

# Naar een akkoord met Nederland omtrent de uitvoering van het 48'/43'- programma

ir. Jan Strubbe

Hoofdingenieur-Directeur van Bruggen en Wegen  
Bestuur der Waterwegen

*De Westerschelde, maritieme toegangsweg naar de haven van Antwerpen, is gelegen op Nederlands grondgebied. Voor een aanpassing van deze vaarweg is overleg tussen Nederland en België vereist.*

*Tegenover de aanhoudende Belgische vraag om de Westerschelde te verbeteren, stelt Nederland, vooral in de jongste decennia, milieueisen, in het bijzonder kwaliteitseisen waaraan het water van de Maas en de Schelde ter hoogte van de Nederlands-Belgische grens moeten voldoen.*

In 1975 waren reeds drie ontwerpverdragen tot stand gekomen, die de uiting waren van de wil van beide landen om de hangende problemen inzake Maas en Schelde te regelen. Zij zijn bekend geworden onder de naam « Waterverdragen ». De procedure voor de bekrachtiging van deze Waterverdragen door de beide landen is noch in Nederland noch in België op gang gekomen. De Waterverdragen zijn steeds ontwerpverdragen gebleven. In 1984 wenste België te komen tot een snelle uitvoering van het verdiepingsprogramma 48'/43' van de Westerschelde. Toen Nederland de uitvoering van dit programma koppelde aan de Waterverdragen, in het bijzonder aan het Maasverdrag, kwam de discussie tussen beide landen over de Waterverdragen in een nieuwe fase. België is immers van mening dat een dergelijke koppeling indruist tegen het internationale Scheldestatuut. Sinds de parafering van de Waterverdragen in 1975 is een belangrijke staatkundige evolutie opgetreden. Enerzijds worden België en Nederland in toenemende mate gebonden door E.G. richtlijnen en internationale Verdragen, anderzijds greep in België een staatsvorming plaats, die de bevoegdheid inzake de uitvoering van de Waterverdragen bij de Gewesten legt. In dit artikel geeft de auteur een beknopt overzicht van de stand van zaken.

## De sluiting van de Westerschelde (1572-1795)

Het internationale statuut van de Westerschelde kwam tot stand nadat de rivier gedurende meer dan twee eeuwen voor de zeescheepvaart gesloten werd. De sluiting is een rechtstreeks gevolg van de godsdienstoorlogen, die in de 16de eeuw in de Nederlanden woedden. In 1572 werd de scheep-

vaart op zowel de Westerschelde, op de Sassevaart naar Gent en op het Zwin ingevolge oorlogsomstandigheden onderbroken.

Toen in 1579 de Unie van Utrecht tot stand kwam sloten de Zuidnederlandse steden Brugge, Gent en Antwerpen zich hierbij aan. Alexander Farnése werd door Philips II, Koning van Spanje, belast met de herovering van de Nederlanden.

In 1584 begon Farnése met het beleg van Antwerpen. Door de Schelde afwaarts van Antwerpen af te sluiten met een drijvende brug, sneed hij in maart 1585 de bevoorradingsweg af voor de belegerden. Na zware gevechten moest Antwerpen op 17 augustus 1585 capituleren.

Zolang de oorlog doorging was het militair ondenkbaar om de Schelde, de Sassevaart en het Zwin te heropenen voor de scheepvaart. In 1604, na de val van Oostende, kwam een einde aan de oorlogen. De Zuidnederlandse havens verwachtten dat nu de Westerschelde, de Braakman en het Zwin weer zouden heropend worden voor de scheepvaart. De Zeeuwse havens en later Amsterdam hadden onder-tussen ruim economisch voordeel genoten van de sluiting van de Zuidnederlandse havens en verzetten zich tegen de vrije scheepvaart op deze waterwegen.

De vrede van Munster (1648) maakte een einde aan de Tachtigjarige oorlog tussen Spanje en de Noordelijke Nederlanden. Het Verdrag regelde de scheiding tussen het Noorden en het Zuiden. Het bevatte nochtans een zware ontgoocheling voor de Zuidnederlandse havens: de rivieren van de Schelde (dus Westerschelde en Oosterschelde), de kanalen van Sas en het Zwin werden voor de zeescheepvaart gesloten. Concreet betekende dit dat de directe vaart naar de havens van Antwerpen, Gent en Brugge niet meer toegelaten was: er moest eerst overgeladen worden in binnenschepen. Het Verdrag van Munster was een bilateraal Verdrag tussen de beide oorlogvoerende landen. De Noordelijke Republiek slaagde erin steeds meer internationale erkenning te krijgen voor dit Verdrag door het afsluiten van een reeks nieuwe internationale Verdragen, die steeds de sluiting van de Schelde bekrachtigden. Het laatste in de reeks was het Verdrag van Fontainebleau (1785). Op dat ogenblik zag het ernaar uit dat de Westerschelde definitief voor de scheepvaart zou gesloten worden.

Nochtans, amper 7 jaar later, nadat de revolutionaire Franse troepen de zuidelijke Nederlanden waren binnengevallen, kondigde de Franse Regering aan dat de scheepvaart op de Schelde voortaan vrij moest zijn. Na de Frans-Nederlandse oorlog van 1793 kwam op 16 mei 1875 het Ver-

drag van Den Haag tot stand dat de Schelde en de Sassevaart opnieuw officieel voor de scheepvaart openstelde.

Het Congres van Wenen (1815) legde in de Algemene Akte tenslotte de beginselen vast van de vrije scheepvaart op de grote rivieren. De Rijn werd daarbij als voorbeeld genomen.

Vermits bovendien België en Nederland tot 1830 één natie waren, kon de scheepvaart op de Schelde zonder enige problemen vrij geschieden. Nieuwe problemen ontstonden toen op 4 oktober 1830, na de opstand in Brussel, de voorlopige Belgische regering de onafhankelijkheid van België uitriep. De grote mogendheden belegden een Conferentie om de Belgische problemen op een vreedzame wijze te regelen. Op 20 december 1830 sprak men zich uit voor een scheiding van beide landen. Het heeft wel tot 1839 geduurd eer het Scheidingsverdrag tot stand kwam. België kreeg daarbij de belangrijke steun van Palmerston, de Britse Minister van Buitenlandse Zaken. Deze voerde aan dat de vrije vaart naar Antwerpen België moest toelaten een dusdanige graad van welvaart te bereiken, dat het de nationale onafhankelijkheid zou verkiezen boven een vereniging met Frankrijk.

## Het statuut van de Schelde

In artikel 9 van het Vredesverdrag (Scheidingsverdrag) van 19 april 1839, dat de scheiding tussen België en Nederland regelde, worden de grondbeginselen van het statuut van de Westerschelde vastgelegd.

In § 1 van artikel 6 worden de beschikkingen van de artikels 108 tot en met 117 van de Algemene Akte van het Congres van Wenen van toepassing gemaakt op de stromen en bevaarbare rivieren die

beide landen scheiden of doorlopen m.a.w. ook op de Westerschelde en de verbinding tussen Antwerpen en de Rijn (de zgn. binnenwateren).

In de artikels 108 tot en met 117 van de Algemene Akte werd o.m. bepaald dat de mogendheden, die gescheiden of doorkruist worden door eenzelfde bevaarbare rivier zich ertoe verbinden om in overeenstemming (« de commun accord ») alles te regelen wat de bevaarbaarheid van de rivier aangaat (art. 108), dat de handelsscheepvaart volledig vrij is (art. 109), en dat elke staat zich gelast met het uitvoeren van de nodige werken in het bed van de rivier om de bevaarbaarheid te onderhouden (art. 113). Om deze onderhoudskosten te compenseren, mochten de oeverlanden een recht heffen evenredig met de getransporteerde goederen (art. 111).

In § 2 wordt bepaald dat het loodswezen en de betoning van de Westerschelde aan een gemeenschappelijk toezicht zullen onderworpen worden, en dat dit gemeenschappelijk toezicht door wederzijds benoemde commissarissen zal worden uitgeoefend.

Door deze paragraaf werd aldus de Permanente Commissie voor Toezicht op de Scheldevaart opgericht, die aan België enige bevoegdheid verleende op Nederlands grondgebied.

Verder in deze paragraaf wordt bepaald dat « gematigde » loodsgelden zullen worden vastgelegd. Elk schip dat de Westerschelde bevaart mag vrij kiezen welke loods (een Nederlandse of een Belgische) het verkiest.

In § 3 wordt bepaald welke tolgelden mogen geheven worden. De procedure voor het heffen van tolgeld mag de scheepvaart niet hinderen.

In § 5 wordt overeengekomen dat « de scheepvaart op de binnenwateren tussen de Schelde en de Rijn » om van Antwerpen naar de Rijn te komen en omgekeerd, wederkerig vrij zal blijven. In § 8 wordt bovendien bepaald dat indien deze binnenwateren onbruikbaar zouden worden voor de scheepvaart, door natuurlijke gebeurtenissen of door kunstwerken de Nederlandse Regering aan de Belgische scheepvaart andere wegen zou aanwijzen « die even veilig en even goed en gemakkelijk zijn ». Deze paragraaf heeft uiteindelijk aanleiding gegeven tot het Verdrag van 13 mei 1963 omtrent de Schelde-Rijnverbinding.

De overige paragrafen hebben vooral een historische betekenis en worden in het raam van dit artikel niet verder besproken.

Het Scheldestatuut werd dan verder uitgewerkt in het Belgisch Nederlands Verdrag van 5 november 1842 en in de reglementen van de Belgisch-Nederlandse overeenkomst van 20 mei 1843.

Dit statuut is tot op heden in principe ongewijzigd gebleven, ondanks de aanhoudende pogingen van België om dit te wijzigen. De belangrijkste aanpassing was uiteindelijk nog de afkoop van de Scheldetol door het Verdrag van 12 mei 1863. Bij het bepalen van de afkoopsom werd rekening gehouden met de toekomstige toename van de scheepvaart.

Tussen België en Nederland hebben steeds moeilijkheden bestaan over de interpretatie van het Scheldestatuut. België dringt gewoonlijk aan op een zo

De Kreekraksluizen in de Schelde-Rijnverbinding. De bepaling in het Schelde-Rijnverdrag omtrent de zoetwatercompensatie ingevolge de werking van deze sluisen vormt één van de aanleidingen tot het Maasverdrag.



ruim mogelijke interpretatie van de bestaande bepalingen; Nederland daarentegen is slechts te vinden voor een beperkende interpretatie. Deze meningsverschillen vinden vooral hun oorsprong in het fundamentele onevenwicht in de belangen. De Westerschelde is voor België van vitaal belang als maritieme toegangsweg naar de havens van Gent en Antwerpen. Het belang voor Nederland is beperkt; de scheepvaart naar de Belgische Scheldehavens betekent zelfs een concurrentie voor de Nederlandse havens, in het bijzonder voor Rotterdam. Bovendien heeft Nederland als vaarwegbeheerder te maken met allerlei problemen inherent aan het instandhouden van een bevaarbare waterweg: veiligheid voor de oeverbewoners, instandhouden van waterkeringen, milieu, enz.

De Belgische interpretatie van het Scheldestatuut houdt bovendien in dat de bevaarbaarheid en de uitrusting van de Westerschelde te allen tijde moeten aangepast worden - indien België dit wenst - aan de evolutie van de scheepsbouw en van de scheepvaartbeweging, tenzij daardoor vitale Nederlandse belangen worden geschaad. Nederland daarentegen is van mening dat zij er enkel toe gehouden is de Westerschelde in stand te houden in de toestand waarin zij zich in 1839 bevond. In de praktijk heeft dit als gevolg dat België de vaardiepten in de Westerschelde onderhoudt op eigen kosten.

België moet regelmatig vaststellen dat de vrijheid van scheepvaart op een feitelijke manier beperkt wordt. Nederland maakt soms gebruik van haar greep op de Schelde om België ertoe aan te zetten andere internationale verplichtingen na te komen. De koppeling van de uitvoering van het verdiepingsprogramma 48'/43' aan de bestaande Waterverdragen, in het bijzonder het Maasverdrag is hiervan een recent voorbeeld.

## Het verdiepingsprogramma 48'/43'

### Aanloop tot het verdiepingsprogramma

Op 9 augustus 1980 besloot de Belgische Regering om de verdieping van de maritieme toegangsweg naar de haven van Antwerpen « binnen de kortst mogelijke termijn door te voeren, rekening houdend met de technische realiseerbaarheid, de internationale context en de beschikbare middelen ».

Deze beslissing was gesteund op een globaal programma ter studie in de Technische Scheldec commissie. In 1977 had de Nederlandse delegatie in de Commissie reeds aangedrongen op een doelgerichte programmatie van de door België bekostigde en uitgevoerde baggerwerken in de Westerschelde. Dit globaal programma is ondertussen gekend onder de naam 48'/43'- programma. Daarmee wordt betracht de haven van Antwerpen toegankelijk te maken in één getij en in alle gemiddelde tijdstandigheden voor schepen met een diepgang van 48' bij opvaart en 43' bij de afvaart.

Dit programma maakt tevens mogelijk dat schepen met een diepgang van 50' in twee getijden in gemiddelde tijdstandigheden de haven kunnen bereiken. Dit impliceert tevens dat in gunstige omstandigheden schepen met nog grotere diepgang

de haven kunnen bereiken. Bovendien zal de niet-tijgebonden vaart kunnen gebeuren met schepen met een diepgang van 38', wat wellicht het belangrijkste economische voordeel is van het verdiepingsprogramma.

In haar rapport, dat zij in juni 1984 te Middelburg uitbracht, stelt de technische Scheldec commissie dat de verdieping van de Westerschelde kan worden uitgevoerd, zonder belangrijke wijziging van het regime van de Westerschelde, zonder gevoelige aantasting van haar grote ecologische waarde, en zonder de veiligheid van de scheepvaart te verminderen en de risico's voor bevolking en milieu te vergroten.

De uitvoering van dit programma vergt belangrijke verdiepingsbaggerwerken in de vaarpassen in de Noordzee op Belgisch grondgebied en in de Westerschelde op Nederlands grondgebied. De uitvoering van werken in de Westerschelde vereist evenwel voorafgaandelijk overleg met Nederland.

De Nederlandse Regering is van mening dat omtrent de uitvoering van het Verdiepingsprogramma 48'/43' een overeenkomst zal moeten afgesloten worden, die in Nederland (en ook in België) parlementaire goedkeuring vereist. Bovendien werd de goedkeuring van dit verdrag gekoppeld aan de andere Waterverdragen, in het bijzonder het Maasverdrag.

Daarmee is het verdiepingsprogramma van de Westerschelde terecht gekomen in het geheel van de problemen, gesteld door de Waterverdragen.

### Het overleg met Nederland

Tijdens het Bilateraal overleg te Brussel op 18 juli 1984 tussen de Belgische Ministers van Verkeerswezen en van Openbare Werken en de Nederlandse Minister van Verkeer en Waterstaat toonde Nederland zich niet bereid om nu reeds onderhandelingen aan te knopen met het oog op het opstellen van een overeenkomst voor het uitvoeren van het Verdiepingsprogramma 48'/43'. De aanvang en het verloop van deze onderhandelingen werden afhankelijk gemaakt van de aanvang en het verloop van de onderhandelingen betreffende levering van Maaswater.

In het raam van de besluitvorming in Nederland heeft de Raad van Waterstaat eind november 1985 aan de Minister van Verkeer en Waterstaat advies uitgebracht over het verdiepingsproject en over een aantal aan de verdieping van de Westerschelde verbonden aspecten. De Raad is het eens met de opvatting van de Nederlandse regering om de medewerking van de verdieping te koppelen aan kwaliteit en hoeveelheid van het door België te leveren Maaswater.

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft op 7 augustus 1986 reeds aan België gemeld dat volgende aspecten zullen betrokken worden bij de onderhandelingen:

- de oeververdedigingen;
- het behoud van de schorren en intertijdegebieden;
- baggeren en bergen van verontreinigd slib (m.i.v. sanering aan de bron);



- visserij;
- concurrentiepositie van de Nederlandse havens;
- veiligheid van bevolking en milieu.

In algemene zin kan verwacht worden dat Nederland een grotere betrokkenheid van België bij het Westerscheldebeleid zal vragen. Deze betrokkenheid is thans van financiële aard. In de aanbiedingsbrief van 29 oktober 1984, waarbij de (Belgische) voorzitters van de Technische Scheldecommissie de studie omtrent het 48'/43'-programma voorlegden aan de betrokken Ministers wordt gemeld dat de Technische Scheldecommissie er zich van bewust dat er een evenwicht moet bestaan tussen de door het Scheldestatuut gewaarborgde vrijheid van scheepvaart naar België, en de regels die voor een vlotte en veilige scheepvaart vereist zijn. De Technische Scheldecommissie was bovendien van mening dat de evolutie naar een meer gebonden vrije vaart dient vergezeld te gaan van een verdere opbouw van een systeem van samenwerking, waarbij de veilige en vlotte afwikkeling van de scheepvaart, rekening houdend met de daarbij wederzijds betrokken belangen, het onderwerp wordt van gemeenschappelijke zorg.

#### Budgettaire aspecten

Het zwaartepunt van het verdiepingsprogramma ligt in het Scheur en in de verdere verbinding van het Scheur met de grote vaardiepten in de Noordzee nabij boei A1, m.a.w. de vaargeulen gelegen in de Belgische territoriale zee.

Het Scheur-West werd reeds gedeeltelijk verdiept met het oog op zandwinning ten behoeve van de aanleg van de haven van Zeebrugge. Het Scheur-Oost werd verdiept, zover als dit economisch verantwoord is gelet op het feit dat de Westerschelde op Nederlands grondgebied niet verdiept is. De verdere uitvoering van het 48'/43'-programma

vergt heden nog een bedrag van 6,3 miljard F als volgt onderverdeeld:

- Belgische territoriale zee: 2 miljard F
- Westerschelde (Nederlands grondgebied): 4,3 miljard F

Op te merken is wel dat de kostprijs van de werken op Nederlands grondgebied ook reeds de werken bevat om eventuele negatieve gevolgen van een verdieping van de vaargeul op te vangen nl. het aanleggen van nieuwe oeververbindingen en de bescherming van schorren (vooral het Land van Saeftinge).

## De problematiek van de Waterverdragen

### Inleiding

Op 19 juni 1975 paraferden Belgische en Nederlandse onderhandelaars drie ontwerpverdragen, die een aantal hangende problemen inzake Schelde en Maas moesten regelen. In deze Verdragen worden de Belgische wensen inzake de bevaarbaarheid van de Westerschelde gesteld tegenover de Nederlandse wensen inzake waterkwaliteit en, wat de Maas betreft, ook waterkwantiteit.

Deze zgn. Waterverdragen hebben de volgende officiële benamingen:

- Verdrag betreffende de verdeling en de kwaliteit van het water van de Maas (algemeen gekend als « Maasverdrag »)
  - Verdrag betreffende de totstandkoming van het Baalhoekkanaal (algemeen gekend als « Baalhoekverdrag »)
  - Verdrag betreffende de verbetering van de vaarweg door de Schelde nabij het Nauw van Bath (algemeen gekend als « Bathverdrag »)
- De jongste jaren wordt de verdieping van de Westerschelde (het zgn. 48'/43'-programma) ook



Het Fort Liefkenshoek (voorground) en Fort Lillo (achtergrond) hebben eeuwenlang de Westerschelde gesloten gehouden voor de scheepvaart. Nu blijven de forten bestaan als symbolen van de eeuwenlange discussie over het statuut van de Westerschelde.

beschouwd als deel uitmakend van de Waterverdragenproblematiek, vooral sinds de bochtafsluiting van Bath niet meer door België gevraagd wordt. Een ontwerpverdrag omtrent de verdieping bestaat nog niet.

De koppeling van de Waterverdragen door Nederland en de interne Belgische kritiek op sommige bepalingen van de ontwerpen hebben als gevolg gehad dat deze ontwerpen niet door de beide parlementen goedgekeurd werden.

Op 13 juli 1984 meldde de Belgische Minister van Buitenlandse Betrekkingen aan Nederland dat België opnieuw wenste te onderhandelen over de Waterverdragen. Tevens liet hij weten dat België definitief afzag van de geplande verbetering van de vaarweg te Bath en dat het de voorkeur gaf aan de verdieping van de Westerschelde over de gehele lengte, van boei A1 in de Noordzee tot aan de Zandvlietsluis. Dit programma is gekend als het zgn. 48'/43'-programma.

Reeds op 28 oktober 1983 had de Nederlandse Minister van Verkeer en Waterstaat aan België laten weten dat omtrent de uitvoering van het Verdiepingsprogramma 48'/43' een overeenkomst zou moeten afgesloten worden, die in Nederland (en ook in België) parlementaire goedkeuring vereist.

Bovendien werd de goedkeuring van dit verdrag gekoppeld aan de andere Waterverdragen, in het bijzonder het Maasverdrag.

### Het Maasverdrag

Het Maasverdrag regelt de verdeling van het Maasdebiet over beide landen en de kwaliteit van het Maaswater ter hoogte van de Belgisch-Nederlandse grens.

De volkenrechtelijke beginselen inzake gebruik van het water in internationale rivieren vereisen dat België en Nederland regelmatig afspraken maken inzake het Maaswater. Op 24 februari 1961 had de Belgische regering er zich toe verbonden de bestaande Verdragen inzake de Maas (in het bijzonder het Verdrag van 12 mei 1863 inzake de wateraftappingen uit de Maas) aan te passen aan de gewijzigde toestand van het Belgisch waterwegennet, aangezien in de periode 1930-1939 het Albertkanaal gegraven was. Tenslotte legt art. 16 van het Schelde-Rijnverdrag van 13 mei 1963 aan België op een hoeveelheid zoet water te leveren aan Nederland ter compensatie van de waterverliezen ingevolge de werking aan de Kreekraksluizen.

#### *De verdeling van het Maaswater*

De bepalingen omtrent de verdeling van het Maaswater blijkt het moeilijkst op te lossen probleem te zijn in het geheel van de Waterverdragenproblematiek. Er wordt hierna vooral op dit aspect verder ingegaan.

Te Monsin (Luik), vertakt de Maas zich via het Albertkanaal naar Antwerpen. In het Verdrag verbindt België zich ertoe dat het Maasdebiet opwaarts van deze aftakking nooit zou dalen beneden de 50 m<sup>3</sup>/s. Om deze minimumafvoer te

verwezenlijken zou België water laten afvloeien uit de stuwmeren in het Maasbekken « tot welker aanleg reeds door België was beslist en waarvan de totale bergingscapaciteit op genoemde datum tenminste 240.000 m<sup>3</sup> zal bedragen ».

Verder wordt bepaald dat België voor eigen behoeften maximaal 22m<sup>3</sup>/s mag afvoeren naar het Albertkanaal en de Kempische kanalen. Dit impliceert dat Nederland steeds een minimaal debiet van 28 m<sup>3</sup>/s via de Maas zou ontvangen.

Het uitgangspunt in het ontwerpverdrag van 1975 was duidelijk te komen tot een redelijke verdeling van het Maasdebiet, gelet op enerzijds de grote mogelijkheden geboden door het Belgische stuwdammenprogramma en anderzijds de behoeften van beide landen. Nu het stuwdammenprogramma geschrapt werd zijn de mogelijkheden beperkter geworden, en is de tijd gekomen om de behoeften op een redelijke wijze te herzien.

Door de aanleg van de waterreservoirs in de Biesbosch (ten oosten van Dordrecht) zijn de behoeften aan Maaswater in Nederland wellicht kleiner geworden. De reserves komen evenwel alleen ten goede aan de stroomafwaarts gelegen gebieden (vooral de streek van Rotterdam) en niet aan de stroomopwaarts gelegen gebieden.

Om allerlei redenen (vooral ecologische) moet het als uitgesloten beschouwd worden dat nog stuwdammen gebouwd worden in Wallonië. Bovendien is het steeds duidelijker geworden dat men er in de geparafeerde tekst van het Maasverdrag van uitging dat, zelfs in zeer droge perioden, een ongehinderde, zij het minimale bevoorrading van water moet verzekerd zijn, en dit elke dag van zulke droge periode. Zulke stelling lijkt vandaag niet houdbaar.

Zij moet vervangen worden door het besef dat in het algemeen de natuurlijke rijkdommen beperkt zijn, dus ook rivierwater. Het is onvermijdelijk dat tussen Nederland en België nieuwe afspraken gemaakt moeten worden over de verdeling van de natuurlijke rijkdom, die het Maaswater vormt.

In de periodes dat het Maasdebiet te Monsin onder de 50 m<sup>3</sup>/s valt, is het wellicht niet meer absoluut noodzakelijk dat België zou blijven 22 m<sup>3</sup>/s aftappen voor de behoeften van het Albertkanaal en de kanalen in de Kempen. Het is meer aangewezen dat in droge periodes, zowel in België als in Nederland, een waterbesparingsprogramma in werking gesteld wordt, dat het beschikbare Maaswater op billijke wijze tussen beide landen verdeelt. Dit impliceert dat in beide landen een aantal beperkende maatregelen genomen worden, die gelijke tred houden met de vermindering van het debiet van de rivier.

Het is pas als zou blijken dat een dergelijk waterbeheersingsprogramma onvoldoende perspectieven biedt, dat aanvullende oplossingen kunnen overwogen worden.

#### *De waterkwaliteit*

Een oplossing voor de verdragsbepalingen inzake waterkwaliteit is wellicht eenvoudiger te vinden dan voor de kwantiteitsproblemen. De kwaliteitsbe-

palingen in het Verdrag zijn immers in grote mate voorbijgestreefd. De Europese Gemeenschap heeft bovendien richtlijnen inzake waterkwaliteit uitgevaardigd, die als basis kunnen dienen voor de herziening van de bepalingen in het ontwerpverdrag.

Het is bovendien weinig zinvol te blijven discussiëren over de waterkwaliteit op één bepaalde plaats n.l. in de omgeving van de Belgisch-Nederlandse grens. Het is veel aantrekkelijker de waterkwaliteitsproblemen van de Maas te bekijken in een breed Europees perspectief en te streven naar een optimale kwaliteit van het Maaswater van de bron tot monding. Dit impliceert dat het emissiebeleid in de Maaslanden op elkaar afgestemd moet worden.

### Het Baalhoekverdrag

Het Baalhoekverdrag regelt de aanleg van het Baalhoekkanaal (met sluis) op Nederlands grondgebied, zodat een rechtstreekse verbinding tot stand komt tussen de haven in aanleg op de linker Scheldeoever op Belgisch grondgebied (gemeenten Beveren en Zwijndrecht) en de Westerschelde op Nederlands grondgebied (gemeente Baalhoek). Er werd destijds geopteerd voor een sluis op Nederlands grondgebied (de zgn. Baalhoeksluis) omdat uit voorbereidende studies gebleken was dat de maritieme toegankelijkheid van dergelijke sluis beduidend groter was dan van elk alternatief op Belgisch grondgebied. Een recente studie heeft trouwens aangetoond dat het Baalhoekkanaal nog steeds de beste toegangsweg vormt naar het nieuwe havengebied.

De werken werden in 1975 geraamd op ca. 17,5 miljard F. De huidige kostprijs mag geraamd worden op 25 miljard F.

De bepalingen over de uit te voeren werken zijn in grote lijnen aanvaardbaar voor België mits enige aanpassingen. De meeste aanpassingen zijn van technische aard. Zo zal België, gelet op de evolutie van de scheepsbouw, wellicht vragen dat de breedte van de Baalhoeksluis zou gebracht worden op bv. 68 m (zoals bij de Berendrechtsluis) in plaats van de voorziene 64 m. Het geparafeerde ontwerpverdrag voorziet in de planologische reserveratie van de nodige ruimte voor de bouw van een binnenvaartsluis. Het is wenselijk dat ook ruimte voor de bouw van een tweede zeesluis wordt gereserveerd.

Een letterlijke toepassing van de bepalingen inzake de aanleg van waterkeringen op Belgisch grondgebied zou als gevolg hebben dat een groot deel van de dorpskern van Doel zou verdwijnen. Een technisch aanvaardbare oplossing is evenwel beschikbaar.

De bepalingen omtrent de ophoging van de groenzone (en de daarmee gepaard gaande gedeeltelijke verdwijning van de dorpskernen van Verrebroek en Kieldrecht) zijn vanuit landschappelijk en ecologisch standpunt totaal voorbijgestreefd. Bovendien is de groenzone in het op 7 november 1978 goedgekeurde gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren als landbouwgebied opgenomen. De verplichting tot ophoging wordt best uit het Verdrag geschrapt. De

aanleg en de inrichting van de groenzone kan op grond van een gemeenschappelijk Belgisch-Nederlands overleg gebeuren rekening houdende met de nu reeds bestaande waardevolle landschappen en biotopen.

In het algemeen kan verwacht worden dat de bepalingen omtrent de uit te voeren werken in overleg tussen beide landen zonder veel problemen zullen kunnen aangepast worden.

De beperkingen, die aan het economisch beleid van het nieuwe havengebied opgelegd worden zijn moeilijker te aanvaarden door België. Het verbod tot het verstrekken van bepaalde investeringshulp kan de Antwerpse haven discrimineren ten opzichte van de Nederlandse (en andere Belgische) havens. De economische bepalingen zullen moeten gewijzigd worden. Dit wordt nu wellicht eenvoudiger aangezien na 1992 de Europese markt zal tot stand komen en de Europese richtlijnen concurrentievervalsingen zullen tegengaan. Eventuele nieuwe afspraken tussen Nederland en België moeten in het Europese geheel passen.

Het ontwerpverdrag bevat ook enige bepalingen inzake luchtkwaliteit. Centraal hierbij is de oprichting van een « Belgisch-Nederlandse Overlegcommissie luchtkwaliteit », die moet waken over de immissienormen, die worden opgenomen in de vergunningen, af te leveren aan de bedrijven in het nieuwe havengebied. De luchtkwaliteit kan evengoed op een andere manier gewaarborgd worden. In het algemeen mag nochtans gesteld worden dat aanpassingen van de bepalingen inzake luchtkwaliteit haalbaar zijn.

### Het Bathverdrag

Het Bathverdrag regelde de aanleg van een afsnijding van de bocht van Bath. De bedoeling was aldus de bevaarbaarheid van de Schelde te bevorderen. Lange tijd werd de scherpe bocht van de vaargeul te Bath immers aangezien als het voornaamste obstakel voor de maritieme toegankelijkheid van de haven van Antwerpen. In 1975 werd de kostprijs van de bochtafsnijding geraamd op ca. 11,5 miljard F. Deze raming werd nooit geactualiseerd.

Verder doorgedreven studies, uitgevoerd na 1975, toonden evenwel aan dat de voordelen, die dit werk zou bieden erg beperkt waren. Bovendien was ondertussen door oordeelkundig baggerwerk, de Bocht van Bath in de loop van de jaren dermate verbeterd dat de behoefte aan een afsnijding verdween.

Het is evenwel nuttig bij dit ontwerpverdrag even te blijven stilstaan. Het verdrag omvat immers een aantal bepalingen inzake de waterkwaliteit van de Schelde, die onvermijdelijk in één of andere vorm opnieuw zullen opduiken bij de onderhandelingen omtrent het Verdrag met betrekking tot het 48'/43'-verdiepingsprogramma.

De bepalingen in het Bathverdrag zijn in vele opzichten voorbijgestreefd. Zo kwam reeds snel na de parafering van het ontwerpverdrag in 1975 de E.G.-richtlijn dd. 4 mei 1976 tot stand betreffende de verontreiniging ver-



oorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen, die in het aquatisch milieu worden geloosd. Andere richtlijnen volgden.

Net zoals bij het Maaswater bestaat de beste werkwijze om de waterkwaliteit van de Schelde te verzekeren in de afstemming op elkaar van het emissiebeleid in alle oeverlanden ten aanzien van het huishoudelijk en industrieel afvalwater.

## De onderhandelingen tussen Nederland en België over de Waterverdragen

### De koppeling van de Waterverdragen

Op 28 oktober 1983 koppelde Nederland officieel de goedkeuring van een Verdrag omtrent de uitvoering van het 48'/43'-programma aan de andere Waterverdragen, in het bijzonder het Maasverdrag. Deze koppeling werd door België op juridische basis verworpen: het is immers ondenkbaar dat de internationaal gegarandeerde vrijheid van scheepvaart zou beperkt worden door externe factoren. De facto heeft België zich evenwel neergelegd bij een «gelijktijdige» behandeling van de Schelde- en Maasverdragen. Het grote belang van een snelle uitvoering van het verdiepingsprogramma liet België vrijwel geen andere keuze.

Met deze koppeling had Nederland vooral een versnelling van de afhandeling van de Maasproblemen op het oog. Er kan nochtans aan getwijfeld worden of deze koppeling reeds het door Nederland beoogde effect opgeleverd heeft.

### Belgisch-Nederlandse intentieverklaring

Op 7 oktober 1985 parafeerden de Ministers van Buitenlandse Betrekkingen een gemeenschappelijk Belgisch-Nederlandse intentieverklaring, waarin overeengekomen wordt nieuwe onderhandelingen aan te vatten over de Waterverdragen. Deze intentieverklaring werd door de Belgische Ministers slechts ad referendum geparafeerd in afwachting van een goedkeuring door de regering. In deze intentieverklaring wordt uitdrukkelijk gesteld dat een verdrag tussen beide landen over

het voorgenomen verdiepingsprogramma van de Westerschelde slechts in werking zal kunnen treden, wanneer gelijktijdig een verdrag over de Maas in werking treedt. In feite wordt ingestemd met de koppeling van Maas- en Scheldeverdragen, niet alleen wat betreft de onderhandeling, maar ook wat betreft het in werking treden.

De intentieverklaring legt op dat voor het verzekeren van een redelijke minimum afvoer van de Maas één of meer stuwmeren in Wallonië moeten gebouwd worden. De bepalingen inzake stuwmeren is er de oorzaak van dat de Belgische Regering deze intentieverklaring niet zo maar kon goedkeuren. Daarop werd door de Nederlandse Minister van Buitenlandse Betrekkingen voorgesteld dat «de onderhandelingen over de Waterverdragen zouden gevoerd worden op grondslag van de intentieverklaring, behoudens voor wat betreft de in de derde alinea daarvan vervatte passage over de bouw van stuwmeren, zulks onder volledig voorbehoud van het standpunt van elk van onze beide landen te dien aanzien».

De Belgische Regering heeft met dit voorstel ingestemd. Nederland werd hiervan op de hoogte gesteld op 26.1.1987 door de Minister van Buitenlandse Betrekkingen. Er werd aan toegevoegd dat België deze intentieverklaring weliswaar goedkeurde maar dat dit «de wederzijdse rechten en verplichtingen, zoals deze voortvloeiend uit het Scheldestatuut, onverlet laat».

### Onderhandelingscommissie inzake Schelde- en Maasvraagstukken

Eind 1986 werden door beide landen onderhandelingsdelegaties samengesteld, die de Schelde- en Maasvraagstukken moeten oplossen. In België heeft de Ministerraad hieromtrent een beslissing genomen op 16.12.1986. De Nederlandse delegatieleider is de heer B. Biesheuvel (gewezen Minister-president van Nederland) en de Belgische delegatieleider is Burggraaf E. Davignon (gewezen E.G.commissaris).

De Gewesten werden niet opgenomen in de Belgische delegatie, alhoewel het aspect «waterkwali-

Eén van de sleephopperzuigers die permanent worden ingezet voor het onderhoud van de maritieme toegang naar Antwerpen. De kwaliteit van de baggerspecie vormt één van de problemen bij de Belgisch-Nederlandse onderhandelingen omtrent de Waterverdragen.



teit » van de Waterverdragen toen reeds volledig onder hun bevoegdheid viel. Dit had als gevolg dat de Executieven deze zaak aanhangig maakten bij het overlegcomité Regering-Gewesten. De werkzaamheden van de onderhandelingscommissie vielen daarop in mei 1987 stil.

De onderhandelingscommissie was er nochtans reeds in geslaagd om de mandaten op te stellen van twee ad hoc werkgroepen, over enerzijds de Schelde en anderzijds de Maas. De installatievergadering van de ad hoc werkgroepen was gepland op 26 mei 1987 te Brussel, maar werd afgelast ingevolge het beroep van de Executieven.

Begin 1989 nam Burggraaf Davignon ontslag als voorzitter van de Belgische delegatie. Hij werd opgevolgd door M. Poppe, Ere-Secretaris-Generaal van het Ministerie van Verkeerswezen. Nu moet nog de onderhandelingsdelegatie samengesteld worden. Voorafgaandelijk zal evenwel een samenwerkingsakkoord tussen de Gewesten en de nationale regering omtrent de Waterverdragen moeten afgesloten worden.

### Invloed van de Gewestvorming

De bevoegdheid inzake lucht- en waterkwaliteit beruiste reeds bij de Gewesten door de Bijzondere Wet tot Hervorming van de Instellingen van 8 augustus 1980. Sinds de wijziging van deze wet door de Wet van 8 augustus 1988 behoort nu het onderwerp van de Waterverdragen (inbegrepen de verdieping van de Westerschelde) hoofdzakelijk tot de bevoegdheid van de Gewesten. Dit impliceert dat inzake de Waterverdragen het Vlaamse Gewest de facto ten opzichte van Nederland de vragende partij is en niet zozeer de Belgische Staat.

Voor het Baalhoekverdrag scheidt dat geen bijzondere problemen. Alle aspecten waarvan sprake in het Baalhoekverdrag behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. In principe hoeft Vlaanderen omtrent dit Verdrag niet in overleg te treden met de andere gewesten. In de huidige stand van zaken moet het Baalhoekverdrag formeel wel afgesloten worden door de Belgische Staat.

De zaken liggen beduidend moeilijker bij de kwaliteitsaspecten van het Scheldewater die ongetwijfeld in het Verdrag omtrent de verdieping van de Westerschelde zullen opgenomen worden. Vlaanderen alleen kan aan Nederland niet voldoende garanties bieden inzake de kwaliteit van het Scheldewater. Het hydrografisch bekken van de Schelde omvat in België :

- het grootste gedeelte van het Gewest Vlaanderen;
- het volledige Gewest Brussel;
- een belangrijk gedeelte van het Gewest Wallonië.

Een gedeelte van de vervuiling is bovendien afkomstig uit Frankrijk. Hierbij dient evenwel te worden opgemerkt dat veel van deze vervuiling op zijn beurt afkomstig is van Wallonië nl. via de Haine, die op Frans grondgebied in de Schelde vloeit. Anderzijds ligt ook een gedeelte van Vlaanderen in het hydrografisch bekken van de Maas. Het Maasverdrag belangt in de eerste plaats Wallonië aan. De Schelde- en Maasverdragen zijn evenwel feitelijk aan elkaar gekoppeld. Bovendien

zijn er twee redenen, waarom Vlaanderen ook rechtstreeks betrokken is bij het Maasverdrag :

- Een gedeelte van het Maasdebiet (nl. 9 m<sup>3</sup>/s) wordt onttrokken aan het hydrografisch bekken van de Maas en komt in het hydrografisch bekken van de Schelde terecht; dit deel van het hydrografisch bekken ligt in Vlaanderen.
- Een gedeelte van Vlaanderen is gelegen in het hydrografisch bekken van de Maas; de waterkwalitybepalingen belangen dus ook Vlaanderen aan.


Het ligt voor de hand dat nu over de aanpak van de problemen inzake Schelde en Maas een samenwerkingsakkoord moet afgesloten worden tussen de drie betrokken Gewesten en de nationale Staat. De Gewesten zullen bovendien rechtstreeks bij de onderhandelingen moeten betrokken worden.

### Besluit

De uitvoering van het verdieppingsprogramma 48'/43' wordt gehinderd door de koppeling met de bestaande Waterverdragen. Deze koppeling, die door Nederland wellicht om tactische redenen uitgevoerd werd, heeft in werkelijkheid verder overleg tussen Nederland en België over de problemen inzake Schelde en Maas bemoeilijkt.

Sinds de parafering van de Waterverdragen, hebben een aantal belangrijke staatkundige, sociaal-economische en maatschappelijke veranderingen plaatsgegrepen, die een grondige actualisatie van de teksten noodzakelijk maakt.

De actualisatie zal enerzijds moeten rekening houden met de vele E.G.-richtlijnen en de Internationale Verdragen, vooral inzake milieubeleid, die in toenemende mate Nederland en België binden. De Gewestvorming in België is bovendien een reëel feit, dat nog moet weerspiegeld worden in de relaties tussen België en Nederland.

De Gewestvorming heeft evenwel in België een nieuwe dynamiek veroorzaakt inzake de aanpak van de Waterverdragen. Deze dynamiek zou maximaal kunnen benut worden, zo Nederland wou afzien van een verder koppeling van de problemen van Schelde en Maas. 

### Bibliografie

1. E. SOMERS : « Een vaste oeververbinding over de Westerschelde : a bridge over troubled water ? ». Rechtskundig weekblad, 50e jaargang nr. 26.
2. J. STRUBBE : « De Belgische zeehavens, erfgoed voor morgen ». Tielt, 1987.
3. F. SUYKENS, e.a. « Antwerp, a port for all seasons ». Antwerp, 1986.
4. C. SMIT : « De Scheldekwestie ». Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut, 1966.
5. J. STRUBBE : « De Waterverdragen ». Tijdschrift « WATER » nr. 42 (1988).
6. J. STRUBBE : « De Politieke Geschiedenis en het internationale statuut van de Westerschelde ». Tijdschrift « WATER » nr. 43 (1988).