

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 17 februari 1995

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

1. Voorgeschiedenis

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling en waardering kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel, de memorie van toelichting en de bijlagen. Zij zijn verheugd, dat de Maas- en Scheldeverdragen, waarvan de onderhandelingen al begin jaren zeventig zijn gestart, eindelijk ter ratificatie worden voorgelegd. De memorie van toelichting voorziet in een heldere uiteenzetting van de redenen, die aan de vertraging van de ratificatie ten grondslag hebben gelegen. De PvdA-leden hebben terzake dan ook geen opmerkingen meer, behalve dat zij helaas de indruk hebben dat de effecten van het uitblijven van noodzakelijke saneringsmaatregelen in de gebieden van de verdragspartijen met betrekking tot de Maas en de Schelde zeer merkbaar zijn en de in Nederland genomen maatregelen voor een groot deel teniet hebben gedaan. Een spoedige inwerkingtreding van de beide verdragen wordt derhalve door de PvdA-fractie tegemoet gezien evenals het op korte termijn formuleren van effectieve internationale actieprogramma's om de verontreiniging van de Maas en de Schelde terug te dringen.

De leden van de CDA-fractie hebben met voldoening kennis genomen van het wetsvoorstel en de er aan ten grondslag liggende verdragen. Na vele jaren is het dan toch gelukt partijen bij elkaar te krijgen. Verwacht mag worden, dat met name de kwaliteit van het Nederland binnenkomende water van Maas en Schelde zal verbeteren. Het verdrag – zo stelden zij vast – verplicht overigens ook Nederland aan die kwaliteitsverbetering te werken.

De leden van de fractie van D66 zijn bijzonder verheugd dat na vele jaren van moeizaam onderhandelen en vaak grote stagnatie de legendarische «waterverdragen» tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België nu eindelijk hun beslag krijgen. Voor het overgrote deel kunnen deze leden instemmen met de inhoud van de hier ter goedkeuring

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Brinkman (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Van Rooy (CDA), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), Duivesteijn (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M. Vos (GroenLinks), Verkerk (AOV), Van Zijl (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Hofstra (VVD).

Plv. leden: Blauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Van der Linden (CDA), vacature D66, Zijlstra (PvdA), Terpstra (CDA), Huys (PvdA), Korthals (VVD), Esselink (CDA), vacature CD, Hillen (CDA), H. Vos (PvdA), Remkes (VVD), Leerkes (Unie 55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Aiking-van Wageningen (AOV), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Te Veldhuis (VVD).

voorgelegde waterverdragen. Deze verdragen komen indirect voort uit de onderhandelingen uit het begin van de jaren zeventig. De leden van de fractie van D66 hebben zich altijd zeer betrokken getoond bij het tot stand komen van goede regelingen voor de kwaliteit van beide rivieren. Na jarenlange stilstand werden in 1993 de onderhandelingen weer gestart op initiatief van Nederland. De openingen voor onderhandelingen ontstonden vooral door internationalisering van het waterbeleid en een nieuwe federale structuur voor België. Als uitgangspunt voor de onderhandelingen over de kwaliteit van de Maas en Schelde werd het op 17 maart 1992 te Helsinki tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (zogenaamd ECE-rivierenverdrag) genomen. Nadat twee jaar geleden formeel de koppeling tussen de verschillende verdragen werd losgelaten stelde de Vlaamse regering in april jongstleden de ondertekening van bovengenoemde verdragen uit tot het moment waarop ook de andere verdragen (zogenaamde Vlaams-Nederlandse verdragen) ondertekend zouden worden. Vlaanderen herstelde daarmee de oorspronkelijke koppeling. Op 17 januari van dit jaar werden de verschillende verdragen alsnog ondertekend. De verdragen ter bescherming van de Maas respectievelijk de Schelde worden nu als eerste van de «waterverdragen» ter goedkeuring voorgelegd. In de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel ter goedkeuring van de verdragen wordt gesteld, dat de beide verdragen (voor Maas respectievelijk Schelde) inhoudelijk nagenoeg gelijk zijn. De opmerkingen en vragen van de fractie van D66 gelden dan ook voor beide verdragen.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij stellen vast dat er na decennia van onduidelijkheid, onwil en conflicten nu eindelijk op grote lijnen overeenstemming lijkt te bestaan bij de overheden, die rechtstreeks zijn betrokken bij de bescherming van de Schelde en de Maas. De ondertekening te Charleville-Mézières door de meeste betrokkenen van de betreffende verdragen kan dan ook als een mijlpaal worden beschouwd. Deze leden spreken de hoop uit, dat nu ook het Vlaams Gewest begin dit jaar zijn handtekening heeft gezet, er daadwerkelijk gestalte zal worden gegeven aan een adequate bescherming van beide rivieren. Hoewel elk van de ondertekenaars daar grote belangen bij heeft, is met name Nederland hierbij gebaat. Niet alleen omdat het stroomgebied van de rivieren voor een groot deel door Nederland loopt, maar vooral ook omdat ze hun monding op Nederlands territorium hebben. Met andere woorden, ons land heeft het meest last van de vervuiling. In hoeverre heeft dit aspect een rol gespeeld bij de onderhandelingen met de betrokken overheden? Heeft Nederland bijvoorbeeld bepaalde concessies moeten doen om één of meer partijen zover te krijgen? Zo ja, kan dat aspect nader worden toegelicht?

In de memorie van toelichting worden de aanleg van het Baalhoekkanaal en de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde slechts zeer summier genoemd. De leden van de RPF-fractie hebben er moeite mee dat de regering hier zo weinig woorden aan besteedt, zeker omdat het hier om elementen met ingrijpende gevolgen voor Nederland gaat. Zij verzoeken de regering om die elementen in dit verband nader te belichten. Zou het Vlaams Gewest tot ondertekening van de onderhavige verdragen zijn overgegaan, als Nederland niet vergaande concessies had gedaan op hiermee samenhangende terreinen, zoals de verruiming van de Westerschelde en onderzoek naar een tweede maritieme toegangsweg naar de Waaslandhaven? Begrijpen deze leden uit het antwoord op vraag 5 van de schriftelijke Kamervragen d.d. 6 december 1994 over de verdieping en verbreding van de Westerschelde (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, Aanhangsel nr. 292) dat de regering niet uitsluit dat het Baalhoekkanaal er daadwerkelijk komt? Kan de regering toelichten

wat de ambities van de Antwerpse haven terzake zijn? Aansluitend vragen deze leden de regering in hoeverre het Nederlandse beleid is gebaseerd op goed nabuurschap. Is dit een belangrijker drijfveer dan de Nederlandse belangen of meent de regering dat beide bij de onderhavige dossiers niet botsen?

De leden van de RPF-fractie merken in het verlengde hiervan op dat de geschiedenis van de totstandkoming van de verdragen in de memorie van toelichting wel erg summier wordt weergegeven. Zij nodigen de regering uit om hier nader op in te gaan. Welke belemmeringen hebben er in de loop van de achter ons liggende decennia bestaan voor elk van de betrokken partijen en op welke wijze zijn die belemmeringen weggenomen? Welke factoren hebben ertoe bijgedragen dat na jarenlange onenigheid in 1993 in enkele maanden de thans voorliggende verdragen tot stand konden komen? Het is deze leden niet geheel duidelijk welke rol de beoogde inwerkingtreding van het verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren hierbij heeft gespeeld. Zou de opstelling van één of meer van de betrokken verdragspartners anders zijn geweest als spoedige implementatie van dit verdrag niet aan de orde zou zijn geweest? Is inmiddels duidelijk wanneer dit in Nederland reeds goedgekeurde verdrag in werking zal treden?

De leden van de RPF-fractie informeren naar de verwachtingen die de regering heeft over de effecten van de verdragen. Hoe staat het met recente inspanningen van Frankrijk en Wallonië op het terrein van de sanering van de rivieren?

In Nederland zal ratificatie van de verdragen binnen afzienbare termijn kunnen zijn gerealiseerd, zo verwachten de leden van de RPF-fractie. Heeft de regering er enig zicht op wanneer het ratificatieproces in de betrokken landen kan zijn afgerond?

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

De leden van de fractie van D66 wilden enige opmerkingen maken over artikel 7 uit de beide verdragen. In dit artikel worden waarnemers en hun status geregeld. Met uitzondering van staten die geen Partij zijn bij deze verdragen, maar waarvan wel een deel van hun grondgebied gelegen is in het stroomgebied van de Maas, verder de Europese Gemeenschap, Intergouvernementele Organisaties of Commissies met vergelijkbare taakstellingen, zijn geen andere organisaties als waarnemer toegelaten. In andere Commissies (bijvoorbeeld Rijn, Noordzeeconferentie) bestaat deze mogelijkheid wel. Waarom is niet naar analogie met deze verdragen gehandeld? Ter verduidelijking: een verbetering van het Maaswater is voor Nederland een belangrijke en dringende zaak, omdat de rivier de Maas als bron van drinkwater dient voor zeer veel mensen in de Randstad en Zeeuws-Vlaanderen. De leden van de fractie van D66 vernemen graag waarom waterleidingbedrijven en milieu-organisaties zijn uitgesloten van het waarnemerschap, terwijl juist bij deze waterkwaliteitsverdragen hun aanwezigheid in de vorm van waarnemer zeer relevant zou kunnen zijn. Ziet de regering nog mogelijkheden voor een ruimere interpretatie of aanvulling van dit artikel?

Wat betreft de partijen bij de verdragen inzake de bescherming van de Maas respectievelijk de Schelde vragen de leden van de RPF-fractie aan de regering op welke termijn toetreding van Duitsland tot het Maasverdrag is te verwachten. Daarnaast informeren zij welke belemmeringen er voor Luxemburg bestaan om eveneens toe te treden in plaats van te kiezen voor de status van waarnemer. Is het niet wenselijk dat elk land met een deel – hoe klein ook – van het Maasstroomgebied verdrags-

partner is? Als het antwoord ontkennend is, kan de regering dat dan onderbouwen?

3. Inhoud van de verdragen

De leden van de RPF-fractie informeerden naar de totstandkoming van de Internationale Commissie voor de bescherming van de Maas en de Internationale Commissie voor de bescherming van de Schelde. In de aan de Kamer gezonden stukken over deze materie, d.d. 2 december 1994, wordt gesteld dat Nederland en Vlaanderen zich er voor inzetten dat deze commissies reeds in januari 1995 met hun werkzaamheden aanvangen, onder meer om in de verdragen voorziene secretariaten op te richten. Wat is op dit moment de stand van zaken?

In artikel 3, vierde lid, staat dat de verdragsluitende partijen – elk voor zich – passende maatregelen moeten opstellen om een integraal beheer van het stroomgebied te verwezenlijken. Ook in artikel 5, lid d worden geen gezamenlijke streefdoelen of een gezamenlijk actieprogramma voorgesteld, doch hebben de verdragsluitende partijen – elk voor zich – hiervoor de verantwoordelijkheid. Waarom is hier niet voor een gezamenlijke en daardoor wellicht meer effectieve benadering gekozen, zo vroegen de leden van de fractie van D66.

De beginselen van de samenwerking worden in artikel 3 geregeld. De leden van de fractie van D66 kunnen met grote instemming betuigen dat in navolging van het ECE-rivierenverdrag het beginsel van de vervuiler betaalt in bovengenoemd artikel is opgenomen. Hoe kijkt de regering aan tegen de positie van civielrechtelijke procedures die mogelijk uit deze verdragen kunnen volgen? In artikel 5 worden de taken van de uitvoerende Commissies geregeld. Er is echter geen vermelding van termijnen voor de op te stellen streefdoelen of actieprogramma's. De leden van de fractie van D66 vragen zich af of de verdragen hierdoor niet voor een deel van hun effectiviteit worden beroofd. Is het in navolging van ministeriële overeenkomsten rond bijvoorbeeld Noordzee en Rijn niet mogelijk om tot duidelijkere doelstellingen en termijnen voor actieprogramma's te komen?

Het beheer van Maas en Schelde maakt ook in kwantitatieve zin deel uit van de verdragen, zo merkten de leden van de fractie van het CDA op. Althans zij menen, dat artikel 3, zesde lid, dat spreekt over «de kwaliteit van het aquatisch ecosysteem» en het verbeteren daarvan «onder andere door inrichtingsmaatregelen en door geleiding van het gebruik van de rivier» daar op duidt. Zien zij dit goed? En wat, zo vroegen zij, is dan de relatie met het verdrag tussen Nederland en Vlaanderen over afvoer van de Maas en de ontwikkeling van de Grensmaas? In hoeverre wordt de voorgenomen snelle bekading, alsmede de verbreding en verdieping van de Maas, conform de aanbevelingen van de Commissie Boertien-II, door de beide verdragen gedekt? Is het noodzakelijke overleg – zeker daar waar men snel wil werken – al gestart?

De leden van de PvdA-fractie wensen de regering nog de volgende vraag voor te leggen. De Raad van State heeft in zijn advies bij dit wetsvoorstel opgemerkt, dat in artikel 4, tweede lid, van de beide verdragen een verplichting is neergelegd, die Nederland mogelijk rechtstreeks tot aanpassing van beleid en regelgeving dwingt. Of deze artikelen inderdaad gevolgen hebben voor het vergunningenbeleid of de regelgeving met betrekking tot het storten van verontreinigde baggerspecie in de Maas of de Schelde valt volgens de Raad niet af te leiden uit de toelichting bij het wetsvoorstel. Aan de opmerking van de Raad is volgens de regering gevolg gegeven door een verwijzing naar het verwoorde in de Derde Nota Waterhuishouding, de Evaluatienota Water

en de Wet verontreiniging oppervlaktewater. Naar de mening van de PvdA-fractieleden zijn de gevolgen van artikel 4, tweede lid, voor de Nederlandse regelgeving in de genoemde nota's echter nauwelijks uitgewerkt. Deze leden verzoeken de regering derhalve om de Kamer op dit punt van een meer expliciete uitleg te voorzien.

Wat betekent artikel 4 tweede lid voor de reguliere baggerwerkzaamheden, bijvoorbeeld om havens voor de scheepvaart bereikbaar te houden, zo vroegen de leden van de fractie van het CDA. Is het nog langer toegestaan verontreinigde bagger te «verplaatsen» in de rivier? Ooit is afgesproken, dat dergelijke werkzaamheden toelaatbaar zijn en dat die niet worden gezien als «storten en terugstorten» nog als «verplaatsing in benedenstroomse richting». Blijft dat zo en vinden ook de Verdragspartners dat?

Aan de ondertekening door Vlaanderen op 17 januari 1995 zijn tegelijkertijd gekoppeld de verdragen voor de Westerschelde (verruiming vaarweg en vaarreglement) en de aanleg van de HSL-zuid. De beide verdragen komen nog afzonderlijk aan de orde. De procedure-afspraken over de HSL-zuid niet. Ook daarbij gaat het om een intentieverklaring. De leden van de fractie van het CDA vroegen of de ambtelijke werkgroep op schema ligt, dat wil zeggen is het eerste deel van het studierapport nagenoeg gereed en kan dat als bijlage bij de Nota naar aanleiding van het Verslag worden gevoegd? Te betreuren valt overigens, dat uitstel van besluitvorming in Vlaanderen en Nederland het gevolg is van de gekozen procedure-afspraken. Valt dit tijdsverlies nog in te halen? Wat gebeurt er als tengevolge van de opschortende voorwaarde «overeenstemming over-en-weer» geen besluit tot stand komt? Dat wil zeggen als men het niet eens wordt over de grensovergang van de HSL-zuid.

Op basis van de afspraken en verdragen van 17 januari 1995 zal de Westerschelde worden uitgediept en verruimd. De plannen daarvoor zijn meer dan tien jaar oud, zoals uit de brief van 24 augustus 1992 (22 300, hoofdstuk XII, nr. 75) blijkt. De leden van de fractie van het CDA vroegen of de mededelingen over het niet van toepassing zijn van de MER in dat licht en gegeven de EU-regelgeving nog steeds juist zijn. Zijn inmiddels alle vergunningen voor deze activiteit aangevraagd en binnen? Wat is precies het verlies aan natuurwaarden waarvoor Vlaanderen kennelijk betaalt (zie antwoorden 1994–1995, nr. 292, vraag 2)?

De leden van de fractie van het CDA vroegen de regering te beargmenteren waarom Nederland een bijdrage moet leveren aan de verdieping van de Westerschelde en welke elementen de omvang van die bijdrage hebben bepaald.

De leden van de fractie van het CDA vroegen de regering een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de taken en informatieverzameling en -uitwisseling als genoemd in artikel 5 van de verdragen. Wat gebeurt er op dit moment al?

De leden van de fractie van het CDA vroegen in hoeverre de afspraken tussen de minister-presidenten van Nederland en Wallonië van 9 februari 1995 in Namen gemaakt, over het versterken van coördinatie over het beheer van de Maas, het Maasverdrag overstijgen. Of wordt hier bedoeld op invulling van het verdrag zoals met name in artikel 5 en 6 is voorzien?

Ook bij de intentieverklaring van de ministers van Milieubeheer in Arles van 4 februari 1995 rijst bij de leden van de fractie van het CDA de vraag of die de onderhavige verdragen overstijgt. Of gaat het ook hier om verdere invulling?

Op welke wijze zal Nederland uitvoering geven aan artikel 3, lid 2c, waar gesproken wordt over met toepassing van de best beschikbare technologieën verminderen van de lozingen van gevaarlijke stoffen vanuit puntbronnen en diffuse bronnen, zo vroegen de leden van de fractie van het CDA. Kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de landbouw en door anderen? Zijn de bestaande programma's en is de bestaande wetgeving in Nederland voldoende om aan de Verdragsbepalingen te voldoen of moet er meer gebeuren?

De regering stelt in de memorie van toelichting dat er een tendens in het internationale waterbeleid is om met minder starre grenswaarden en meer met het flexibele instrument van beste beschikbare technologieën te werken. De leden van de RPF-fractie vragen hoe de regering deze tendens beoordeelt. Zij zijn van oordeel dat, uitgaande van een voortschrijdende verbetering van technologieën, toch wel minimumgrenswaarden zijn te geven. Vindt de regering dat niet wenselijk?

De leden van de fractie van het CDA vroegen hoe de verdragen zich verhouden tot de Europese regelgeving op het gebied van water- en bodembeheer en het lozen van gevaarlijke stoffen. Wat betekent overigens het waarnemerschap van de Europese Unie? Is bekend of de EU zal verzoeken als waarnemer toe te mogen treden?

De voorzitter van de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Biesheuvel

De griffier van de commissie,
Tielens-Tripels