

Vergaderjaar 1995–1996

24 451

Goedkeuring van de op 17 januari 1995 te Antwerpen tot stand gekomen verdragen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde en, respectievelijk, de afvoer van het water van de Maas (Trb. 1995, 51 en 50)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Voorgeschiedenis

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

Deze onderhandelingen werden in 1975 op ambtelijk niveau afgesloten met parafering van de drie verdragsteksten. België kon uiteindelijk echter niet tot ondertekening overgaan vanwege politieke weerstand, vooral uit het Waalse landsgedeelte. Deze weerstand richtte zich met name 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 van 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. In deze commissies vond in de loop van enkele jaren een herdefinitie van de kwesties van de waterverdragen plaats. De Belgische wens tot afsnijding van de Bocht van Bath was al in het begin van de jaren tachtig vervangen door het 48/43-voet verdiepingsprogramma voor alle drempels van de vaarweg in de Westerschelde. De aanleg van het Baalhoekkanaal werd verder naar de toekomst geschoven omdat nog uitgebreide nieuwe studies naar dit project noodzakelijk waren. Bij de problemen inzake de verdeling van het Maaswater werd de oplossing niet meer gezocht in regulering van de waterafvoer door de aanleg van stuwweren, maar in evenwichtige waterbesparingsprogramma's. Voor wat de waterkwaliteit van Maas en Schelde betreft werd de oorspronkelijke opzet, met voornamelijk afspraken over saneringen in België, verlaten en werd aansluiting gezocht bij de stand van het internationale waterbeleid. Hiermee bleken

echter de oorspronkelijke problemen nog niet opgelost. Een afweging van Nederlandse en «Belgische» belangen werd steeds moeilijker, omdat de Belgische belangen inmiddels gesplitst werden in Vlaamse, Waalse, Brusselse en federaal-Belgische belangen. Het gewicht van de laatste nam door de voortgaande staatshervorming snel af, terwijl de bevoegdheden van de gewesten toenamen. Gevolg was dat de intern Belgische besluitvorming over kwesties van waterbeleid steeds moeizamer verliep, zodanig dat in feite sprake was van een impasse.

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

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

Als gevolg van de derde fase van de Belgische staatshervorming (1993) konden de gewesten Vlaanderen, Wallonië en Brussel-Hoofdstad zelfstandig aan internationale onderhandelingen deelnemen en konden ze elk voor zich partij worden bij internationale verdragen.

Vanaf 1993 werden daarom de onderhandelingen over de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde en over de afvoer van het water van de Maas rechtstreeks gevoerd met het Vlaams Gewest. In juni 1993 werd daarover tussen de Nederlandse en de Vlaamse minister-president de afspraak gemaakt, dat deze onderhandelingen parallel gevoerd zouden worden met de besprekingen over de hogesnelheidslijn (HSL) Antwerpen-Rotterdam. Toen in het voorjaar van 1994 ambtelijk overeenstemming werd bereikt over de onderhavige verdragen, was er echter nog steeds grote onduidelijkheid over de procedures en het tijdpad waarlangs gezamenlijke besluitvorming over tracé, financiering en aanleg van de HSL tot stand zou moeten komen. Met een beroep op de eerdere afspraak vroeg de Nederlandse regering daarover duidelijkheid van Vlaanderen, vooraleer zij tot ondertekening van de Vlaams-Nederlandse verdragen zou kunnen overgaan. Vanaf 1993 waren inmiddels de onderhandelingen over de kwaliteit van Maas en Schelde in multilateraal kader voortgezet, met het op 17 maart 1992 te Helsinki tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, met bijlagen (Trb. 1992, 199) als uitgangspunt. Op 26 april 1994 reeds werden te Charleville-Mézières de Verdragen inzake de bescherming van de Maas, respectievelijk de Schelde, (Trb. 1994, 149 en 150) ondertekend voor het Koninkrijk der Nederlanden, Frankrijk, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De regering van het Vlaams Gewest stemde wel in met deze verdragen, maar ging niet over tot ondertekening omdat er nog geen afspraak was met Nederland over ondertekening van het Verdrag inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde. Ook de ondertekening van het Vlaams-Nederlandse Verdrag inzake de afvoer van het water van de Maas en de Belgisch-Vlaams-Nederlandse Overeenkomst tot herziening van het Schelde-reglement (deze werd reeds goedgekeurd in de Nederlandse ministerraad van 23 december 1993) werd om dezelfde reden uitgesteld. Op 1 december 1994 tenslotte werd over deze samenhangende kwesties een akkoord bereikt. Het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest hebben inmiddels op 17 januari 1995 te Antwerpen de drie bovengenoemde verdragen ondertekend. Bij die gelegenheid heeft het Vlaams Gewest ook de Verdragen inzake de bescherming van de Maas, respectievelijk de Schelde ondertekend.

2. Inhoud van het Verdrag inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde

Algemeen

Het verdrag regelt de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde op Nederlands grondgebied volgens het 48/43-voet programma. Grondslag van het verruimingsproject is het Studierapport Verdieping Westerschelde, Programma 48'/43', van de Technische Scheldec commissie (juni 1984) en het advies van de Raad van de Waterstaat (november 1985).

Voor het verruimingsproject bestaan nu en in de onmiddellijke toekomst geen alternatieven. Plannen om door ontpoldering het vloedvolume te vergroten, waardoor de vaargeul zich op «natuurlijke» manier zou kunnen verruimen, verkeren pas in een eerste stadium van onderzoek. Het is nog onzeker hoe dit mechanisme precies uitwerkt en onderzoek vraagt veel tijd. Initieel baggerwerk blijft dus nodig; niet onrealistisch is echter de gedachte, dat door ontpoldering in de toekomst het volume van het onderhoudsbaggerwerk kan worden verminderd.

De regering is nagegaan of voor het verruimingsproject een milieu effect rapportage (m.e.r.) vereist is. Die vraag kan worden gesteld voor het verruimingsbaggerwerk zelf en voor het storten van de opgegraven baggerspecie. In het advies van de Raad van de Waterstaat van 1985, laatste alinea bladzijde 8, wordt geadviseerd om de verontreinigde baggerspecie uit het oostelijk deel van de Westerschelde niet ongecontroleerd in het zeewater te storten. Echter sinds 1985 is de kwaliteit van deze baggerspecie aanzienlijk verbeterd en is nu slechts zeer licht tot licht verontreinigd. De huidige, betere kwaliteit is mede te danken aan de sanering van lozingen en aan de uitbouw van de waterzuiveringsinfrastructuur in het Vlaams Gewest en aan het saneren van de waterbodem van de Vlaamse Beneden Zeeschelde. Het saneren van de waterbodem van de Beneden Zeeschelde is een Vlaamse verplichting ingevolge de vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewater voor het storten van baggerspecie in de Westerschelde. Het Vlaams Gewest heeft in de periode 1992 tot en met 1994 ongeveer 1 300 000 ton (droge stof) vervuilde specie uit de Vlaamse Beneden Zeeschelde verwijderd. In de periode 1995 tot en met 1997 zal het Vlaams Gewest hier jaarlijks gemiddeld 300 000 ton (droge stof) vervuilde specie verwijderen; nadien wordt de behoefte opnieuw bepaald. Nu de kwaliteit van deze baggerspecie zo is verbeterd, en voldoet aan de gehaltetoets, is het niet in strijd met het vigerende Nederlandse beleid om de baggerspecie elders in de Westerschelde te storten. Voor beide onderdelen is het project niet m.e.r.-plichtig ingevolge de voorwaarden in het Besluit milieu-effectrapportage 1994. De Raad van de Waterstaat heeft om tot haar advies te komen een uitgebreide voorlichtings- en inspraakprocedure gevolgd; de uitkomsten daarvan zijn in haar advies verwerkt. Daarom was er ook voor een afzonderlijke vrijwillige m.e.r.-procedure geen aanleiding. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft, mede namens haar ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in haar brief van 24 augustus 1992 aan de Staten-Generaal deze vraag in detail beantwoord (Kamerstukken II 1991/92, 22 300, hfdst. XII, nr. 75).

Artikel 2

Het 48/43-voet programma maakt opvaart in één getij mogelijk van schepen met een diepgang van 48 voet en afvaart in één getij met 43 voet. De vaarmogelijkheden zijn nader omschreven in bijlage A van het verdrag.

De werken (wrakopruijing, oeververdediging, herstelwerken in verband met het verlies aan natuurwaarden en baggerwerken) zijn nader omschreven in bijlage B en C van het verdrag.

Artikel 3

Nederland zal zorgdragen voor de voorbereiding, de uitvoering en het onderhoud van de opruimingswerken, de oeververdedigingswerken en de herstelwerken. Vlaanderen zal het verruimingsbaggerwerk voorbereiden, uitvoeren en onderhouden. Bijlage C van het verdrag geeft de uitvoeringsplanning van de werken. De regelingen met betrekking tot de bestekken en overeenkomsten zijn opgenomen in bijlage D.

Artikel 4, eerste lid

Op 6 januari 1993 is te Brussel tot stand gekomen de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België betreffende het verdedigen van de oevers langs de Westerschelde tegen inscharing (Trb. 1993, 92; zie ook Kamerstukken II 1992/93, 23 300, nr. 1). De oeververdedigingswerken ingevolge voornoemd verdrag zijn inmiddels uitgevoerd, waarmee is voldaan aan het eerder genoemd advies van de Raad van de Waterstaat, bladzijde 4, derde en vierde alinea, dat bepaalde oevers prioritair, voorafgaand aan de verdieping ingevolge het onderhavige verdrag, beschermd dienen te zijn.

De overige oeversverdedigingswerken, ingevolge het verdrag van 1993, zullen door Nederland gelijktijdig en gelijklopend met de planning voor de verschillende trajecten van de verdiepingen worden uitgevoerd, zodanig dat er geen wezenlijke tijdsverschillen bij de uitvoering van deze werken ontstaan en er door de verdiepingen geen wezenlijke aantasting van oevers en geulranden kan optreden. De in het onderhavige artikellid genoemde periode van drie jaar dient er slechts voor, te verzekeren dat alle oeververdedigingswerken aaneensluitend worden uitgevoerd, ook in geval van uitstel van een deel van de verdiepingen.

Artikel 5

De totale kosten van de werken worden geraamd op f 400 à 600 miljoen, BTW inbegrepen. Nederland zal in totaal f 54 miljoen bijdragen aan de kosten van voorbereiding en uitvoering van de opruimingswerken en de oeververdedigingswerken; de meerkosten zijn voor rekening van Vlaanderen. Vlaanderen zal in totaal f 44 miljoen bijdragen aan de kosten van de voorbereiding en uitvoering van de herstelwerken; de meerkosten zijn voor rekening van Nederland. De kosten van het onderhoud van opruimingswerken, oeververdedigingswerken en herstelwerken, alsmede de kosten van monitoring, studie en onderzoek zullen door Nederland worden gedragen. Vlaanderen neemt de gehele kosten van voorbereiding, uitvoering en onderhoud van het verruimingsbaggerwerk voor zijn rekening. Bij deze kostenverdeling is er van uit gegaan dat het belang van Nederland bij de uitbreiding van de vaarmogelijkheden gering is. De Nederlandse bijdrage dient gedeeltelijk ter compensatie van BTW die Vlaanderen in het kader van deze werken aan Nederland betaalt. Voor het overige vindt de Nederlandse bijdrage zijn ratio in voordelen van Nederland bij nieuwe oeververdedigingen, in het feit dat Nederland traditioneel zorgt voor wrakkenruiming en dat de precieze aard en omvang van de herstelwerken op dit moment nog moeilijk is aan te geven. Een uitgewerkte betalingsregeling is opgenomen in bijlage E van het verdrag.

Artikel 6

De sinds 1948 bestaande Belgisch-Nederlandse Technische Scheldecommissie (TSC) wordt belast met het volgen van, en de advisering aan de bevoegde overheden over, de voorbereiding, de uitvoering en het

onderhoud van de werken. De TSC zal tevens kunnen adviseren over andere zaken die verband houden met de vaarweg in de Westerschelde. Zij krijgt hiermee een duidelijker statuut.

Artikel 8

De TSC krijgt in het bijzonder de taak studies van andere projecten te begeleiden, waaronder die van een 50/40-voet verdieping (bijlage F van het verdrag) en naar een tweede maritieme toegang tot de Waaslandhaven op de Antwerpse linker Schelde-oever (waarvoor het Baalhoekkanaal één mogelijkheid is). Tot deze studies behoren beleidsanalytische en technische, alsmede milieueffectrapportages.

Het derde lid, tweede volzin, houdt in dat door middel van wijziging van bijlagen B en C de vaarmogelijkheden vermeld in bijlage F kunnen worden gerealiseerd. Bijlage F behoeft dan zelf geen wijziging. De regering zal steeds bij een voorgenomen aanpassing van de vaarmogelijkheden aan bijlage F haar voornemen aan de Staten-Generaal voorleggen.

Artikelen 10 en 11

Wijzigingen van de bijlagen B tot en met E (die respectievelijk betrekking hebben op beschrijving van de werken, schematische tekeningen en uitvoeringsplanning, nadere regeling met betrekking tot bestekken en de betalingsregeling) worden op grond van artikel 11, tweede lid, overeengekomen door de bevoegde autoriteiten. Voor Nederland is dit de minister van Verkeer en Waterstaat.

Genoemde bijlagen maken een integrerend onderdeel uit van het verdrag en zijn, gelet op hun inhoud, aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van deze bijlagen behoeven derhalve op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich het recht tot goedkeuring terzake voorbehouden. Wijzigingen van het verdrag zelf (de bijlagen A, F en G daarbij inbegrepen (zie artikel 11, eerste lid)), behoeven uiteraard wel parlementaire goedkeuring.

3. Inhoud van het Verdrag inzake de afvoer van het water van de Maas

Algemeen

Het verdrag is zodanig geredigeerd dat het alleen de bevoegdheden van Nederland en Vlaanderen raakt. Het handelt over de afvoer van het water van de Maas stroomafwaarts van Wallonië en heeft ook geen wezenlijke invloed op de waterhuishouding in Wallonië. Het ligt in de bedoeling dat Nederland te zijner tijd, wellicht in samenhang met de bouw van een vierde sluis in Ternaaien, ook met Wallonië een verdrag zal sluiten over de waterhuishouding van de Maas.

Artikelen 2 en 7

In Maastricht wordt ingevolge het op 12 mei 1863 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Tractaat tussen Nederland en België tot regeling der wateraftappingen uit de Maas (Stb. 1863, 118) en de op 11 januari 1873 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tot wijziging van art. 6 van het tractaat van 12 mei 1863, betreffende de regeling der wateraftappingen uit de Maas (Stb. 1874, 23) door middel van een voedingsduiker thans circa 10 à 13,5 m³/s Maaswater op de Zuid-Willemsvaart gebracht. Van dit water wordt slechts circa 2 à 5,5 m³/s bij Lozen naar Nederland teruggevoerd,

mede in verband met de beperkte doorvoercapaciteit van de duikers bij de sluizen te Bocholt en Lozen.

Aanpassing van deze regeling is gewenst om de volgende redenen:

- de in de oude verdragen beschreven manier van meten van de debieten in de voedingsduiker is zeer onnauwkeurig;
- de regeling stelt deze voeding afhankelijk van het peil van de Maas te Maastricht. Sinds de Maas aldaar op een vast hoog stuwpeil wordt gehouden, is Nederland, ingevolge een uitspraak van het Internationaal Gerechtshof, gedwongen België ook bij lage Maasafvoeren steeds de maximale voeding van 8 m³/s te geven, en
- de hoeveelheid water die thans via de Zuid-Willemsvaart bij Lozen naar Nederland wordt teruggevoerd is te weinig om aan de waterbehoefte (schutten, landbouw, industrie, bestrijding verdroging) van de Limburgs-Brabantse kanalen te voldoen. Daarom moet regelmatig via het Kanaal Wessem-Nederweert Maaswater bijgepompt worden.

Het onderhavige verdrag handhaaft het recht op de voeding van Vlaanderen op 8 m³/s, maar bepaalt dat hierop bij lage Maasafvoeren volgens bepaalde regels kan worden gekort. De voeding voor Nederland wordt verhoogd tot maximaal 10 m³/s, maar dient eveneens in functie van deze regels bij lage Maasafvoeren te worden gekort. Het vergroten van de twee duikers in Vlaanderen gebeurt voor Nederlandse rekening (kosten circa fl. 3,3 miljoen, BTW inbegrepen); het onderhoud komt ten laste van Vlaanderen.

Artikel 3

Nederland heeft ter hoogte van Maastricht drie regelbare «kranen» (verdeelpunten) voor de afvoer van Maaswater in handen: de voedingsduiker van de Zuid-Willemsvaart te Maastricht, de stuw Borgharen vlak boven de Grensmaas en de sluis Born/Maasbracht in het Julianakanaal. Vlaanderen heeft de enige andere relevante «kranen» voor de afvoer van het Maaswater, namelijk de sluis te Genk in het Albertkanaal en de sluis bij Lozen in de Zuid-Willemsvaart. De sluis Ternaaien en de stuw te Lixhe in Wallonië zijn bovenstroomse verdeelpunten die, vanwege het vaste peil van het Albertkanaal, de waterverdeling tussen Nederland en Vlaanderen alleen op korte termijn kunnen verstoren. Vlaanderen zou thans in principe bij lage Maasafvoeren een groot deel van het Maasdebiet via het Albertkanaal kunnen aftappen; hieraan worden nu in het verdrag beperkingen gesteld. Het verdrag geeft in een besparings-scenario (bijlage A van het verdrag) aan hoe Nederland en Vlaanderen, door gebruik te maken van hun «kranen» bij lage Maasafvoeren in achtereenvolgens de aanloopfase, de alarmfase en de crisisfase gelijkopgaande besparingen op hun gebruik van Maaswater doorvoeren. Daarbij wordt de hoofdstroom, de Grensmaas, als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid gezien, die bij lage afvoeren zoveel mogelijk moet worden ontzien, en wordt verder uitgegaan van een gelijke verdeling tussen Nederland en Vlaanderen.

Artikel 4

Het verdrag legt een basis voor het gemeenschappelijk rivierkundig en hydrologisch onderzoek van, alsook voor de hoogwatervoorspelling voor de Grensmaas. Ook geeft het een basis voor de gemeenschappelijke ontwikkeling van de Grensmaas, rekening houdend met de grote ecologische mogelijkheden van deze rivier. Deze samenwerking is noodzakelijk voor de plannen voor beperking van de hoogwateroverlast en voor natuurbouw in de Maasvallei die thans in Nederland en in Vlaanderen worden ontwikkeld. Het verdrag verwoordt tevens wat in deze

bij werken in of aan de rivier onder goed nabuurschap moet worden verstaan.

Artikel 8

In het op 13 mei 1963 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België betreffende de verbinding tussen de Schelde en de Rijn (Trb. 1963, 78) is bepaald dat België binnen vijf jaar aan Nederland compensatie zal verlenen voor het zoetwater dat door dit kanaal van Nederland naar de Antwerpse havens vloeit. Als compensatie moet dezelfde hoeveelheid en dezelfde kwaliteit zoetwater elders aan de grens worden terug geleverd. Oorspronkelijk was er een aanzienlijk debiet in de Schelde-Rijnverbinding nodig om de zoutindringing vanuit Antwerpen tegen te houden. De enige plaats waar België extra zoetwater aan de grens kan leveren is de Maas. In de gearafaerde verdragen van 1975 vormde de ondersteuning van de Maasafvoer vanuit stuwweren in de Ardennen de compensatie. Door inzet van technische middelen is het debiet van de Schelde-Rijnverbinding thans terug gebracht tot ca 4 à 5 m³/s. In het onderhavige verdrag vormen de regelingen van hoofdstuk II, die Nederland meer greep geven op de afvoerverdeling en die de laagwaterproblematiek verminderen, een voldoende compensatie.

Artikelen 9 en 10

De bijlagen A, B en C maken een integrerend onderdeel uit van het verdrag. De bijlagen A en B zijn, gelet op hun inhoud, aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van deze bijlagen behoeven derhalve op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich het recht tot goedkeuring terzake voorbehouden.

Wijzigingen van het verdrag zelf, bijlage C daarbij inbegrepen, behoeven wel parlementaire goedkeuring.

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