar waarover?', *de NRC*, 19 december 2019

Lefevere, Jürgen en Faure, Michael, 'Compliance with Global Environmental Policy', *The Global Environment Institutions, Law and Policy* (2012) 172-191.

Milieudefensie, '100 bedrijven verantwoordelijk voor 71% van de uitstoot' z.j., <https://milieudefensie.nl/klimaatzaakshell/100-bedrijven-verantwoordelijk-voor-71-van-de-uitstoot> (5 januari 2020)

O'Neill, Kate, *The Environment and International Relations*, (New York 2009).

Schwabach, Aaron, 'The Sandoz Spill: The Failure of International Law to Protect the Rhine from Pollution', *Law Journal Library* (1989) 443-480.

Primaire bronnen

Archief overheid officiële publicaties, <https://www.officielebekendmakingen.nl/>.

AOP, 21990, 1991, Milieukwaliteitsdoelstellingen bodemen water 6 februari 1991, J.G.M. Alders, Den Haag.

AOP, 22302, 1992, Nationale Milieuverkenning 1990-2010 1992, J.G.M. Alders, P. Bukman, J.R.H. Maij-Weggen en J.E. Andriessen, Den Haag.

AOP, 20438, 1989, Rapport inzake milieubeleid 10 oktober 1989, Commissie voor de Rijksuitgaven en Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

AOP, 20298, 1991, Regeringsstandpunt over het rapport van de World Commission 18 april 1991, K. Zijlstra, Den Haag.

AOP, 12870, 1988, Vergadering over de verontreiniging van de Rijn 7 december 1988, Nelië Smit-Kroes, Den Haag.

AOP, 12870, 1988, Vergadering over de verontreiniging van de Rijn 7 december 1988 Nelië Smit-Kroes, Den Haag.

AOP, 12872, 1987, Vergadering over verontreiniging van de Rijn 14 september 1987, Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

HEK, 1988-1989, 20800 XII

HTK, 1988-1989, 20803

HTK 1988-1989, Bijl. A. 20631 Rijksbegroting, nr. 18, MvA

HTK 1988-1989, Bijl. A. 17346 Rijksbegroting, nr. 27, MvA

HTK, 1990-1991, 21802

HTK, 1991-1992, 21400

*Rhine Action Programme, red. Interational Commision for the Protection of the Rhine against
Pollution (Strasbourg 1987)*