

Vergaderjaar 1994–1995

24 041

Goedkeuring van de op 26 april 1994 te Charleville-Mézières tot stand gekomen Verdragen inzake de bescherming van de Maas respectievelijk de Schelde (Trb. 1994, 149 en 150)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Voorgeschiedenis

Beide verdragen komen indirect voort uit de oorspronkelijke onderhandelingen over de «waterverdragen», die begin jaren zeventig plaatsvonden tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België over een pakket van drie verdragen die de volgende onderwerpen moesten regelen:

- de kwaliteit en de verdeling van het Maaswater,
- de afsnijding van de Bocht van Bath in de Westerschelde en de kwaliteit van het Scheldewater,
- de aanleg van het Baalhoekkanaal.

Deze onderhandelingen werden in 1975 op ambtelijk niveau afgesloten met parafering van de drie verdragsteksten. In België konden ze echter niet aan het parlement worden voorgelegd vanwege politieke weerstand, vooral uit het Waalse landsgedeelte, in het bijzonder tegen de aanleg van stuwweren in de Ardennen (bedoeld om het Maasdebiet te ondersteunen) en tegen de verwachte kosten van de sanering van de Maas en de Schelde. De onderhandelingen met België hebben daarna stilgelegen tot medio jaren tachtig. Daarna werden met de totstandkoming van een intentieverklaring tussen de ministers van Buitenlandse Zaken van de beide landen de onderhandelingen weer voortgezet.

Dit leidde tot de instelling van de onderhandelingscommissie Biesheuvel-Davignon in 1987, gevolgd door de commissie Biesheuvel-Poppe in 1989. Hiermee bleken echter de oorspronkelijke problemen nog niet opgelost. Een afweging van Nederlandse en «Belgische» belangen werd steeds moeilijker, omdat Belgische belangen inmiddels gesplitst werden in Vlaamse, Waalse, Brusselse en nationaal-Belgische belangen. Het gewicht van de laatste nam door de voortgaande staatsvorming snel af, terwijl de bevoegdheden van de gewesten toenamen. Directe Waalse belangen waren in het dossier niet aanwezig, terwijl de aanwezigheid van duidelijke Vlaamse en Nederlandse belangen in Wallonië de indruk gaf «te moeten betalen voor andermans profijt». De oorspronkelijke Nederlandse speculatie, dat Vlaanderen of nationaal-België Wallonië zou compenseren met geld of infrastructuur kwam niet uit. De tijden van dat soort compensaties waren voorbij en België kon het intern niet eens worden over een gezamenlijk programma voor de waterkwaliteit.

De oplossing werd gevonden door aan te sluiten bij twee ontwikkelingen die vanaf begin jaren negentig steeds prominenter het beeld gingen bepalen:

- de stroomgebiedsbenadering bij internationale rivieren, en
- de federalisering van België.

Ingevolge een verzoek van de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) aan de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN/ECE) is op 17 maart 1992 te Helsinki tot stand gekomen het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (Trb. 1992, 199). Dit verdrag verplicht oeverstaten van grensoverschrijdende rivieren tot goed integraal waterbeleid en tot samenwerking met de andere oeverstaten in internationale riviercommissies; het zal vermoedelijk in 1995 in werking treden. Voor wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft werd dit verdrag inmiddels op 19 februari 1993 parlementair goedgekeurd (zie kamerstukken II 1992/93, 22 982, nr. 1). Reeds tijdens de onderhandelingen over dit ECE-rivierenverdrag werden er van Nederlandse zijde contacten gelegd met Frankrijk, Duitsland en Luxemburg over mogelijke verbreding van de onderhandelingen betreffende de Maas en de Schelde. Begin 1993 werd daartoe definitief een keuze gemaakt: de onderhandelingen over de kwaliteit van de Maas en de Schelde werden in multilateraal kader voortgezet, met het ECE-rivierenverdrag als uitgangspunt. Dit heeft, na twee voorbereidende bijeenkomsten in Den Haag, in vier maanden geleid tot de thans voorliggende verdragen inzake de bescherming van de Maas respectievelijk de Schelde. Als gevolg van de derde fase van de Belgische staatshervorming konden de gewesten Vlaanderen, Wallonië en Brussel zelfstandig aan deze onderhandelingen deelnemen en kunnen ze elk voor zich partij bij deze verdragen worden.

De beide andere elementen uit de oude «waterverdragen», te weten de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde en de verdeling van het Maaswater, hebben onderwerp van directe onderhandelingen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Vlaanderen uitgemaakt. Nieuwe «waterverdragen» zullen op 17 januari 1995 te Antwerpen door de regeringen van het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest worden ondertekend.

2. Partijen bij de verdragen inzake de bescherming van de Maas respectievelijk de Schelde

Op 26 april 1994 werden in Charleville-Mézières, tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Franse Republiek, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest de onderhavige verdragen ondertekend. Het stemrecht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (gebruiker van Maaswater, maar niet gelegen in het Maas-stroomgebied) in de Maascommissie is beperkt. Duitsland heeft meer tijd nodig om zijn interne procedures af te ronden en heeft derhalve op 26 april niet mede ondertekend; naar verwachting zal Duitsland (met circa 12% van het Maasstroomgebied, maar geen oeverstaat) later tot het Maasverdrag toetreden. Luxemburg (met een zeer Klein deel van het Maas-stroomgebied) heeft geopteerd voor de status van waarnemer. Federaal-België kan in principe partij bij de verdragen worden, met beperkt stemrecht, maar zal voorlopig waarnemer zijn. Het Vlaams Gewest (dat een verband legt met de verdieping van de Westerschelde) zal de verdragen op 17 januari 1995 te Antwerpen ondertekenen.

3. Inhoud van de verdragen

Beide verdragen, die inhoudelijk nagenoeg gelijk zijn, vormen het kader voor de toekomstige samenwerking van de oeverstaten en -gewesten in een Internationale Commissie voor de bescherming van de Maas en een Internationale Commissie voor de bescherming van de Schelde.

De verdragen zijn geënt op het bovengenoemde ECE-rivierenverdrag, hetgeen blijkt uit de artikelen 2, 3 en 5 van de onderhavige verdragen, en op het op 22 september 1992 te Parijs tot stand gekomen verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoost Atlantische Oceaan, met Bijlagen en Aanhangsels (Trb. 1993, 16).

Laatstgenoemd verdrag heeft onder meer betrekking op de zeeverontreiniging veroorzaakt door bronnen op het land. Lozingen in de stroomgebieden van de Maas en Schelde vallen voor zover zij leiden tot verontreiniging van het mariene milieu binnen dit verdragsgebied. In de artikelen 3, tweede lid, onder c, en 5 van de verdragen worden ook regels gesteld ten aanzien van de sanering van puntlozingen en diffuse bronnen die vallen onder het hiervoor genoemde verdrag van 22 september 1992.

De bij artikel 2, tweede lid, van de beide verdragen ingestelde Commissies bestaan uit delegaties van de partijen; elke partij benoemt ten hoogste acht afgevaardigden. De Commissies hebben een adviserende taak (zie artikel 5, onder k, van de beide verdragen); aan de Commissies worden geen bindende bevoegdheden toegekend, behoudens waar het hun eigen functioneren betreft. Dit laatste betreft onder andere het gebruik van een extra werktaal in geval van een latere toetreding (zie artikel 6, vijfde lid, van het Maasverdrag) en het wijzigen van de verdeelsleutel in geval van latere toetreding c.q. uittreding (zie artikel 8, tweede lid, van de beide verdragen); het gaat hier om besluiten in de zin van artikel 92 van de Grondwet.

Beslissingen van de Commissies worden genomen in aanwezigheid van alle delegaties van de verdragspartijen en met eenparigheid van stemmen (zie artikel 6, vierde lid, van de beide verdragen).

Artikel 3, eerste lid, van het Maasverdrag bevat in tegenstelling tot het Scheldeverdrag een tweede alinea. Dit vanwege verdragspartij Brussel die geen grondgebied heeft in het Maasstroomgebied en derhalve daar ook geen autonome maatregelen kan nemen. Als «alternatieve» maatregel wordt in deze alinea bepaald dat Brussel de beschermende maatregelen (in verband met de Brusselse drinkwaterwinning) in Wallonië, voorzover Brussel daarover controle heeft, zal ondersteunen.

In artikel 3, tweede lid, van de beide verdragen worden de beginselen van samenwerking uiteengezet. Het in artikel 2, vijfde lid, van het ECE-rivierenverdrag genoemde voorzorgsbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt zijn opgenomen in artikel 3, tweede lid, onder a en d, van de beide verdragen. Het beginsel watervoorkomens zodanig te beheren dat in de behoeften van de huidige generatie wordt voorzien zonder dat het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoefte te voorzien in gevaar wordt gebracht, is in de verdragen opgenomen in artikel 3, vijfde lid, onder het begrip «duurzame ontwikkeling».

De verplichting die is neergelegd in artikel 4, tweede lid, van de verdragen, is reeds verwoord in de Derde Nota Waterhuishouding (kamerstukken II 1988/89, 21 250, nrs. 1–2), de Evaluatienota Water (kamerstukken II 1993/94, 21 250, nrs. 27–28) en de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Stb. 1992, 628).

De formulering van de taakomschrijving van de Commissie in de artikelen 5 van de verdragen, die blijkens onderdeel o van die artikelen niet limitatief is, is in vergelijking met artikel 9, tweede lid, van het ECE-rivierenverdrag meer toegesneden op de specifieke situatie van de Maas en de Schelde. Zo geeft artikel 5 van de verdragen in feite een ruimer toepassingsgebied weer dan artikel 9, tweede lid, onder a, van het ECE-rivierenverdrag. In dit laatste verdrag is in artikel 1 «grensoverschrij-

dend effect» gedefinieerd als «ieder wezenlijk effect». De verdragen spreken in artikel 5 eveneens van «wezenlijk effect», echter zonder de beperking van «grensoverschrijdend»; daarmee vallen dus ook verontreinigingen die alleen in één land merkbaar zijn binnen de termen van de verdragen.

Het vaststellen van emissiegrenswaarden (zie artikel 9, tweede lid, onder d, van het ECE-rivierenverdrag) is in de verdragen niet expliciet als taak van de Commissie genoemd omdat dit behoort tot de in artikel 5, onder d, genoemde maatregelen in het kader van de actieprogramma's. Overigens is er een tendens in het internationale waterbeleid om minder met starre grenswaarden en meer met het flexibele instrument van beste beschikbare technologieën te werken. De in het ECE-rivierenverdrag in artikel 9, tweede lid, onder g, genoemde taak van het vaststellen van waarschuwings- en alarmprocedures is in de verdragen terug te vinden in artikel 5, onder 1, waar gesproken wordt van het organiseren van de samenwerking tussen de afzonderlijke waarschuwings- en alarmnetten. Artikel 6, vierde lid, van het Maasverdrag bevat in tegenstelling tot het Scheldeverdrag een extra (tweede) alinea waarmee het stemrecht wordt beperkt tot die zaken waarin Brussel een rechtmatig belang heeft, te weten de drinkwatervoorziening en de financiën.

In artikel 6, vijfde lid, van het Maasverdrag is bepaald dat de Commissie in geval van latere toetreding eventueel een bijkomende werktaal (naast Nederlands en Frans) kan kiezen. Dit met het oog op de mogelijke toetreding van Duitsland tot het Maasverdrag.

De in artikel 8 van de verdragen genoemde kostenverdeling is gebaseerd op de criteria oppervlakte en inwonertal van het stroomgebied op het grondgebied van partijen. De Nederlandse bijdrage in de kosten van de Secretariaten van de Commissies bedraagt circa f 200 000 op jaarbasis. De overige kosten zijn reeds opgenomen in de begroting van Verkeer en Waterstaat voor de komende jaren.

4. Koninkrijkspositie

De verdragen zullen wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo