

DE POLITIEKE GESCHIEDENIS EN HET INTERNATIONALE STATUUT VAN DE WESTERSCHDELDE

Ir. J. STRUBBE

Hoofdingenieur-directeur van Bruggen en Wegen
Ministerie van Openbare Werken
Bestuur der Waterwegen

The political history and the international statute of the Western Scheldt.

As a result of the separation of the Netherlands, ratified by the Münster Convention (1648), the Western Scheldt became part of the Northern Netherlands and was closed to navigation.

The present statute of the Western Scheldt is largely determined by a number of international conventions dating from the begin-

ning of the 19th Century. The freedom of navigation is guaranteed, but in practice there still appear to be some restrictions.

In the continued negotiations with the Netherlands, Belgium, being the party making the inquiries is obliged to adopt a flexible attitude.

In the article, the author tells the political history of the Western Scheldt from the closure in 1585 until the actual discussions about the Water Treaties.

1. INLEIDING

Het belangrijkste feit in de politieke geschiedenis van de Westerschelde is ongetwijfeld de sluiting van de rivier ingevolge de val van Antwerpen in 1585. Door de scheiding der Nederlanden, bekrachtigd door het Verdrag van Munster, kwam de Westerschelde in de Noordelijke Nederlanden te liggen en bleef gedurende twee eeuwen voor de scheepvaart gesloten. Pas in het begin van de 19de eeuw verwierf de Westerschelde door een aantal internationale Verdragen een statuut, dat de vrijheid van scheepvaart principieel waarborgt.

Tussen België en Nederland hebben voortdurend conflicten bestaan over de interpretatie van dit Scheldtestatuut. België houdt absoluut vast aan het principe van de vrijheid van de scheepvaart in de meest ruime zin van het woord. Nederland roept ook andere belangen in.

In dit artikel gaat de auteur beknopt in op de politieke geschiedenis van de Westerschelde en de betwistingen in verband met het statuut.

2. DE SCHEEPVAART NAAR DE ANTWERPSE HAVEN VÓÓR 1585

De Westerschelde is, geologisch gezien, een jonge zeearm. In de eerste eeuwen van onze tijdrekening was de Schelde nog een vrij onbelangrijke rivier, die als benedenloop de huidige Oosterschelde had, en toen algemeen aangezien werd als een bijrivier van de Maas. Het is slechts door de zware stormvloed van 838 dat ter hoogte van Saefdinge een zandrug doorbroken werd en de Schelde in verbinding kwam met de Honte, het oostelijk gedeelte van de huidige Westerschelde. Hierdoor kwam de Schelde onder de invloed van het getij en werd de mond in de loop der eeuwen uitgeschuurd tot een estuarium.

Door zijn gunstige ligging aan de Schelde kon Antwerpen in de loop der eeuwen uitgroeien tot een handelscentrum van wereldformaat. De opgang van de haven begon vanaf de 12de eeuw toen Antwerpen deel ging uitmaken van het hertogdom Brabant. De haven van Antwerpen beleefde haar eerste bloei in de 13de en de eerste helft van de 14de eeuw. De grote zeeschepen bereik-

ten de haven toen langs de huidige Oosterschelde, die toen nog via Reimerswaal, Bergen op Zoom en Woensdrecht in verbinding stond met de Honte. Daarnaast bestond de zgn. 'weg van Walcheren', die liep via het Veerse Gat en de Honte en tenslotte ook, in steeds toenemende mate, de vaarroute via de Wielingen en de Honte, de huidige Westerschelde dus.

De vaarroute via de Westerschelde kreeg vanaf het einde van de 14de eeuw een groeiende betekenis, vooral nadat de handel van Antwerpen met Engeland fors toenam. Toch kwamen zelfs in de 15de eeuw de grote zeeschepen via de weg van Walcheren en de Wielingen niet verder dan Middelburg, waar de lading overgebracht werd in kleine rivierschepen, die de Honte met zijn beperkte waterdiepte konden bevaren.

De grote stormvloed van de 14de en het begin van de 15de eeuw hadden ondertussen de jonge Westerschelde dusdanig uitgeschuurd dat de grootste zeeschepen van die tijd Antwerpen konden bereiken zonder een omweg te maken langs de Oosterschelde. Toen bovendien nog een gunstige politieke en economische ontwikkeling optrad, kwam Antwerpen in de 16de eeuw tot een uitzonderlijke bloei. De Stad had toen een bevolking van 82.000 inwoners en was de tweede grootste stad van Europa, na Parijs. De Zeeuwse Tol bestond sinds 1321 en werd geheven ter hoogte van Iersekeoord op de schepen die via de Oosterschelde naar Antwerpen voeren. Toen de Westerschelderoute in belang toenam verminderde de opbrengst van de Tol. Een nieuwe inningsplaats werd ingesteld te Rillaar.

In 1433 bekrachtigde Filips de Goede de inning van de Scheldetol via de Westerschelderoute. Hij verleende tevens een stapelrecht aan Middelburg, vooral om de inning van de Scheldetol te vergemakkelijken. Dit stapelrecht impliceerde dat directe overlading van schepen eerst mocht plaatsvinden te Middelburg en niet in een meer afwaarts gelegen haven. Het overlading te Middelburg was evenwel niet verplicht: toen steeds meer grote schepen de Honte konden opvaren zonder te moeten lossen te Middelburg kwam omstreeks 1460 dit stapelrecht in onbruik.

Om te verhinderen dat Middelburg als over-

slaghaven zou verdwijnen verleende Keizer Karel in 1524 aan de stad een beperkt stapelrecht op Franse en Spaanse wijn: dit betekende dat Spaanse en Franse wijnen, die via de Wielingen aangevoerd werden, eerst te Middelburg moesten gemeten worden. In de praktijk kwam dit erop neer dat alle wijn, die te Middelburg gelost werd, er ook verkocht werd. Dit recht kreeg een wettelijk karakter door een uitspraak van de Grote Raad te Mechelen in 1556. In 1572 kwam aan dit stapelrecht wegens oorlogsomstandigheden een einde.

3. DE VAL VAN ANTWERPEN (1585)

De godsdienstoorlogen, die in de 16de eeuw de Nederlanden teisterden, brachten een einde aan de Antwerpse voorspoed. In 1572 werd de scheepvaart op de Westerschelde voor de eerste maal onderbroken door de opstandelingen tegen het Spaanse gezag. Na de Spaanse Furie (1576) koos Antwerpen de zijde van de opstandelingen onder leiding van Willem van Oranje. In 1578 werd Alexander Farnese, Hertog van Parma door Filips II, Koning van Spanje, benoemd tot Gouverneur van de Nederlanden, en belast met de herovering van de Nederlanden.

In 1584 begon Farnese met het beleg van Antwerpen. Hij realiseerde zich onmiddellijk dat de belegering maar kans op succes zou hebben als hij Antwerpen zou kunnen afsnijden van de bevoorradingsweg met Holland en Zeeland m.a.w. door het afsluiten van de Schelde afwaarts van Antwerpen.

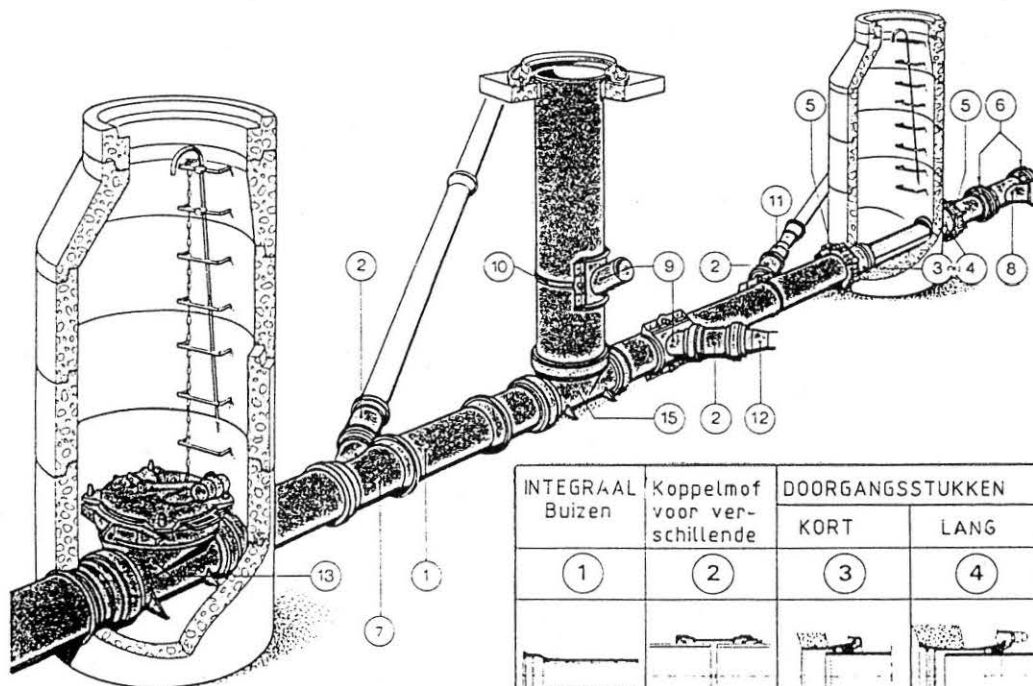
Farnese bouwde twee nieuwe forten: St. Marie op de linker- en St. Filip op de rechteroever van de Schelde. Tussen deze twee forten werd een vlottende brug gebouwd, bestaande uit 32 aan elkaar geschakelde schepen. In maart 1585 was de Schelde afgesloten. Na zware gevechten en zonder bevoorradingsresten Antwerpen niet veel anders dan te capituleren, wat het dan ook op een waardige manier deed op 17 augustus 1585.

Zolang de oorlog duurde was het militair ondenkbaar de Schelde te heropenen voor de scheepvaart. Dit nam niet weg dat ondertussen de handelsscheepvaart doorging. Ladingen van overzee met bestemming Antwerpen moesten eerst in één van de Zeeuw-

Het «INTEGRAAL» systeem stelt U een volledig gamma voor, van leidingen en hulpstukken, wat een garantie is voor een volledig lekvrij rioleringsnet.

VOORDELEN:

- Een materiaal met goede mechanische eigenschappen.
- De kans op breuk is derhalve nihil.
- Hoge toelaatbare uitwendige druk van grondbelasting en verkeersbelasting.
- Hoge toelaatbare inwendige druk, gepast voor rioleringsnetten onder druk.
- Hoge inwendige weerstand tegen agressieve media.
- Volledig systeem hulpstukken met lekdichte verbindingen.



T-stukken met een spuitstuk van 67°30'				INTEGRAAL Buizen	Koppelmof voor ver- schillende	DOORGANGSSTUKKEN		EXPRESS koppeling	GIBAUT koppeling GGS
				(1)	(2)	KORT	LANG	(5)	(6)
T-stukken met een spuitstuk van 67°30'									
EENVOUDIG		met zadel	Beugel met bouten Ø20 in Gietijzer	Verbindingsstukken van PVC met gij- of asb.cem.		Toezicht T-stukken			schouwen in gietijzer
met 2xmo en 1 spie	met 3xspie			Spie-mof	2 x spie	Bezoek-T	verhoogst.	reinigings-T	
(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)

«AQUADUCT» N.V. Raatshovenstraat 2, 3400 LANDEN

TEL. 011/83.24.34 - FAX 011/83.21.43



se havens overgeladen worden en werden dan met Zeeuwse schepen naar Lillo gebracht. Daar moesten de zgn. 'licenten' aan het 'Noorden' betaald worden. Daartoe was verplichte overlading noodzakelijk in schepen met uiteindelijk bestemming Antwerpen. Dit stelsel was uiteraard zeer voordelig voor de Zeeuwse havens, vooral voor Middelburg en Vlissingen, in mindere mate voor Veere.

Het wegvallen van de verbinding met de zee veroorzaakte een spectaculaire uittocht van de Antwerpse bevolking naar het Noorden, eerst naar Middelburg, vervolgens naar Amsterdam. Het bevolkingscijfer van de Stad slonk van 82.000 inwoners in 1583 tot 46.000 in 1591, dus bijna een halvering in nauwelijks 8 jaar tijd. Antwerpen compenseerde enigszins het verlies van zijn handelsactiviteiten door industrialisatie (o.a. drukkerij, diamantnijverheid) en bleef aldus nog enige tijd een regionaal centrum met sterk artistieke uitstraling.

4. DE SLUITING VAN DE SCHELDE (1585-1795)

4.1. Het Twaalfjarig Bestand (1609-1621)

In 1604 kwam een einde aan de oorlog tussen de Noordelijke Nederlanden en Spanje. Antwerpen verwachtte dat de Westerschelde zou heropend worden voor de scheepvaart. Zeeuws-Vlaanderen, dat veel baat had bij de sluiting van de Schelde, had ondertussen de steun verworven van voornamelijk de Provincie Holland (met de haven van Amsterdam). Het Middelburgse stapelrecht voor wijn werd ingeroepen om de directe scheepvaart naar Antwerpen te verhinderen.

Antwerpen poogde nog tevergeefs Middelburg te vermurwen met het argument dat uiteindelijk Amsterdam van deze situatie zou profiteren ten nadele van de Scheldehavens. De diplomatieke onderhandelingen tussen Spanje en de Republiek der Verenigde Provinciën resulteerden in 1609 in het Twaalfjarig Bestand, dat de Schelde gesloten hield. Wel werd de verplichting tot overslag in Lillo geschrapt: de binnenschepen konden nu voortaan rechtstreeks van een Zeeuwse haven naar Antwerpen varen. Door deze situatie werd Antwerpen steeds meer een onbelangrijke binnenhaven.

4.2. Het Verdrag van Münster (1648)

De haven van Amsterdam had het meest geprofiteerd van de val van Antwerpen en had derhalve ook het meest te verliezen bij een heropening der Schelde. De Provincie Holland kreeg een economisch overwicht ten opzichte van Zeeland; de Zeeuwse havens kwamen stilaan op het tweede plan. De Vrede van Münster (1648) maakte een einde aan de Tachtigjarige oorlog tussen Spanje en de Noordelijke Nederlanden. Het Verdrag regelde de scheiding van het Noorden en het Zuiden.

De Noordelijke Nederlanden verwierven het recht om de rivieren van de Schelde (dus de Westerschelde en Oosterschelde), de kanalen van Sas en het Zwin voor de zeescheepvaart te sluiten. Concreet betekende dit dat directe vaart naar de havens van Antwer-

pen, Gent en Brugge niet toegelaten werd; er moest overgeladen worden op Nederlands grondgebied. Te Lillo aan de grens tussen de Republiek en de Zuidelijke Nederlanden hield een Nederlandse vloot toezicht op de naleving van deze bepalingen.

Het Verdrag van Münster was een zware ontgoocheling voor Antwerpen: aan de oorlogstoestand kwam een einde maar toch bleef de Schelde gesloten.

4.3. Internationale erkenning van het Verdrag van Münster

Het Verdrag van Münster was een bilateraal Verdrag; de andere grote zeevarende mogendheden waren hierbij geen partij.

Verschillende mogendheden hebben pogingen gedaan om de Schelde te openen: Italië reeds in 1651, daarna Engeland en Frankrijk met diplomatieke middelen. De Republiek (het latere Nederland), die toen een mogendheid van eerste rang was, beriep zich op het Middelburgse stapelrecht voor wijn (1556-1572) om aan te voeren dat de sluiting van de Schelde een vanzelfsprekend recht was voor Zeeuws-Vlaanderen. Antwerpen had ondertussen reeds veel van zijn economische betekenis verloren. Amsterdam had haar functie als grote zeehaven overgenomen. Het probleem van de sluiting van de Schelde werd in de internationale politiek van de grote mogendheden steeds meer een aangelegenheid van ondergeschikt belang.

De Republiek slaagde erin steeds meer internationale erkenning te krijgen voor het Verdrag van Münster, o.m. door het Townshend verdrag (1709) tussen de Republiek en Engeland en het Verdrag van Utrecht (1743) tussen de Republiek en Frankrijk. Het Barrière traktaat (1715) tussen de Republiek en Oostenrijk (waarvan België toen deel uitmaakte) bekrachtigde eveneens de sluiting van de Schelde.

In 1784 waagde de Oostenrijkse Keizer Jozef II een poging om met twee schepen de doorvaart op de Schelde te forceren. De macht van de Republiek was toen afgenomen. Eén schip vertrok uit Antwerpen, het andere uit Oostende. De brik 'Louis' die uit Antwerpen vertrok werd beschoten en opgebracht; het andere vaartuig werd te Vlissingen opgehouden. Jozef II dacht eraan om de oorlog te verklaren, maar Frankrijk bemiddelde. Dit alles leidde tot het Verdrag van Fontainebleau (1785) dat opnieuw de Schelde gesloten hield.

4.4. De heropening van de Schelde (1795)

In 1785 zag het er naar uit dat de Westerschelde definitief voor de scheepvaart zou gesloten blijven. Amper 7 jaar later, in 1792, voer een Frans eskader naar Antwerpen en stelde aldus feitelijk de Schelde voor de scheepvaart open.

Het revolutionaire Frankrijk stelde op grond van het natuurrecht dat rivieren gemeenschappelijk eigendom zijn van de mens en dat de natuur noch aan volkeren noch aan individuen privileges toekent. Beperking van de scheepvaart op de Schelde was een beperking op de mensenrechten.

In 1795 viel het Franse leger de Republiek

binnen. Op 16 mei 1795 kwam het Verdrag van Den Haag tot stand tussen Frankrijk en de pas opgerichte Bataafse Republiek (het latere Nederland) dat niet alleen de Zuidelijke Nederlanden bij Frankrijk inlijfde, maar ook de vaart op de Rijn, Maas en Schelde voor alle oeverstaten (dwz. Frankrijk en de Bataafse Republiek) vrij maakte.

Het Verdrag van Parijs (1814) stichtte vrede tussen Frankrijk en de geallieerden. De Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden werden opnieuw verenigd. Het Verdrag van Parijs stipuleerde dat de vaart op de internationale rivieren het voorwerp zou uitmaken van een definitieve regeling.

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 en begon de Antwerpse haven aan een nieuwe bloei, die tot op heden blijft voortduren.

Op 4 oktober 1830, na de opstand in Brussel, riep een voorlopige Belgische Regering de onafhankelijkheid van België uit. Bij wijze van voorzorg sloot Koning Willem I de Schelde. Een heropening van de Schelde werd evenwel door de grote mogendheden geëist en in het begin van 1831 verkregen. 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 steun van Palmersont, 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.

5. GRONDBEGINSELEN VAN HET SCHELDESTATUUT

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 belast 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 betonning 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'.

De overige paragrafen hebben vooral een historische betekenis en worden in het kader 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 ongewijzigd gebleven.

6. DE AFKOOP VAN DE SCHELDETOL

Het Verdrag van 1839 liet Nederland nog steeds toe een tol te heffen op het scheepvaartverkeer op de Schelde. Deze heffing was nadelig voor de concurrentiepositie van Antwerpen. Opdat de haven niet zou verlamd worden, werd de tol niet betaald door de schepen maar door de Belgische Staat. In 1839 bedroeg het gezamenlijke tolgeld 354.916 F, maar dit bedrag liep snel op door de toename van de scheepvaart.

Op 12 mei 1863 kwam tussen Nederland en België een verdrag tot stand inzake de afschaffing van de Scheldetol. Deze tol werd afgekocht voor een éénmalig bedrag van 36.278.566 F, waarvan België één derde voor zijn rekening nam en 20 maritieme mogendheden (waaronder vooral Engeland dat meer dan één vierde betaalde) de rest; een onwaarschijnlijk gebaar van solidariteit, typerend voor het internationale streven naar vrije handel in die tijd. Bij het bepalen van de afkoopsom werd rekening gehouden met de toekomstige toename van de scheepvaart.

7. DE BINNENWATEREN TUSSEN DE SCHELDE EN DE RIJN

Vanaf 1846 overwoog de Nederlandse Regering de afdamming van de Oosterschelde en het Sloe om aldus het eiland Walcheren en Zuid-Beverland vast te hechten aan het vasteland. Aldus zou het mogelijk worden om een spoorlijn aan te leggen van Vlissingen naar Brabant. Vlissingen zou hierdoor kunnen uitgroeien tot een bloeiende handelshaven.

In 1866 voltooidde Nederland het kanaal door Zuid-Beveland, dat door haar aangewezen werd als een vervangende vaarweg van de Oosterschelde. In 1867 werd, onder hevig Belgisch protest, de afdamming van de Oosterschelde voltooid. België drong op basis van het Scheldestatuut aan op overleg, dus medezeggenschap. Nederland beriep zich evenwel op zijn nationale soevereiniteit.

Antwerpen heeft na de eerste wereldoorlog aangedrongen op de aanleg van een betere rechtstreekse verbinding met de Rijn. De aanleg van het Moerdijkkanaal tussen Antwerpen en het Hollands Diep werd in de Belgisch-Nederlandse onderhandelingen tussen beide wereldoorlogen als grote prioriteit vooropgesteld.

Tijdens de Benelux Ministerconferentie te Den Haag (1949) werd besloten tot de oprichting van een Belgisch-Nederlandse Bijzondere Commissie voor de waterwegen en havenproblemen. De oprichting van deze commissie was gestoeld op de overtuiging dat de opbouw van de Benelux Economische Unie ten eerste zou worden gediend door de regeling van het vraagstuk der Belgisch-Nederlandse waterwegen.

Aan de discussie omtrent het Moerdijkkanaal kwam een einde toen Nederland op 8 mei 1958 de wet inzake het Deltaplan goedkeurde. Dit plan voorzag o.m. in de afdamming van alle grote zeearmen in Zeeuws-Vlaanderen, met uitzondering van de Westerschelde. Nu de Oosterschelde niet langer zou onderhevig zijn aan het getij, lag het voor de hand de Antwerpse dokken rechtstreeks te verbinden met de Oosterschelde. In 1960 gaf de Belgische Regering het verlangen te kennen om te komen tot een Verdrag over een dergelijke Schelde-Rijnverbinding. Het Verdrag kwam tot stand op 13 mei 1963.

In zijn boek 'De Scheldewestie' (1966) schreef de auteur Mr. Dr. C. Smit naar aanleiding van het inwerking treden van het Schelde-Rijnverdrag: 'De Scheldewestie is daarmee opgelost'. Weinigen konden toen immers vermoeden dat 20 jaar later de discussies over het Scheldestatuut opnieuw zouden opblazen nadat Nederland in 1983 de uitvoering van het 48/43'-programma van de Westerschelde zou koppelen aan het tot stand komen van een Maasverdrag.

8. POGINGEN TOT WIJZIGING VAN HET SCHELDESTATUUT

8.1. De onderhandeling van 1919 tot 1925

Tijdens de eerste wereldoorlog had Nederland zich neutraal gehouden. Dit bracht

voor Nederland de noodzaak mee de neutraliteit te handhaven op de Westerschelde en de binnenwateren. Onvermijdelijk ontstonden hierdoor conflicten met de beide oorlogvoerende partijen. België daarentegen had, weliswaar tegen wil en dank, meegevochten in het kamp van de geallieerden tegen Duitsland.

Na de oorlog drong België aan op een herziening van het scheidingsverdrag van 1839. Zo wou België Zeeuws-Vlaanderen en Nederlands-Limburg annexeren en wou het absolute soevereiniteit over de Westerschelde en over het kanaal Gent-Terneuzen. De garanderende mogendheden hadden begrip voor het Belgisch standpunt zonder nochtans steun te verlenen aan de annexionistische eisen. De onderhandelingen werden gevoerd van 1919 tot 1925. Deze resulteerden in het Belgisch-Nederlands ontwerpverdrag van 3 april 1925 tot herziening van het vredesverdrag van 19 april 1839. Dit verdrag kwam tot stand, mede onder druk van de geallieerde mogendheden en van de na-oorlogse internationale goodwill t.o.v. het 'kleine, dappere België', waarvan de in het Vredesverdrag van 1839 opgenomen neutraliteit geschonden was door twee van de garanderende mogendheden (Pruisen en Oostenrijk).

Het ontwerpverdrag, dat wellicht niet volledig aan de Belgische wensen tegemoet kwam, bevatte toch heel wat aanzienlijke verbeteringen van het Scheldestatuut.

De meest in het oog lopende waren:

- Er werd bepaald dat de Westerschelde met haar toegangen naar volle zee, alsmede de Schelde ten zuiden van de haveninrichtingen van Antwerpen, wat de bevaarbaarheid betreft, ten allen tijde moet beantwoorden aan de eisen, welke zowel door de vooruitgang van de scheepsbouw als door de toenemende behoeften van de scheepvaart worden gesteld. Bovendien moest elk van de landen voor zijn gedeelte van de rivier alle kosten dragen, zowel voor investeringen als voor onderhoud.
- België kreeg medezeggenschap in het beheer van de rivier. Dit werd concreet gerealiseerd door de Permanente Commissie van Toezicht (opgericht ingevolge het Vredesverdrag van 1839) te vervangen door een Permanente Commissie voor Beheer.
- De aanleg van twee kanalen, die Antwerpen verbinden met de Rijn, nl. het Moerdijkkanaal dat Antwerpen via Roosendaal verbindt met het Hollands Diep en het Ruhrortkanaal dat Antwerpen met de Rijn verbindt dwars door Nederlands Limburg. Dit ontwerpverdrag werd echter door de Nederlandse Staten-Generaal op 24 maart 1937 verworpen. Officiële onderhandelingen werden gevoerd van 1929 tot 1932, maar zonder concreet gevolg.

8.2. De onderhandelingen van 1956 tot 1960

In het na-oorlogse elan van opbouw van de Benelux werd in het Protocol van de Benelux Ministerconferentie, gehouden te Luxemburg (1948), gesteld dat de Permanente Commissie van Toezicht op de Schel-

devaart aan herziening zou worden onderworpen. Aangezien de Nederlandse Regering met dit standpunt niet kon akkoord gaan, werd tijdens de Benelux Ministerconferentie te Goes (1951) besloten tot de oprichting van een Belgisch-Nederlandse Commissie voor het Scheldevaagstuk. Deze Commissie startte met haar werkzaamheden in 1956.

Tijdens de laatste vergadering (1960) werd in de schoot van de Commissie een (Nederlands) ontwerp van Verdrag onderzocht, dat slechts zeer ten dele aan de Belgische desiderata tegemoetkwam. Als prijs voor deze compromisoplossing die toch in zekere mate de belangen van de scheepvaart kon dienen, was de Belgische delegatie bereid aan Nederland belangrijke toegevingen te doen voornamelijk inzake de sanering van het Scheldewater. Zij achtte echter de prijs te hoog wanneer de Nederlandse delegatie ook de vrije hand vroeg voor de inpoldering van het Verdrongen Land van Saeftinge. Nederland wenst deze inpoldering voor landbouwdoeleinden; België vreesde het verhogend effect ervan op de stormvloedstanden te Antwerpen.

Ironisch is wel dat beide landen over dit 'breekpunt' tijdens de onderhandelingen, die hebben geleid tot de in 1975 geparafeerde Waterverdragen, een totaal tegenovergesteld standpunt hebben ingenomen. Nederland wou het Land van Saeftinge behouden als een (inderdaad) uniek natuurgebied, terwijl België geen bezwaar meer had tegen inpoldering omdat ondertussen uit een studie gebleken was dat het verhogend effect op de stormvloed te Antwerpen minimaal was.

9. MENINGSVERSCHILLEN OVER HET SCHELDESTATUUT

Tussen België en Nederland hebben steeds moeilijkheden bestaan over de interpretatie van het Scheldestatuut. België dringt gewoonlijk aan op een zo 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; integendeel, de scheepvaart naar de Belgische Scheldehavens betekent een concurrentie voor de Nederlandse havens, in het bijzonder voor Rotterdam. Bovendien heeft Nederland als vaarwegbeheerder te maken met allerlei nevenproblemen inherent aan het instandhouden van een bevaarbare waterweg: veiligheid voor de oeverbewoners, instandhouden van waterkeringen, milieu enz...

België houdt absoluut vast aan het principe van de vrijheid van handelsscheepvaart in de meest ruime zin van het woord. Deze scheepvaartbelangen hebben prioriteit op alle andere in het geding zijnde belangen. Beperkingen van deze vrijheid kunnen alleen aanvaard worden uit het oogpunt van veiligheid (zowel op het water als te land) volksgezondheid, enz... Bovendien kunnen

maatregelen, die de handelscheepvaart hinderen, beperken of vertragen, slechts genomen worden mits instemming van België. Dit standpunt heeft Nederland nooit aanvaard.

De Belgische interpretatie van het Scheldestatuut houdt bovendien in dat de bevaarbaarheid en de uitrusting van de Westerschelde ten alle 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.

Nederland is meestal slechts schoorvoetend bereid om zijn medewerking te verlenen bij werken ter verbetering van de bevaarbaarheid van de rivier. De door België gewenste aanpassingswerken op Nederlands grondgebied kunnen, ingevolge het Verdrag van Wenen, slechts worden uitgevoerd 'de commun accord' d.w.z. met instemming van Nederland.

Aldus bezit Nederland de facto een veto-recht. Nederland maakt van dit recht regelmatig gebruik om de Belgische Regering aan te zetten tot het nakomen van andere internationale verplichtingen indien daarvoor Nederlandse belangen worden gediend. Zo weigert Nederland de uitvoering van het 48/43'-verdiepingsprogramma van de Westerschelde door dit te koppelen aan het in uitvoering brengen van het Maasverdrag (zie § 11.1).

Nederland schrikt er ook niet voor terug om aan de Westerschelde soms aanpassingswerken uit te voeren zonder voorafgaandelijk overleg met België. Het betreffen hier meestal werken of voorzieningen ten bate van louter Nederlandse belangen, maar die eventueel schadelijk of hinderlijk kunnen zijn voor de scheepvaart. Deze vrijheid van handelen die afwijkt van het Verdrag van Wenen behoudt Nederland zich voor op grond van zijn soevereiniteitsrechten op de Westerschelde.

België heeft de mogelijkheid om een beroep in te stellen bij het Internationaal Hof van Justitie telkens wanneer Nederland in strijd met het Scheldestatuut handelt. In de praktijk wordt deze stap evenwel niet gezet. In België gaan regelmatig stemmen op om te streven naar een gezamenlijk Belgisch-Nederlands beheer over de Westerschelde. Dit zou bv. kunnen door het oprichten van een internationale commissie met werkelijke bevoegdheden en beslissingsmacht voor het nemen van alle maatregelen, die waarborgen dat de scheepvaart in goede omstandigheden kan gebeuren. In de gevallen waar geen minnelijke schikking bereikt wordt, zou dan beroep gedaan worden op een arbitrage.

10. PERMANENTE OVERLEGORGANEN TUSSEN BELGIE EN NEDERLAND

Het regelmatig overleg tussen Nederland en België omtrent de problemen van de Westerschelde, gebeurt in de schoot van drie commissies.

10.1. Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart

De oprichting van deze commissie was voorzien in het Vredesverdrag van 1839. De bedoeling is gemeenschappelijk toezicht uit te oefenen op de beloodsing, de bebakening en op het behoud van de vaarpassen in de Schelde afwaarts van Antwerpen. Deze commissie bestaat uit 4 commissarissen, twee voor elk land.

Deze commissie functioneert uitstekend en neemt talrijke initiatieven. Zo gaf zij de aanzet tot de oprichting van de Schelde Inlichtingendienst (S.I.D.), die via de radio allerlei inlichtingen verstrekt aan de schepen en vooral tot de installatie van de uitgebreide walradarketen.

10.2. Technische Scheldecommissie

De oprichting van de Technische Scheldecommissie was een initiatief van de Benelux Ministers tijdens de besprekingen te Luxemburg in 1948. Deze Commissie heeft als opdracht advies uit te brengen en onderzoek te verrichten inzake de technische problemen, die zich stellen op het stuk van de bevaarbaarheid van de Westerschelde. De bevoegdheden van de Commissie werden in 1983 uitgebreid tot het kanaal Gent-Terneuzen.

10.3. Scheldewatercommissie

Tijdens het overleg tussen de Belgische Ministers van Openbare Werken en Verkeerswezen en de Nederlandse Minister van Verkeer en Waterstaat te Brussel in 1984, werd besloten de Scheldewatercommissie op te richten. Ze werd belast met een adviserende taak met betrekking tot de waterkwaliteit van de Schelde en van het kanaal Gent-Terneuzen.

11. FEITELIJKE BEPERKINGEN VAN DE VRIJHEID VAN DE SCHEEPVAART

11.1. De koppeling van de Waterverdragen

Op 19 juni 1975 parafeerden Belgische en Nederlandse onderhandelaars drie ontwerpverdragen, die de hangende problemen inzake Schelde en Maas moesten regelen.

Deze zgn. Waterverdragen hebben de volgende officiële benamingen:

- Verdrag betreffende de verdeling en de kwaliteit van het water van de Maas.
- Verdrag betreffende de totstandkoming van het Baalhoekkanaal.
- Verdrag betreffende de verbetering van de vaarweg door de Schelde nabij het Nauw van Bath.

De interne Belgische kritiek op sommige bepalingen van deze ontwerpen heeft 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 vaar-

weg 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.

Op 28.10.1983 liet de Nederlandse Minister van Verkeer en Waterstaat België 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.

De koppeling door Nederland van het verdiepingsprogramma van de Westerschelde aan de uitvoering van het Maasverdrag wordt in België beschouwd als een inbreuk op het Scheldestatuut. Nederland gebruikt duidelijk deze koppeling om België ertoe aan te zetten zijn verplichtingen inzake de Maas na te komen. Dergelijke koppelingen zijn niets nieuws in de Belgisch-Nederlandse betrekkingen. Beide landen hebben in het verleden diverse malen de problemen inzake Maas en Schelde aan elkaar gekoppeld.

De volkenrechtelijke beginselen inzake gebruik van het water in internationale rivieren vereisen dat België en Nederland regelmatig afspraken maken over het Maaswater. Elke staat heeft het recht, in een redelijke en billijke mate, en zonder de belangen van de andere landen te schaden, gebruik te maken van het water van een internationale rivier, die over of langs zijn grondgebied stroomt. Op 12 mei 1863 ter gelegenheid van de afkoop van de Scheldetol, is een Verdrag inzake de wateraftappingen van de Maas tot stand gekomen, dat Nederland medezeggenschap verleent.

Om diverse redenen moet dit Verdrag geactualiseerd worden. Het Belgisch waterwettelijk is sinds 1863 gewijzigd: het Albertkanaal werd aangelegd (1930-1939) en van de voeding van het kanaal werd water onttrokken uit de Maas. Bovendien wordt in art. 16 van het Schelde-Rijnverdrag bepaald dat België aan Nederland een hoeveelheid water moet leveren ter compensatie van het zoetwaterverlies ingevolge de werking van de Kreekraksluizen in de Schelde-Rijnverbinding; de onderhandelaars van de Waterverdragen waren in 1975 van mening dat aan deze bepaling het beste kon voldaan worden door aan Nederland een minimaal Maasdebiet, ook in zeer droge periodes, te garanderen.

Het Maasverdrag van 1975 vormde aldus eveneens een herziening van het Maasverdrag van 1863.

Nederland stelt nu vast dat België dit ontwerpverdrag om vele redenen niet wil of kan uitvoeren. Zij hoopt nu België aan te zetten tot het afsluiten van een (nieuw) Maasverdrag door – in strijd met het Scheldestatuut – het verdiepingsprogramma van de Westerschelde op de lange baan te schuiven.

11.2. De impact van de WVO-vergunning voor het storten van baggerspecie in de Westerschelde

De vlote uitvoering van de onderhouds- en verdiepingsbaggerwerken in de Westerschelde zijn voor de Antwerpse haven van vitaal belang.

Op basis van het Scheldestatuut moeten België en Nederland instaan voor het onderhoud van de rivier op hun grondgebied. De Nederlandse autoriteiten geven aan deze verplichting een beperkte inhoud: de aanpassingen van de rivier aan de evolutie van de scheepvaart en het grotere onderhoud dat daaruit voortvloeit zijn geen Nederlandse zorgen.

Bij de voortdurende onderhandelingen met Nederland is België, als vragende partij, genoodzaakt zich soepel op te stellen. Dit heeft als uiteindelijk resultaat dat België alle aanpassingswerken aan de Schelde grotendeels zelf betaalt en ook instaat voor de onderhoudsbaggerwerken in de rivier. Voor het uitvoeren van deze onderhoudsbaggerwerken krijgt België van Nederland jaarlijks een baggervergunning, die de uitvoeringsmodaliteiten van deze werken regelt.

De onderhoudsbaggerwerken in de Schelde krijgen nu in toenemende mate af te rekenen met milieubezwaren. De onderhoudsbaggerspecie is immers de drager van talrijke verontreinigingen. Vooral de fijne deeltjes (het slib) zijn vervuild; de grovere zandspecie is zuiverder. Door de wisselwerking van baggeren en terugstorten van baggerspecie in de rivier dreigt de verontreiniging zich over een grotere oppervlakte te verspreiden.

In 1985 werd van Nederlandse zijde gesteld dat België zo spoedig mogelijk moet beschikken over een vergunning voor het (terug)storten van onderhoudsbaggerspecie in de Westerschelde, af te leveren in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO).

Op 19 november 1985 heeft de Minister van Openbare Werken bij de Rijkswaterstaat twee vergunningsaanvragen ingediend, nl. één voor het storten in de Westerschelde van baggerspecie afkomstig van onderhoudsbaggerwerken in de Beneden-Zeeschelde op Belgisch grondgebied en één voor het terugstorten van baggerspecie afkomstig van onderhoudsbaggerwerken in de Westerschelde zelf.

Beide vergunningen werden verleend op 18 mei 1988, na een procedure van 2,5 jaar. In grote lijnen zijn de bepalingen voor België aanvaardbaar.

In de slotoverwegingen, behorende bij de beschikkingen, wordt door Nederland bevestigd dat het dringend noodzakelijk is dat België inspanningen doet om de vervuiling van de Schelde te bestrijden. Expliciet wordt gesteld dat de inspanningen van België op het gebied van sanering en voorgeschreven onderzoeken, alsmede de ontwikkelingen in het onderzoek naar de effecten en daarmee naar de normering van de

verontreiniging van waterbodems, een belangrijke rol zullen spelen bij de beoordeling van een eventuele nieuwe vergunningsaanvraag, dus binnen drie jaar als de huidige vergunningen vervallen zijn.

Het Nederlandse standpunt laat geen twijfel over: de kwaliteit van het Scheldewater moet beduidend verbeteren, zoniet krijgt België binnenkort geen toelating meer om de onderhoudsbaggerspecie terug te storten in de Schelde. Er zal dan moeten uitgekoken worden naar alternatieve stortplaatsen. De kostprijs van de onderhoudsbaggerwerken in de Schelde zal dan zeer snel toenemen.

Dit alles kan als gevolg hebben dat voor de Belgische Overheid het instandhouden van een grote maritieme toegankelijkheid van de haven van Antwerpen te duur uitvalt. De vaart naar Antwerpen voor diepliggende schepen kan hierdoor onmogelijk worden. Aldus komt op een feitelijke wijze de vrijheid van scheepvaart in het gedrang.

Het is duidelijk dat hier twee belangen in het geding zijn: enerzijds de (Nederlandse) bezorgdheid voor een goede kwaliteit van water en bodem van de Westerschelde, anderzijds de (Belgische) zorg voor een goede bereikbaarheid van de Belgische zeehavens. België wenst absolute voorrang voor de scheepvaart, Nederland roept andere belangen in.

Op 8 september 1988 heeft België in een diplomatieke nota aan Nederland eraan herinnerd dat, onafgezien van de bepalingen van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater, de vrijheid van scheepvaart op de Westerschelde niet in het gedrang mag komen.

12. BESLUIT

Het internationaal statuut van de Schelde wordt door België en Nederland op een uiteenlopende wijze geïnterpreteerd. België is evenwel in de praktijk gedwongen het Nederlands standpunt te aanvaarden, alhoewel het hetzelfde standpunt terzelfdertijd op juridische gronden betwist.

Misschien wordt het mogelijk om in het kader van de onderhandelingen over het Verdrag inzake de 48'-verdieping van de Westerschelde nieuwe afspraken te maken over het beheer van de Schelde.

ir. J. STRUBBE

*Ministerie van Openbare Werken
Bestuur der Waterwegen
Wetstraat 155
1040 Brussel*

BIBLIOGRAFIE

1. J. STRUBBE 'De Belgische zeehavens, erfgoed voor morgen'. Tielt, 1987
2. F. SUYKENS e.a. 'Antwerp, a port for all seasons'. Antwerp, 1986
3. C. SMIT, 'De Scheldewestie' Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut, 1966
4. J. STRUBBE 'De Waterverdragen' Tijdschrift 'WATER' nr. 42 (1988)