

Vergaderjaar 2004–2005 A

29 886

Scheldeverdrag; Gent, 3 december 2002

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2004

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 22 november 2004.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 22 december 2004.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 3 december 2002 te Gent totstandgekomen Scheldeverdrag (Trb. 2003, 76).

Een toelichtende nota bij het verdrag treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

Toelichtende Nota

1. Doelstellingen van het verdrag

Met het onderhavige verdrag beogen de Verdragsluitende Partijen, te weten het Koninkrijk België, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van België, het Vlaams Gewest van België, het Waals Gewest van België, de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden, een kader te scheppen voor de internationale samenwerking ten behoeve van de integrale bescherming en het duurzaam gebruik van het stroomgebied van de Schelde. Tevens verplichten de Verdragsluitende Partijen zich tot internationale coördinatie om tot een enkel stroomgebiedbeheersplan te komen op grond van richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van der Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327), hierna te noemen Kaderrichtlijn Water (KRW). Het verdrag voorziet in de instelling van de Internationale Schelde-commissie (ISC) door de Verdragsluitende Partijen ten behoeve van het intergouvernementele overleg over de uitvoering van het onderhavige verdrag.

Het Scheldeverdrag vervangt het op 26 april 1994 te Charleville-Mézières totstandgekomen Verdrag inzake de bescherming van de Schelde (Trb. 1994, 150; hierna te noemen «verdrag van 1994»). De ISC vervangt de Internationale Commissie voor de bescherming van de Schelde (ICBS), die was ingesteld onder het verdrag van 1994.

De Verdragsluitende Partijen hebben de intentie uitgesproken om vooruitlopend op die ratificatie volgens de geest van het nieuwe verdrag te zullen samenwerken. Dit geldt dus onder meer voor de instelling van de ISC. Dit geldt echter niet voor de financiële paragraaf, waarvoor ad hoc besluiten worden genomen door de Verdragsluitende Partijen.

2. Totstandkoming van het verdrag

Basis voor het verdrag vormt de ministersverklaring van 30 november 2001. Deze ministersverklaring is tot stand gekomen tijdens de ministersconferentie over de Maas en de Schelde te Luik. In de verklaring is bepaald dat de bestaande verdragen voor Maas en Schelde van 1994 binnen een jaar na afloop van de conferentie dienen te worden aangepast in het licht van de tijdens de ministersconferentie genomen besluiten.

Het verdrag van 1994 had tot doel de bescherming van de waterkwaliteit van het water van de Schelde en was daarmee zowel beperkt in reikwijdte als toepassingsgebied (waterkwaliteit, hoofdstroom van de rivier). Modernisering van het verdrag was een oude wens van Nederland, omdat Nederland voor een belangrijk deel van de realisering van zijn waterbeleid afhankelijk is van een integrale aanpak per stroomgebied, inclusief maatregelen bovenstrooms (waterkwaliteit, voldoende water bij droge perioden, bescherming tegen hoogwater).

Op 22 december 2002 is de KRW van kracht geworden. Deze legt lidstaten de verplichting op om in 2009 te komen tot een (internationaal) stroomgebiedbeheersplan. Doel van de richtlijn is om in 2015 voor alle oppervlakte- en grondwateren de zogeheten goede toestand te bereiken. Volgens de KRW moeten de lidstaten, die een internationaal stroomgebied delen, de maatregelenprogramma's coördineren om de doelstellingen van de KRW te bereiken. Tijdens de ministersconferentie van Luik is besloten om die coördinatie te laten plaatsvinden in de ISC.

De uitkomst van het onderhandelingsproces is ondermeer het onderhavige verdrag, waarin de reikwijdte is verruimd tot integraal waterbeleid en duurzame ontwikkeling voor het gehele stroomgebied van de Schelde. Daarmee biedt het verdrag ook een kader om samen te werken bij de bescherming tegen en preventie van overstromingen en perioden van droogte.

Het onderhavige verdrag is een kaderverdrag. Hiermee wordt bedoeld dat het verdrag niet zozeer inhoudelijke resultaatsverplichtingen legt op de Verdragsluitende Partijen, maar eerder een kader biedt voor de gezamenlijke implementatie van de KRW, alsmede voor de samenwerking op andere terreinen van het waterbeleid in de ISC. De ISC biedt een platform om synergie te bereiken via het formuleren van gemeenschappelijke doelen, het afstemmen van beleid, van monitorings- en beoordelingsmethodieken, alsmede voor het definiëren van gezamenlijke maatregelen. Uit het verdrag vloeien geen directe financiële verplichtingen voort voor de Verdragsluitende Partijen, behoudens die verplichtingen die voortvloeien uit de instelling van de ISC. Voor Nederland betreft dit reeds bestaande verplichtingen van ongeveer € 20 000 per kalenderjaar, welk bedrag ten laste komt van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Hoofdstuk 12, artikel 13 en 14).

3. Hoofdpijnen van het verdrag

Algemeen:

Doel van het verdrag is het streven naar een duurzaam en integraal waterbeheer van het Scheldestroomgebiedsdistrict, rekening houdend met het multifunctioneel gebruik van de rivier. In het bijzonder kent het verdrag drie inhoudelijke pijlers:

- Coördinatie bij de implementatie van de KRW;
- Bescherming tegen hoogwater en bijdragen tot het afzwakken van de effecten van perioden van droogte;
- Voorkomen en bestrijden van calamiteuze verontreinigingen.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Begripsbepalingen

De opgenomen begripsbepalingen hebben alleen betrekking op de terminologie uit de verdragsartikelen zelf, en leggen een directe relatie met de begrippen uit de KRW.

Artikel 2. Doel van het verdrag

Het doel van het verdrag is reeds onder 3. Hoofdpijnen van het verdrag omschreven.

Wel kan worden opgemerkt dat de nadere omschrijving van stroomgebied van de Schelde in artikel 2 een verruiming en aanvulling is op de definitie van stroomgebied in artikel 1. Voorts is de nadere omschrijving van stroomgebied van de Schelde in artikel 2 een verruiming van de definitie ten opzichte van het in te trekken verdrag. In het verdrag van 1994 maken in artikel 1, onder b, weliswaar alle kanalen die al dan niet rechtstreeks afwateren op de Schelde (zoals het kanaal Gent-Terneuzen) onderdeel uit van de definitie van een riviersysteem van de Schelde, maar in artikel 2, tweede alinea, van het nieuwe Scheldeverdrag wordt bedoeld op kanalen die water aan de Schelde onttrekken en afwateren op de Noordzee. En daarmee wordt met name bedoeld op een aantal Noord-Franse en Belgische kanalen.

Het gevolg van de nadere omschrijving van het stroomgebied van de Schelde in artikel 2, tweede alinea, van het nieuwe Scheldeverdrag is dat voor de kanalen die het stroomgebied van de Schelde verbinden met de Noordzee, ook voorzover deze exclusief gelegen zijn op het grondgebied

van één partij, afstemming ten volle plaats vindt binnen de Internationale Scheldec commissie zelf, en dat de bepalingen van artikel 4, vijfde en zesde lid, niet op deze kanalen van toepassing zijn.

Artikel 3. Beginselen van de samenwerking

Dit artikel herhaalt een aantal beginselen uit de milieutitel van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (geconsolideerde versie in Trb. 1998, 13). Verder bevat het een aantal specifieke beleidsmatige uitgangspunten die iedere Verdragsluitende Partij dient toe te passen of na te leven bij hun handelen op beleidsterreinen die betrekking hebben op de doelstellingen van het verdrag. Het betreft dus geen gemeenschappelijke actie, maar gemeenschappelijke uitgangspunten die door iedere Verdragsluitende Partij afzonderlijk dienen te worden gerespecteerd.

Artikel 4. Taken van de Commissie

Het verdrag voorziet in de instelling van een Internationale Scheldec commissie, de ISC, die de intergouvernementele overlegplatforms vormt voor de uitvoering van het verdrag. Het artikel bevat een aantal specifieke inhoudelijke taken die voortvloeien uit de algemene doelstellingen van artikel 2, en vormt daarmee een eerste uitwerkingsbepaling van de algemene doelstellingen.

Artikel 5. Samenstelling en werkwijze van de Commissie

In dit artikel worden de belangrijkste uitgangspunten betreffende de samenstelling en werkwijze van de ISC geregeld. Het betreft onder meer de samenstelling van delegaties, verdeling en toewijzing van taken aan werkgroepen, de wijze van besluitvorming van de Commissie en de status van de Commissie in haar contacten met derden.

Organisatorische- en financiële onderwerpen zullen worden geregeld in het Huishoudelijk en Financieel Reglement, dat zal worden vastgesteld door de verantwoordelijke Ministers van de Verdragsluitende Partijen.

Artikel 5, vierde lid

De Commissie formuleert haar adviezen of aanbevelingen en neemt haar beslissingen met eenparigheid van stemmen, waarbij een enkele stemonthouding de eenparigheid niet in de weg staat. Hierbij geldt dat de afwezigheid van een stemgerechtigde delegatie wordt aangemerkt als stemonthouding. Wel moeten alle delegaties aanwezig zijn bij de aanneming van het Huishoudelijk en Financieel Reglement alsmede bij de aanneming van de begroting van de Commissie.

De reden voor deze besluitvormingsbepaling is gelegen in het feit dat de Verdragsluitende Partijen bij het onderhavige verdrag een min of meer evenredig groot belang hebben en een bezwaar van een der Verdragsluitende Partijen niet omwille van een beperkt algemeen belang van die Partij als onredelijk wordt beschouwd door de overige Verdragsluitende Partijen.

Het is daarom dat een besluitvormingsprocedure waar in aanwezigheid van de meerderheid van de Verdragsluitende met meerderheid van stemmen beslissingen worden genomen, hier achterwege dient te worden gelaten en zeer gehecht wordt aan het bereiken van een consensus over het te nemen besluit.

Voorts heeft het Koninkrijk der Nederlanden een verklaring afgelegd met betrekking tot het in dit lid geregelde stemrecht voor de Verdragsluitende Partijen, die aangeeft dat het onderhavige verdrag geen precedent vormt voor de toekenning van stemrecht in toekomstige verdragen met het Koninkrijk België en één of meer Belgische Gewesten, dan wel bij wijziging van de besluitvormingsbepalingen van het onderhavige verdrag.

Artikel 6. Waarnemers en samenwerking met derden

Dit artikel bevat een aanzienlijke verruiming van de externe gerichtheid

van de ISC ten opzichte van het verdrag van 1994. Het artikel voorziet in een structurele wijze van samenwerking met internationale, intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties. Doel daarvan is betere communicatie, vergroten van draagvlak, alsmede verbeteren van de externe presentatie van de ISC. De ISC beoogt hiermee de legitimatie van haar werkzaamheden te vergroten. Deze regeling is mede op nadrukkelijk verzoek van Nederland tot stand gekomen en reflecteert het Nederlands beleid in internationale organisaties.

Artikel. 7 Financiering van de Commissie

De begroting van de ISC voorziet alleen in apparaatskosten die direct het functioneren van de ISC tot doel hebben. Alle kosten die de Verdragssluitende Partijen maken om de doelstellingen van het verdrag te verwezenlijken, dan wel de besluiten van de ISC uit te voeren, komen voor rekening van de Verdragssluitende Partijen.

De verdeelsleutel van de jaarlijkse bijdrage aan de begroting is gebaseerd op een verdeling naar rato van het relatieve grondoppervlak en het relatieve inwonertal van elke Verdragssluitende Partij van het totale stroomgebiedsdistrict en is dus een criterium voor het belang dat een Verdragssluitende Partij bij het verdrag heeft.

Artikel. 8 Geschillenbeslechting

Het verdrag bevat een eenvoudige doch standaard geschillenbeslechtingsregeling. Reden voor deze eenvoudige regeling is dat het verdrag geen directe resultaatsverplichtingen aan de Verdragssluitende Partijen oplegt, waardoor er waarschijnlijk weinig geschillen zullen ontstaan tussen de Verdragssluitende Partijen.

Voorts heeft het Koninkrijk der Nederlanden een verklaring afgelegd met betrekking tot de in dit artikel vermelde geschillenbeslechtingsbepaling, waarin wordt gesteld dat deze bepaling geen belemmering vormt voor de Verdragssluitende Partijen om een geschil over uitlegging of toepassing van het onderhavige verdrag voor te leggen aan een internationaal-rechterlijke instantie indien de bij het geschil betrokken partijen de rechtsmacht daarvan hebben aanvaard. Dit is conform de Nederlandse voorkeur voor geschillenbeslechting door bestaande internationale hoven. De verklaring is uitsluitend bedoeld om te wijzen op bestaande en toekomstige rechten van een Verdragssluitende Partij om een geschil éézijdig voor te leggen aan een internationaal-rechterlijke instantie. Een voorbeeld is het Internationaal Gerechtshof indien de bij het geschil betrokken Verdragssluitende Partijen de facultatieve rechtsmacht van dat Hof hebben aanvaard. Aangezien geen van de andere Verdragssluitende Partijen bezwaar heeft gemaakt tegen de door Nederland bij de ondertekening van het verdrag afgelegde verklaring, mag worden aangenomen dat de andere Verdragssluitende Partijen met deze uitleg instemmen. De geschillenbeslechtingsregeling van artikel 8 laat onverlet dat één of meer van de bij een geschil betrokken Verdragssluitende Partijen of de Commissie van de Europese Gemeenschappen het geschil voorlegt aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen indien dat geschil tevens de naleving van communautaire verplichtingen betreft.

Artikel 9. Relatie met andere Verdragen

Deze bepaling regelt de continuïteit van de besluiten die uit hoofde van het verdrag van 1994 zijn genomen. Tevens voorziet het verdrag erin dat verplichtingen die Verdragssluitende Partijen eerder zijn aangegaan uit hoofde van andere verdragen niet door het onderhavige verdrag worden vervangen.

Artikel 10. Inwerkingtreding

Dit artikel bevat een in verdragen gangbare regeling voor inwerking-treding van verdragen. Het Koninkrijk België treedt op als depositaris.

Artikel 11. Opzegging

Deze bepaling bevat een in verdragen gangbare regeling tot opzegging van het verdrag.

4. Betekenis van het verdrag voor Nederland

Het verdrag geeft geen aanleiding tot enige wetswijziging voor Nederland. De inhoud van het verdrag betreft reeds bestaand beleid binnen Nederland.

De implementatie bestaat uit het voeren van overleg tussen de Verdragssluitende Partijen, resulterend in afspraken en maatregelen die ertoe moeten leiden dat de inhoudelijke beleidsdoelstellingen van het verdrag worden verwezenlijkt. Beslissingen van de ISC zijn juridisch niet bindend.

5. Koninkrijkspositie

Het onderhavige verdrag zal, evenals het op 26 april 1994 te Charleville-Mézières totstandgekomen Verdrag inzake de bescherming van de Schelde, alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot