

DE INTERNATIONALE COMMISSIE VOOR DE BESCHERMING VAN DE SCHELDE

F. VAN SEVENCOTEN, Voorzitter ICBS
Italiëlei 124, 2000 Antwerpen, België

1. GESCHIEDENIS VAN DE WATERVERDRAGEN

Op 19 juni 1975 hebben België en Nederland drie ontwerp-verdragen geparafeerd. Deze drie ontwerpen, over de verdeling en de kwantiteit van het Maaswater, over het Baalhoekkanaal en over de vaarweg door de Schelde bij het Nauw van Bath, werden sindsdien de Waterverdragen genoemd.

In het eerste ontwerp-verdrag werd een verdeling vastgelegd van het Maasdebiet, gelet op de behoeften in beide landen, aan oppervlaktewater, geschikt voor de productie van drinkwater. De toen bepaalde minimumafvoer en de voorziene bouw van stuwdammen in Wallonië, zorgden, toen de teksten van het geparafeerde ontwerp-verdrag bekend werden, voor heel wat beroering in Wallonië.

Met het tweede ontwerp-verdrag werd de aanleg geregeld van een rechtstreekse verbinding tussen de haven in aanleg op de linker Scheldeoever in België en de Westerschelde in Nederland. Aan de bouw van dit zeekanaal met een zeeluis op Nederlands grondgebied, koppelde Nederland een aantal voorwaarden op het vlak van de planologie, de concurrentieverhouding tussen de Belgische en Nederlandse zeehavens en de grensoverschrijdende lucht- en waterverontreiniging.

Het laatste ontwerp-verdrag handelde over de aanleg van een afsnijding van de bocht van Bath om aldus de bevaarbaarheid van de Schelde te bevorderen. Dit ontwerp-verdrag bevatte een aantal bepalingen waarbij België zich ertoe verbond, o.m. een waterzuiveringscapaciteit voor huishoudelijk afvalwater in werking te stellen van 6,6 miljoen inwonerequivalent, de aanwezigheid van een aantal gevaarlijke stoffen bij de lozing van industrieel afvalwater stop te zetten, alle lozingen in de Zeeschelde en de Westerschelde te onderwerpen aan een vergunning en de kwaliteit van het Scheldewater ter hoogte van de grens te laten voldoen aan de in het ontwerp-verdrag afgesproken kwaliteitsnormen.

Ook was de installatie van een "Belgisch-Nederlandse Scheldewatercommissie" voorzien, die een uitgebreide bevoegdheid zou krijgen, o.a. om de waterkwaliteitsnormen aan te passen of aan te vullen.

Zoals reeds gezegd, kregen deze ontwerp-verdragen bij hun bekendmaking in 1975 heel wat tegenwind:

- het vooropgestelde waterzuiveringsprogramma voor de Schelde werd als niet realistisch aanzien
- in Antwerpse kringen was men niet gelukkig met de economische bepalingen, o.m. inzake het verbod van overheidssteun, de minimumprijzen voor gronden bij nieuwe industriële vestigingen in de haven en de procedure inzake de luchtverontreiniging
- Wallonië, dat geen vragende partij was voor de herziening van de oude verdragen (Verdrag van 1863 - gewijzigd 1873 - inzake de wateraftappingen uit de Maas) wenste uitdrukkelijk zelf te beslissen over de uitvoering van het zuiveringsprogramma voor de waterkwaliteit van de Maas en zag daarnaast definitief af van de bouw van stuwdammen op de Maas.

In oktober 1985, de gewestvorming in België was toen sinds de grondwetswijziging van 1980, volop aan de gang, werden de onderhandelingen tussen beide landen opnieuw aangeknoopt. Tegelijk zag België af van de afsnijding van de bocht in de vaarweg te Bath en stelde in de plaats daarvan de verdieping voorop van de Westerschelde over zijn volledige lengte; Nederland verkreeg de toezegging tot de gelijktijdige afsluiting van een verdrag waarin de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten m.b.t. de Maas werden geregeld.

In december 1986 werd een onderhandelingscommissie onder leiding van de heren E. Davignon, oud-EEG-Commissaris en B. Biesheuvel, oud-minister-president, ingesteld. In maart 1989 verving de heer M. Poppe de heer Davignon als voorzitter van de Belgische delegatie en werden vertegenwoordigers van de gewesten in de Belgische delegatie opgenomen.

Midden 1993, na zeven jaar vrij stroeve onderhandelingen, voornamelijk omdat men langs Belgische zijde vaak niet in staat was om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen, bleek ook deze poging uiteindelijk vruchteloos.

In het begin van de jaren negentig kwam dan toch een oplossing in zicht door twee nieuwe totaal verschillende maar quasi gelijktijdige ontwikkelingen: de internationale stroomgebiedsbenadering bij grensoverschrijdende rivieren enerzijds, en de

verregaande federalisering van België anderzijds.

De eerste ontwikkeling werd op 17 maart 1992 geconcretiseerd in het Verdrag van Helsinki, houdende de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren.

De tweede ontwikkeling leidde in mei 1993 tot een institutionele bevoegdheidsverdeling in België waarbij de Belgische gewesten bevoegd werden om binnen hun bevoegdheidssfeer, internationale verdragen te onderhandelen en te sluiten.

Kort daarop, in september 1993, besloten de vijf oeverstaten en -gewesten van de Maas en de Schelde om formele onderhandelingen aan te knopen met het oog op het afsluiten van overeenkomsten ter uitvoering van het Verdrag van Helsinki. Hiermee werd het luik "waterkwaliteit van Maas en Schelde" uit de oorspronkelijke waterverdragen overgenomen en ingevuld.

Parallel hiermee werd tussen Nederland en Vlaanderen verder onderhandeld over de andere elementen van de oude Waterverdragen namelijk de verbreding en verdieping van de Westerschelde en de verdeling van het Maaswater.

Na enkele voorbereidende besprekingen die slechts enkele maanden in beslag namen, kon op 26 april 1994 te Charleville-Mézières de ondertekening plaatsvinden, door Nederland, Frankrijk, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, van de Verdragen voor de bescherming van de Schelde en de Maas tegen verontreiniging.

Het Vlaamse Gewest keurde de tekst van de bovengenoemde verdragen formeel goed maar wenste de ondertekening ervan ondergeschikt te maken aan het afsluiten van een bilateraal verdrag tussen Nederland en Vlaanderen over de verdieping van de Westerschelde. Op 1 december 1994 werd over dit laatste een akkoord bereikt.

De ondertekening van dit bilateraal verdrag en van de multilaterale verdragen voor de bescherming van de Schelde en de Maas vond plaats op 17 januari 1995 te Antwerpen.

2. HET VERDRAG VAN HELSINKI

In de schoot van de permanente internationale Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, waar in de jaren tachtig de ontspanning in Europa op de agenda stond, groeide het belang van de internationalisering van het Milieu. De bedreiging van de grensoverschrijdende milieuverontreiniging vanuit de Oostbloklanden was hieraan zeker niet vreemd. Zo werd aan de ECE (de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties) gevraagd een kaderverdrag uit te werken met de grondbeginselen van goed waterbeleid en van samenwerking in internationale riviercommissies. Tussen 1989 en 1992 onderhandelden de ECE-landen, waarvan het aantal ingevolge het uiteenvallen van Oost-Europa in die periode van 35 naar 50 groeide, een verdragstekst die op 18 maart 1992 te Helsinki werd ondertekend. Op 8 oktober 1996, na ratificatie door ten minste 16 landen, is het verdrag in werking getreden.

De hoofdprincipes zijn:

- grensoverschrijdende effecten moeten voorkomen, beheerst en verminderd worden
- maatregelen moeten worden genomen, gericht op een ecologisch verantwoord en rationeel waterbeheer en op het behoud en herstel van watervoorkomens en ecosystemen
- de leidende beginselen hierbij zijn:
 - bestrijding van de verontreiniging bij de bron
 - de vervuiler betaalt
 - voorzorgsbeginsel
 - duurzaam beheer van watervoorkomens

Belangrijk hierbij is dat voor de eerste keer deze beginselen, die zeker niet nieuw waren, in een internationaal juridisch bindend instrument werden vastgelegd. Reden trouwens waarom de Verenigde Staten het verdrag niet hebben ondertekend.

Ook nieuw in dit verdrag is dat de oeverstaten zich verplichten voor de stroomgebieden die zij delen, tot samenwerking in bilaterale of multilaterale riviercommissies. Het verdrag geeft zelfs een zeer bruikbare lijst van de taken waarmee die internationale riviercommissies zich bezig moeten houden.

Het belang en de impact van dit Helsinki-verdrag moge blijken uit het feit dat in de maanden na de ondertekening, niet alleen de onderhandelingen voor het Schelde- en Maas verdrag gunstig beïnvloed werden, maar o.m. ook deze voor het Rijnverdrag, waarvoor in december 94 de Rijnministersconferentie besliste dit grondig aan te passen en deze voor het verdrag van de Donau, dat in 1994 gesloten werd in Sofia.

3. HET VERDRAG INZAKE DE BESCHERMING VAN DE SCHELDE VAN 26 APRIL 1994

De doelstelling van het Verdrag inzake de bescherming van de Schelde is als volgt geformuleerd:

"De Verdragsluitende Partijen werken, in de geest van het Verdrag van Helsinki, samen, rekening houdend met hun gemeenschappelijke belangen en met de bijzondere belangen van elk van hen, in een geest van goede nabuurschap, teneinde de kwaliteit van de Schelde te behouden en te verbeteren.

Ten behoeve van deze internationale samenwerking stellen de Verdragsluitende Partijen een Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde tegen verontreiniging (ICBS) in."

De beginselen van deze samenwerking werden als volgt gesteld:

- de maatregelen worden genomen die betrekking hebben op het gehele gedeelte van het stroomgebied
- het handelen wordt geleid door volgende beginselen:
 - het voorzorgsbeginsel
 - het beginsel van preventie
 - het beginsel van beheersing en vermindering van verontreiniging aan de bron
 - het beginsel dat de vervuiler betaalt

- het handelen gebeurt op vergelijkbare wijze om verstoring van de mededinging te voorkomen
- inspanningen worden geleverd voor de verwezenlijking van een integraal beheer van het Schelde-stroomgebied
- via overleg een duurzame ontwikkeling van de Schelde en haar stroomgebied verzekeren
- door inrichtingsmaatregelen en door geleiding van het gebruik van de rivier het aquatisch ecosysteem van de Schelde beschermen en verbeteren
- afzonderlijk of gezamenlijk kunnen strengere maatregelen genomen worden
- rechten en verplichtingen uit andere verdragen blijven onverminderd gelden

4. DE INTERNATIONALE COMMISSIE VOOR DE BESCHERMING VAN DE SCHELDE (ICBS)

1. De Commissie bestaat uit de delegaties van de vijf Verdragspartijen, met ieder maximaal 8 leden. Het koninkrijk België en de Europese Unie zetelen in de Commissie als waarnemer. De leden van de delegaties zijn hoofdzakelijk ambtenaren van ministeries en openbare instellingen die verantwoordelijkheid dragen inzake het waterkwaliteitsbeleid.

De Commissie moet minstens éénmaal per jaar vergaderen en kan in bepaalde gevallen ook op ministerieel niveau plaatsvinden. De beslissingen van de Commissie worden genomen in aanwezigheid van alle delegaties en met eenparigheid van stemmen.

2. Het Verdrag heeft de Commissie 15 taken meegegeven:

1. bronnen van verontreiniging identificeren die een wezenlijk effect hebben op de kwaliteit van de Schelde
2. opzetten van een homogeen meetnet
3. opmaken van inventarissen van de bronnen van verontreiniging
4. opstellen van streefdoelen en van een actieprogramma met maatregelen, gericht op alle soorten puntbronnen en diffuse bronnen van verontreiniging
5. evalueren van de doeltreffendheid van het actieprogramma
6. uitwisselen van informatie over het waterbeleid van de Verdragspartijen
7. uitwisselen van informatie over projecten met grensoverschrijdend effect op de waterkwaliteit van de Schelde en onderworpen aan effectrapportage

8. samenwerken en uitwisselen van informatie over de Best Beschikbare Technologieën
9. samenwerken in het kader van programma's voor wetenschappelijk onderzoek
10. bespreken van acties m.b.t. grensoverschrijdende zijrivieren en kanalen in het Scheldebekken
11. uitbrengen van adviezen en aanbevelingen aan de Verdragspartijen over de geplande samenwerking
12. voorkomen en bestrijden van calamiteuze verontreinigingen
13. samenwerken met andere Internationale Commissies
14. openbaar maken van relevante verslagen, o.m. het jaarverslag
15. uitvoeren van alle taken die de Verdragspartijen haar bijkomend opdragen

3. Tijdens de onderhandelingen van het Verdrag spraken de Verdragspartijen af dat, vooruitlopend op zijn formele inwerkingtreding, de ICBS reeds binnen de vier maanden na ondertekening voor het eerst bijeen zou komen.

Zo vond op 11 mei 1995 te Antwerpen onder het voorzitterschap van het Vlaamse gewest, de startvergadering van de ICBS plaats. Eén van de eerste beslissing die genomen werd, betrof de oprichting van drie werkgroepen:

de werkgroep "Waterkwaliteit" met het mandaat om:
een lijst op te maken van relevante parameters van kwaliteitsobjectieven en ecologische objectieven; een inventaris van onderzoeksrapporten en -projecten, meetprogramma's en meetnetten en voorstellen te formuleren voor de homogenisatie van deze meetnetten

de werkgroep "Emissies" met het mandaat om:
- een inventaris op te stellen van de drie verontreinigingsbronnen op basis van een beperkte lijst van prioritaire parameters: de industriële lozingen in rioelen, de industriële lozingen in oppervlaktewateren en de lozingen van de waterzuiveringsinstallaties
- een subwerkgroep op te richten voor de aspecten van waarschuwing bij accidentele verontreiniging

de werkgroep "Grensoverschrijdende samenwerking en gemeenschappelijke leefmilieuprojecten" met het mandaat om:

een lijst op te stellen van bestaande samenwerkingsvormen en te bestuderen hoe deze structuren in het overleg van de ICBS zouden kunnen worden ingekaderd

Daarenboven kregen de werkgroepen "Waterkwaliteit" en "Emissies" de opdracht om een gemeenschappelijke lijst met

stoffen en parameters op te stellen en om elementen aan te dragen voor het toekomstige Schelde Actieprogramma.

Tenslotte werd in 1996 een ad hoc werkgroep "Externe Communicatie" ingesteld die voorstellen m.b.t. het communicatiebeleid van de Commissie moet aandragen.

4. Ondertussen hebben alle Verdragspartijen het Verdrag geratificeerd, zodat dit uitwerking heeft gekregen op 1 januari 1998.

De heer Theo Kelchtermans, Vlaams minister van Leefmilieu en Tewerkstelling, zal, namens het Vlaamse gewest, huidig voorzitter van de Commissie, op 9 maart a.s. de Commissie plechtig installeren.

5. STAND VAN ZAKEN IN DE WERKZAAMHEDEN VAN DE ICBS

1. "De Kwaliteit van de Schelde in 1994" was het eerste rapport van de Commissie en werd op 12 juni 1997 naar buiten bracht. Sceptici zegden dat dit rapport op zich niets nieuws vertelde en dat het uitsluitend de kwaliteitsgegevens bevatte die door elke Verdragspartij werden medegedeeld en dat deze eenvoudig in één enkel document waren samengebracht.
2. Dit rapport, met als referentiejaar 1994, jaar van de ondertekening van het Verdrag, is nochtans het eerste in zijn soort. Het heeft immers betrekking op het gehele stroomgebied van de Schelde en bevat dan ook het meest complete overzicht van de huidige toestand van deze stroom. Het rapport zal o.m. dáárom de komende jaren voor de ICBS dé toetssteen vormen voor de evaluatie van de ontwikkelingen in het Scheldestroomgebied.
3. De situatie anno 1994 in het Scheldebekken wordt geschetst aan de hand van volgende onderwerpen:
 - de evolutie van de kwaliteit van de Schelde van 1984 tot 1994
 - de toetsing van deze kwaliteit aan de huidige kwaliteitsdoelstellingen in elk land/gewest
 - een eerste algemeen emissieschema
 - een overzicht van de bestaande emissiereductieprogramma's en acties
 - een inventaris van de rioolwaterzuiveringsinstallaties groter dan 5.000 inwonerekwivalent
 - een overzicht van het in de oeverstaten gevoerde beleid ter bestrijding van calamiteuze verontreinigingen
4. Sedert februari 1997 voert de Commissie een proef uit om de internationale waarschuwings- en alarmprocedures bij calamiteuze verontreinigingen in de Schelde te testen.
5. Vanaf januari 1998 is het homogeen meetnet van de ICBS officieel van start gegaan met vier-wekelijkse monsternames. In de eerste plaats zal onderzocht worden in hoeverre de bemonsterings- en analysemethodieken van de Verdragspartijen uiteenlopende resultaten opleveren.

Sinds de start van de onderhandelingen, september 1993, hebben de vertegenwoordigers van de oeverstaten en -gewesten van de Schelde door de talloze vergaderingen in werkgroepen, voorbereidende en officiële onderhandelings- of commissievergaderingen, elkaar gaandeweg beter leren kennen. Niettegenstaande grote verschillen op het gebied van cultuur, regelgeving en methodiek hebben zij leren samenwerken en werd reeds een flink stuk afgelegd op de lange weg naar het vooropgestelde integraal en internationaal beheer van de Schelde.

Na precies twee jaar en tien maanden "informele" werking, meen ik zonder overdrijven te mogen stellen, dat de Commissie met de hierboven genoemde realisaties, de basis heeft kunnen leggen voor wat een volwaardige uitvoering van de principes, beginselen en doelstellingen van het Verdrag moet worden.

Aan deze lijst van prestaties moet nog een laatste maar niet het minste punt toegevoegd worden, het Schelde Actieprogramma. Aan de opmaak van dit programma werd gedurende het laatste jaar reeds heel wat energie besteed. Immers, alle delegaties waren het erover eens dat het Schelde Actieprogramma een meerwaarde moest hebben in de vorm van gezamenlijke acties en dat het meer moest zijn dan alleen maar een samenvoegen van de actieprogramma's van de respectieve Verdragspartijen.

Ik heb goede hoop dat de Plenaire Vergadering van de ICBS, die over 10 dagen te Antwerpen plaatsvindt, het ontwerp van Schelde Actieprogramma waarbij deze meerwaarde voorzien is, zal goedkeuren.

6. HET SCHELDE ACTIEPROGRAMMA

U zal begrijpen dat ik niet kan vooruitlopen op de beslissing van de Commissie en dat ik vandaag derhalve weinig of geen informatie kan geven over de inhoud van dit Actieprogramma.

Het is echter mijn vaste overtuiging dat, gezien de relatief beperkte periode van samenwerking die nog maar achter ons ligt, het in de huidige omstandigheden, belangrijker dan de inhoud is om hoe dan ook een actieprogramma te hebben. We mogen hierbij niet vergeten dat voor het eerste actieprogramma van de Rijn 20 jaren en een Sandoz-ongeval nodig waren.

Door in het Schelde Actieprogramma meerdere termijnen te onderscheiden, geven de oeverstaten elkaar de tijd om zowel op methodologisch als op technologisch en procedureel vlak verder naar mekaar toe te groeien.

Er is immers tijd nodig om de informatie-uitwisseling over de metingen en het onderzoek naar de waterkwaliteit, naar de lozingen, naar de ecologische aspecten op efficiënte wijze te laten verlopen.

Er is tijd nodig om de inventarissen waarover iedere Partij volgens eigen behoeften beschikt, op elkaar af te stemmen en het daardoor mogelijk te maken om effectief appels met appels te kunnen vergelijken.

Er is tijd nodig om de evaluatie van deze inventarissen te coördineren en te vertalen naar gemeenschappelijke zowel als naar individuele acties.

Er is tijd nodig om met een gelijke kennis van alle relevante kenmerken te streven naar gemeenschappelijke doelstellingen. Er is evenzeer tijd nodig om alle bij het Scheldestroomgebied betrokken doelgroepen, de bevolking, de industrie, de landbouw te sensibiliseren en bewust te maken van begrippen als duurzaamheid, preventie, schone technologie, best environmental practice, enz.

Met andere woorden, er is tijd nodig om vanuit afzonderlijke individuele gedragingen en een versnipperde aanpak te groeien naar een integraal bekkenbeheer.

Waterzuivering is immers een merkwaardige aangelegenheid. In tegenstelling tot het bouwen van havens, het aanleggen van spoorlijnen of het uitrusten van industrieterreinen, levert de waterzuivering geen onmiddellijk nut op voor diegenen die ermee bezig zijn. De belangrijkste begunstigden van waterzuiveringsmaatregelen zijn namelijk op de eerste plaats diegenen die 'afwaarts' gelegen zijn van de plaats waar de maatregelen genomen worden en op de tweede plaats de generaties die na ons komen, onze kinderen en kleinkinderen. Daarenboven is, gelet op de tijd die nodig is vooraleer concrete resultaten of verbetering zichtbaar en meetbaar worden, enige vorm van geduld vereist. De natuur kan nog herstellen, maar het herstel verloopt langzaam.

Dat de Schelde een uitgesproken economisch belang heeft is voor iedereen sinds vele eeuwen overduidelijk. De drang naar het bezit van en de macht over deze stroom heeft bijvoorbeeld de geschiedenis van Nederland en Vlaanderen in zeer belangrijke mate beïnvloed.

Wat vandaag aan de orde is, is een gans andere ingesteldheid en heeft niets met agressiviteit of concurrentie maar alles met respect te maken. Respect voor de rivier zelf en respect voor hen die, zoals gezegd, in de twee betekenissen van het woord 'na ons' komen.

Het Schelde Actieprogramma dat, naar ik hoop binnen tien dagen zal worden goedgekeurd, moet daarom aanzien worden als een formele bevestiging van de mentaliteitsverandering die zich de voorbije jaren in de respectieve oeverstaten van de Schelde heeft voltrokken.

Ik verwacht dan ook dat deze gestructureerde en intense samenwerking van alle oeverstaten en -gewesten rond dit Actieprogramma op niet al te lange termijn zal resulteren in het vastleggen van gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen die het noodzakelijke beginpunt uitmaken van elk beleid. Hierdoor en door de planmatige en op mekaar afgestemde investeringen en reglementeringen die in ieder land daarop moeten volgen, zal een gemeenschappelijk en integraal beheer van de Schelde door Nederland, Vlaanderen, Brussel, Wallonië en Frankrijk effectief mogelijk worden.

Op die manier is het voornaamste objectief van de ICBS bereikt en kunnen de inspanningen van iedere oeverstaat maximaal renderen. Een gezonde waterkwaliteit in een levende Schelde hoeft dan niet langer een utopisch droombeeld te blijven.

Ik ben van mening dat het initiatief van de vzw WEL i.v.m. de Scheldesymposia, zoals dit vandaag in samenwerking met de Provincie Zeeland reeds zijn vierde editie kent over de "Sterke schouders van het Scheldebekken", een ideaal forum is om aan de publieke opinie een open venster te bieden over de evolutie van de kwaliteit van het Scheldewater en over de vorderingen op weg naar een integraal beheer van het Scheldebekken.

Ik neem mij derhalve voor om aan de volgende Plenaire Vergadering van de ICBS voor te stellen om in het jaar 2000 de vijfde editie van het Scheldesymposium samen met de ICBS te organiseren.