

Waterbouwkundig Laboratorium
Borgerhout

BIBLIOTHEEK

UNIVERSITEIT ANTWERPEN

320115

UNIVERSITAIRE FACULTEITEN SINT-IGNATIUS TE ANTWERPEN

FACULTEIT DER TOEGEPASTE ECONOMISCHE WETENSCHAPPEN

Academiejaar 1994-1995

Axel CRAEYBECKX

Leider: Prof. Dr. L. Delwaide

**HET BELGISCH-NEDERLANDS
VERDRAG BETREFFENDE DE
UITDIEPING VAN DE SCHELDE
ANNO 1995**

Verhandeling voorgedragen
tot het bekomen van de
graad van Gediplomeerde in
de Aanvullende Studie in
het Zee- en Binnenscheep-
vaartrecht

INHOUD

VOORWOORD

HOOFDSTUK I: DE WORDINGSGESCHIEDENIS VAN HET SCHELDESTATUUT 1

1. De situatie voor het Scheidingsverdrag van 1839 1
 - 1.1. De scheepvaart op de Schelde tot de val van Antwerpen van 1585 1
 - 1.2. De afsluiting van de Schelde 1
 - 1.3. Herstel van de vrijheid van scheepvaart op de Schelde 1
2. Het Scheidingsverdrag (Het Verdrag der XXIV Artikelen) 2
 - 2.1. Totstandkoming 5
 - 2.2. Draagwijdte van het Scheldestatuut 7

HOOFDSTUK II: VERBETERINGSWERKEN EN HET SCHEIDINGSVERDRAG: STOF VOOR DISCUSSIE 9

1. Begrip: onderhoud - verbetering 9
2. Het Scheidingsverdrag van 1839 11
 - a) Het Belgisch standpunt 11
 - b) Het Nederlandse standpunt 15
 - c) Het feitelijk vetorecht van de Nederlandse overheid 16
3. Verbeteringswerken aan de Rijn en de Donau 17
 - a) Onderhouds- en verbeteringswerken op de Rijn 17
 - b) Onderhouds- en verbeteringswerken op de Donau 20
4. Het Waterwegenstatuut van Barcelona van 1921 21

5. Het Belgisch-Nederlands Ontwerpverdrag van 1925	23
<u>HOOFDSTUK III: ONDERHOUDS- EN VERBETERINGSWERKEN IN DE PRAKTIJK</u>	26
1. Baggerwerken	26
a) Historisch overzicht	26
b) Het vergunningsstelsel	28
* Baggerwerken op de Westerschelde (Nederland)	28
1° Stortvergunning	28
2° Baggervergunning	29
* Baggerwerken op de Beneden-Zeeschelde	30
c) De uitvoering van de baggerwerken	30
2. Lichting van wrakken en hindernissen	30
3. Andere werkzaamheden	31
<u>HOOFDSTUK IV: TOTSTANDKOMING VAN HET VERDRAG VAN 1995</u>	34
1. Sociaal-economische bekommernis	34
2. De politieke doorbraak	35
<u>HOOFDSTUK V: INHOUD VAN HET VERDRAG VAN 1995</u>	39
1. De geplande vaarmogelijkheden	39
2. De geplande werkzaamheden	40
2.1. Omschrijving	40
* Opruiming van wrakken en obstakels	40
* Oeververdedigingswerken	40
* Herstel van natuurwaarden	41
* Baggerwerken	41
2.2. Voorbereiding - uitvoering - onderhoud	43

2.3. Aanvang en opeenvolging van de werkzaamheden	43
2.4. Kostenverdeling	44
3. Toezicht	44
4. Toekomstige uitdiepingsmogelijkheden	45
5. Geschillenregeling	45
6. Inwerkingtreding	46

HOOFDSTUK VI: HINDERPALEN BIJ DE UITVOERING VAN HET VERDRAG VAN 1995 47

1. Het Nederlandse vergunningsstelsel	47
1.1. De W.V.O.-vergunning (=stortvergunning)	47
* Totstandkoming van de vergunning van 1994	47
* Inhoud van de vergunning van 1994	49
a) Rechten van de vergunninghouder	49
b) Verplichtingen van de vergunninghouder	49
# Op Nederlands grondgebied	49
# Op Vlaams grondgebied	50
c) Uitzonderlijke omstandigheden	50
* Beroepsprocedure voor de Raad van State	50
1.2. De baggervergunning	51
* Juridische grondslag	51
* Totstandkoming	53
* Inhoud van de vergunning	55
* Beroepsprocedure	55
1.3. De aanlegvergunningen	56
* Juridische grondslag	56
* Vereiste vergunningen in de praktijk	56
* Beroepsprocedure	57

1.4. De Natuurbeschermingswet-vergunningen	57
* Juridische grondslag	57
* Totstandkoming	58
* Beroepsprocedure	59
* Bedenking	59
2. De milieu-effectenrapportering	60
2.1. Begrip	60
2.2. De Europese richtlijn van 1985	61
2.3. Geen MER naar Nederlands recht	62
<u>HOOFDSTUK VII: BESLUIT</u>	64
<u>BIBLIOGRAFIE</u>	I-IV

VOORWOORD

Het verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde werd na jarenlang ambtelijk overleg uiteindelijk ondertekend op 17 januari j.l. en zal in de loop van het volgend parlementair jaar hoogst waarschijnlijk door het Vlaamse Parlement worden goedgekeurd.

Het verdrag kan enkel ten volle worden gevat na een grondige juridische analyse van het huidige Scheldestatuut.

Het plan van deze verhandeling bevat dan ook een aantal preliminaire hoofdstukken.

In hoofdstuk I wordt ingegaan op de wordingsgeschiedenis en de draagwijdte van het Scheidingsverdrag van 1839, dat tot op vandaag nog steeds het algemeen internationaal fluviaalrechtelijk kader voor de scheepvaart op de Schelde bepaalt.

Daarna nemen de hoofdstukken II en III de problematiek van de onderhouds- en verbeteringswerken aan de vaarweg onder de loupe.

Hoofdstuk IV steekt dan van wal met de moeizame totstandkoming van het verdrag van 1995, waarna hoofdstuk V de meest relevante verdragsbepalingen toelicht.

Tenslotte wordt in hoofdstuk VI een blik geworpen op enkele actuele uitvoeringsproblemen van dit nog zeer jonge verdrag, dat voor Antwerpen en Vlaanderen van essentieel economisch belang is.

Deze moeilijkheden worden vooral veroorzaakt door de "wil der contracterende partijen" om de vaarwegfunctie te koppelen aan de natuurfunctie van de Westerschelde, waardoor de aanvangsdatum van de baggerwerkzaamheden wel eens op de lange baan geschoven zou kunnen worden.*

juli 1995

* Preambule van het verdrag van 1995

HOOFDSTUK I: DE WORDINGSGESCHIEDENIS VAN HET SCHELDESTATUUT

1. De situatie voor het Scheidingsverdrag van 1839¹

1.1. De scheepvaart op de Schelde tot de val van Antwerpen in 1585

Het eigendomsrecht van de Schelde-oeverstaten op de rivier is van oudsher een heet hangijzer geweest.

In de Middeleeuwen ging men er zonder meer van uit dat de scheepvaart op de rivier geregeld werd door diegene die vorstelijke rechten op de oevers uitoefende. Deze zienswijze leidde dan in 1321 tot de zogenaamde "Zeeuwse Tol" op schepen die via de Oosterschelde naar Antwerpen voeren. De oude Schelde was immers de Oosterschelde, die van Bath langs Bergen op Zoom naar Tholen, Noord Bevenland en Schouwen liep.

In het laatste kwart van de 14^e eeuw spoelde de drempel die de Hontekreek van de zee afsloot door. In de herfstperiode waren er enorme overstromingen op de oevers van de Honte; de domeinrekeningen gaven jaarlijks honderden verdronken schapen aan. Omdat het water steeds sneller opkwam en steeds hoger gelegen gebieden overstroomden bij vloed, besloot men de dijken tussen Antwerpen en Borgvliet op te hogen.

Het zand uit de Hontegeul bij de zee werd in het Zwin geslingerd, waardoor Brugge werd ingegraven. Aan Antwerpen werd nu een nieuwe kans geboden.

In 1434 besloot de Hertog van Bourgondië een tol te heffen op schepen die de Westerschelde verkozen op de Oosterschelderoute.

Op het einde van de 15^e eeuw kocht Antwerpen dan de tolrechten af die de Bourgondische hertogen aan Middelburg hadden afgestaan. Hierdoor werd de scheepvaart op de Schelde terug vrij. Wanneer Filips de Schone, Hertog van Bourgondië, zijn tolrechten aan de Zeeuwen besloot terug te geven, grepen de Antwerpenaren naar de wapens. Deze schermutselingen duurden tot in 1505 toen de Staten van Brabant de tolrechten voor een tweede maal afkochten in het voordeel van Antwerpen.

1.2. De afsluiting van de Schelde

In de 16^e eeuw groeide Antwerpen uit tot de Europese havenmetropool bij uitstek, waar zowel de handel, de nijverheid, het bankwezen, als het culturele leven een enorme bloei kenden. Antwerpen werd na Parijs de grootste stad van Europa! Aan deze bloei kwam abrupt een einde na de brutale inpalming door Farnese en zijn troepen. In 1585 werd er bij Lillo over de vaargeul een scheepsbrug aangelegd, waardoor de scheepvaart naar Antwerpen volledig werd lamgelegd.

¹ SMIT, C., De Scheldekwestie, Rotterdam, Nederlands Vervoerwetenschappelijk Instituut, 1966, p 1-25

Met het Verdrag van Munster van 1648 werd de scheiding der Nederlanden een feit. De Westerschelde kwam volledig in handen van de Verenigde Provinciën.² In feite paste men hier opnieuw het algemeen erkende rechtsbeginsel toe dat de vrijheid van scheepvaart enkel bestaat in het voordeel van staten die hun soevereiniteit uitoefenen op de oevers van de rivier. De mondingen van de Schelde ontsnapten niet aan dit principe. Het deel van de rivier gelegen tussen Zeeland en Zeeuws-Vlaanderen werd aldus uitsluitend voorbehouden aan de scheepvaart van de Verenigde Provinciën, m.a.w. geen andere vlaggen mochten de Schelde naar Antwerpen opvaren. De forten van Lillo en Liefkenshoek hielden de Schelde volledig afgesloten.³ Het einde van de 16^e eeuw en het begin van de 17^e eeuw waren voor de Spaanse Provinciën bijzonder somber. Na een korte overheersing nam het Oostenrijkse regime een aanvang. Onder dit regime werden verschillende pogingen ondernomen om de Schelde te heropenen, echter zonder enig resultaat. Onder invloed van een nieuwe politieke en economische visie kwam de Oostenrijkse regering tot de overtuiging dat de Schelde vrij moest zijn: het was immers een "vanzelfsprekend recht".⁴

1.3. Herstel van de vrijheid van scheepvaart op de Schelde

Het zou duren tot in 1792 alvorens de scheepvaart op de Schelde terug vrij werd.

Toen de Franse revolutionaire troepen onze gewesten veroverden, werd de vrijheid van scheepvaart op de Schelde bij decreet van 16 november 1792 door de Conseil Exécutif Provisoire officieel afgekondigd:

"Le cours des fleuves est de la propriété commune et inaliénable de toutes les contrées arrosées par leur eaux; une nation ne saurait sans injustice prétendre au droit d'occuper exclusivement le canal d'une rivière et d'empêcher que les peuples qui bordent les rivages supérieurs ne jouissent du même avantage".

"Un tel droit est un reste des servitudes féodales, ou du moins un monopole odieux qui n'a pu être établi que par la

² SMIT, C., Het Vredesverdrag van Munster, Leiden, E.J. Brill, 1948, 60 p

³ BOVARD, P.A., La liberté de la navigation sur l'Escaut, Lausanne, Imprimerie Vadoise, 1950, p 57-61

⁴ PRIMS, F., De geschiedenis der Schelde, Antwerpen, Drukkerij F. Burton, 1937, p 17

force ... il est conséquemment révoqué dans tous les moments et malgré toutes les conventions".⁵

Kort daarop vertrok kapitein John Moulston, oud-officier van de Amerikaanse marine, met orders van Dumourier uit Duinkerke met een fregat en een half dozijn lichtere schepen naar Antwerpen.⁶ Omdat de Hollanders een flottille lieten patrouilleren in de Scheldemonding verwachtten de Fransen zich aan een militaire confrontatie. Maar de Hollandse marine trok zich tegen alle verwachtingen terug zonder één kanonschot te hebben gelost. Op 8 december gooiden de Fransen hun anker uit in de haven van Antwerpen. Enkele dagen voordien had generaal La Bourdonaye Antwerpen via het land veroverd en de nodige maatregelen genomen om de uitgeroepen vrijheid van scheepvaart mogelijk te maken.⁷

Het beginsel van de vrijheid van scheepvaart op internationale rivieren kan reeds teruggevonden worden in het Verdrag van 1616 tussen Oostenrijk en de Ottomanen, waarin uitdrukkelijk gesteld werd dat aan de schepen van beide staten een wederkerig recht van vrije scheepvaart op de Donau zou worden toegekend.⁸

In 1625 had de Nederlandse rechtsgeleerde Grotius in zijn "De Jure Belli ac Pacis" het principe van de vrije onschuldige doorvaart op rivieren gehuldigd.⁹

Het decreet van 1792 betekende ongetwijfeld de doorbraak van het internationaal fluviaal recht.

Na een korte onderbreking heroverden de Franse troepen Antwerpen opnieuw. Op 16 mei 1795 sloten Frankrijk en de Bataafse Republiek te Den Haag een vredesverdrag. Hierin werd zeer duidelijk gestipuleerd dat de scheepvaart op de Schelde en de Honte volledig vrij was tot aan de monding: "Les vaisseaux français et des Provinces Unies y seront indistinctement reçus aux mêmes conditions".¹⁰

Gelijkaardige bepalingen werden opgenomen in andere verdragen, zoals bijvoorbeeld het vredesverdrag Campo-Formia van 1797 tussen Italië en Oostenrijk. Op het Congres van Rastatt (1797) eisten de Fransen vrijheid van scheepvaart op de Duitse internationale rivieren, hetgeen slechts vier jaar later met de

⁵ KASAMA, A., La navigation fluviale en droit international, Paris, Les Ed. Internationales, 1928, p 25; BOVARD, P.A., o.c., p 21 en p 77-79, alwaar verwezen wordt naar: ENGELHARD, Du régime conventionnel des fleuves internationaux, Paris, 1879; DE CLERCQ, Recueil des Traités de France, Tome I, p 238

⁶ PRIMS, F., o.c., p 18; BOVARD, P.A., o.c., p 77

⁷ BOVARD, P.A., o.c., p 78

⁸ BOVARD, P.A., o.c., p 20

⁹ GROTIUS, De Jure Belli ac Pacis, II, Hoofdstuk II, nrs. 12 en 13

¹⁰ SMIT, C., De Scheldekwestie, o.c., p 21

vrede van Luneville werd verwezenlijkt. Na de Conventie van 1804 verdwenen ook de tolgelden op de Rijn. Aldus scheen het liberale principe van de vrijheid van scheepvaart stilaan aan terrein te winnen.

Volledigheidshalve dient toch opgemerkt te worden dat de vrijheid van scheepvaart in de hiervoor aangehaalde verdragen enkel betekende dat de betrokken "internationale" Europese rivieren alleen werden voorbehouden aan de oeverstaten.¹¹

Pas met het Verdrag van Parijs van 1814 werd uitdrukkelijk overeengekomen dat de scheepvaart op de Rijn vrij moest zijn voor ALLE schepen, of zij nu de vlag voerden van een oeverstaat of niet.¹² Een geheim artikel III breidde deze regel eveneens uit tot de Schelde.¹³ Zo werd voor de eerste maal het basisbeginsel van de volledige vrijheid van de scheepvaart in een verdragtekst vervat. Op het Congres van Wenen (1815) werden de beginselen van de vrije scheepvaart op de grote rivieren tenslotte in detail vastgelegd. Artikel 108 van de Slotakte van Wenen bepaalde: "De landen die door eenzelfde bevaarbare rivier worden gescheiden, zullen, in gemeenschappelijk akkoord, alles regelen wat betrekking heeft op de scheepvaart op die rivier". De bestaande tolrechten mochten enkel blijven bestaan wanneer de oeverstaten van oordeel waren dat ze noodzakelijk waren voor de handel of de scheepvaart. (artikel 114) Ook werden de tolrechten eenvormig en onafhankelijk gemaakt van de onderscheiden goederen, zodat een gedetailleerde controle van de goederen, zoals vroeger meestal het geval was, vermeden zou worden. (artikel 116)

Bovendien werd aan iedere oeverstaat de verplichting opgelegd te zorgen voor het onderhoud van de jaagpaden en de uitvoering van noodzakelijke werken aan de waterwegen, om op die wijze de scheepvaart niet te belemmeren. (artikel 113)¹⁴

Hoewel de bewoordingen van de Slotakte het tegendeel doen vermoeden, bleef de vrijheid van scheepvaart in de praktijk beperkt tot de oeverstaten.¹⁵ De Slotakte van Wenen was bijgevolg niets anders dan een stap terug in vergelijking met het Verdrag van Parijs. Zulks blijkt onder meer uit het feit dat gedurende de tweede zitting van de Commissie, belast met het opstellen van de Scheepvaartakte van de Elbe in 1821, de Oostenrijkse vertegenwoordiger uitdrukkelijk verklaarde dat "de vrijheid van de scheepvaart op deze rivier in casu enkel

¹¹ BOVARD, P.A., o.c., p 21

¹² Artikel V: "La navigation sur le Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la met et réciproquement, sera libre, de façon qu'elle ne puisse être interdite à la personne". Zie: BOVARD, P.A., o.c., p 21, alwaar verwezen wordt naar: DE MARTENS, Nouv. Rec. Traités, Tome II, p 13

¹³ BOVARD, P.A., o.c., p 21 (voetnoot 15)

¹⁴ PANNEELS, E., Het Wener Congres, Brussel, Vlaamse Economische Hogeschool, 1973, p 27

¹⁵ VAN DER MENSBRUGGHE, Y., "150 jaar Scheldereglement", Stud. Dipl., 1994, nr. 5, p 13

diende te worden toegepast op de onderdanen van de oeverstaten, zoals voorzien in de Slotakte van Wenen".¹⁶ Omdat België en Nederland ingevolge het Congres van Wenen tot één natie werden samengesmolten, om op die manier een buffer te vormen tegen een mogelijke nieuwe invasie van de Franse troepen, verliep de scheepvaart op de Schelde zonder obstructies, zodat Antwerpen opnieuw een zeehaven kon worden.¹⁷ De Schelde was hierdoor ook zijn internationaal karakter verloren, zodat de bepalingen van de Slotakte van Wenen in die jaren elke praktische betekenis verloren hadden.¹⁸ De Scheldekwestie zou pas opnieuw actueel worden na de scheiding van Nederland en België in 1830.

2. Het Scheidingsverdrag van 1839 (Het Verdrag der XXIV Artikelen)¹⁹

2.1. Totstandkoming

In augustus 1830 leidde een oproer in Brussel tot een ware nationale volksopstand, waarna reeds op 4 oktober de voorlopige regering de onafhankelijkheid van België uitriep. De Grote Mogendheden die in 1815 het "Verenigd Koninkrijk" hadden erkend als noodzakelijke buffer ten opzichte van Frankrijk, waren van oordeel dat de Belgische revolutie niet onderdrukt diende te worden. Zij belegden daarom samen met Frankrijk een conferentie te Londen om langs deze weg een vreedzame oplossing voor dit probleem te zoeken. Bij haar eerste bijeenkomst gelastte de voltallige conferentie de Belgen en de Hollanders "de vijandelijkheden onmiddellijk te staken en de grenzen van voor 30 mei 1814 te respecteren". Doch men kon koning Willem I er niet van overtuigen de Schelde, die hij bij wijze van voorzorg volledig had afgesloten, terug open te stellen. Kort daarna laaiden de gevechten bij Maastricht opnieuw op. Onder druk van de Engelsen herstelde koning Willem I uiteindelijk toch de vrije scheepvaart op de Schelde, waarop de revolutionaire troepen zich uit Maastricht terugtrokken. Op 9 juli 1831 kwam dan een preliminair verdrag tot stand, waarin de onafhankelijkheid van België formeel werd erkend. In

¹⁶ BOVARD, P.A., o.c., p 23-24

¹⁷ SMIT, C., Het verdrag tusschen Nederland en België van 19 april 1839, Leiden, A.W. Sijthoff's, 1946, p 12-14

¹⁸ SMIT, C., De Scheldekwestie, o.c., p 24

¹⁹ SMIT, C., De Scheldekwestie, o.c., p 26-40; SMIT, C., Het verdrag tusschen Nederland en België van 19 april 1839, o.c., p 14-18 en p 24-28; STRUBBE, J., "De politieke geschiedenis en het internationale statuut van de Westerschelde", Water, 1988, nr. 43, p 237-239; BOVARD, P.A., o.c., p 83-91; PANNEELS, E., Het Verdrag van Londen, Brussel, Vlaamse Economische Hogeschool, 1974 (integrale tekst van het Scheidingsverdrag)

Op 9 juli 1831 kwam dan een preliminair verdrag tot stand, waarin de onafhankelijkheid van België formeel werd erkend. In artikel 7 van dit verdrag werd de vrijheid van scheepvaart op de Schelde gegarandeerd, hetgeen voor de jonge Belgische natie niets anders was dan een zaak van elementaire rechtvaardigheid. Dit artikel bepaalde: "Il est entendu que les dispositions des articles 108 jusqu'à 117 inclusivement de l'acte général du Congrès de Vienne, relatifs à la libre navigation des fleuves et des rivières, seront appliquées aux fleuves et rivières qui traversent le territoire Hollandais et le territoire Belge". In paragraaf 2 werd dan gestipuleerd dat de uitvoering van deze bepalingen in de kortst mogelijke tijd zou worden uitgewerkt. De Belgen aanvaardden deze tekst, en op grond daarvan erkende Leopold van Saxe-Coburg de Belgische soevereiniteit. De Hollandse koning weigerde de voorwaarden van dit verdrag te aanvaarden. Zijn troepen trokken op 2 augustus 1831 onze gewesten terug binnen; zonder al te veel moeilijkheden werd Antwerpen onder de voet gelopen. De Belgische regering wist Louis-Philippe ervan te overtuigen het Franse leger ter hulp te sturen om de Hollandse troepen terug te drijven. Op 29 augustus legde Koning Willem I dan met veel tegenzin de wapens neer.

Nadien kwam de Conferentie van Londen opnieuw samen en werkte een nieuw verdrag uit, waarin de vrijheid van scheepvaart op de Schelde verder werd ontwikkeld. Zo werd voorzien dat de beloodsing, de betoning en het onderhoud aan het gemeenschappelijk toezicht van beide landen zou worden onderworpen.²⁰

Onze Noorderburen verzetten zich met alle middelen tegen dit laatste punt.

Ondertussen ondertekenden België en Nederland op 21 mei 1833 een voorlopig verdrag, waarbij de Hollandse koning gedwongen werd af te zien van nieuwe vijandelijkheden in afwachting van een definitieve regeling. De totstandkoming van het zogenaamde Verdrag der XXIV Artikelen liet op zich wachten tot in 1839. De Belgische Kamers keurden de tekst slechts goed met een zeer krappe meerderheid en na gepassioneerde debatten.

Inzake de vrijheid van scheepvaart op de Schelde kreeg België steeds de steun van de Engelse minister Lord Palmersont. Deze laatste was de mening toegedaan dat de vrije scheepvaart op de Schelde naar Antwerpen, België zou toelaten een dusdanige graad van welvaart te bereiken, dat de nationale onafhankelijkheid zou worden verkozen boven een eventuele annexatie bij Frankrijk.²¹

Het zou al te naïef zijn te stellen dat de Belgische revolutie op de barricaden werd beslecht. Doorslaggevend waren echter de internationale politieke en economische motieven van de Grote Mogendheden. Zo wenste Engeland de economische macht van het Verenigd Koninkrijk te breken en trachtte Frankrijk België

²⁰ Toezicht mag niet worden verward met beslissingsmacht.

²¹ STRUBBE, J., l.c., p 238

opnieuw in zijn invloedssfeer te krijgen.²² De vrijheid van scheepvaart op de Schelde zou de maritieme banden tussen België en het Britse imperium moeten herstellen.

2.2. Draagwijdte

De basisbeginselen van het Scheldestatuut zijn vervat in artikel 9 van het Scheidingsverdrag tussen Nederland en België van 1839.

In paragraaf 1 van dit artikel worden de bepalingen van de artikelen 108 tot en met 117 van de Slotakte van Wenen van toepassing gemaakt op de stromen en bevaarbare rivieren die beide landen scheiden of doorlopen, dus ook op de Westerschelde en de Beneden-Zeeschelde. Zoals hiervoor reeds werd gesteld, bepalen de desbetreffende artikelen van de Slotakte van Wenen onder meer dat de mogendheden, die gescheiden of doorkruist worden door eenzelfde bevaarbare rivier of stroom, zich ertoe verbinden om in gemeenschappelijk akkoord ("en commun accord") alles te regelen wat de bevaarbaarheid van de rivier aangaat (artikel 108), dat de handelsscheepvaart volledig vrij is en dat elke staat zich belast met het uitvoeren van werken in het bed van de rivier zodat er geen belemmeringen zouden ontstaan voor de scheepvaart (artikel 113). Om deze werken te compenseren zijn de oeverstaten gerechtigd een recht te heffen evenredig met de getransporteerde goederen (artikel 111).

Ingevolge paragraaf 2 zullen de betoning en het loodswezen aan een gemeenschappelijk toezicht worden onderworpen, dat zal worden uitgeoefend door wederzijds benoemde commissarissen. Naar aanleiding van deze tekst werd de Permanente Commissie opgericht. De Commissie werkt uitstekend en nam reeds talrijke initiatieven. Zij gaf de aanzet tot de installatie van de Schelde Inlichtingen Dienst en de oprichting van de Walradarketen. Daarenboven stelt paragraaf 2 dat er gematigde loodsgelden zullen worden vastgelegd en dat elk schip dat de Westerschelde bevaart de vrije loodskeuze bezit (Belgische of Nederlandse loods).

In paragraaf 3 wordt bepaald welke tolgelden geheven mochten worden. De tolgeldheffingsprocedure mag de scheepvaart niet hinderen.

Wat de binnenwateren betreft bepaalt paragraaf 5 dat de scheepvaart tussen de Schelde en de Rijn wederkerig vrij zal zijn.

Bovendien voorziet paragraaf 8 dat, indien de binnenwateren onbruikbaar zouden worden voor de scheepvaart door natuurlijke gebeurtenissen of door kunstwerken, de Nederlandse regering

²² WITTE, E. en CRAEYBECKX, J., Politieke geschiedenis van België sinds 1830, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1985, p 9

aan de Belgische scheepvaart andere wegen zal aanwijzen die even veilig zijn.

De resterende bepalingen zijn voor deze uiteenzetting van minder belang, en worden dus niet verder behandeld.

Het Scheldestatuut werd verder uitgewerkt door het Verdrag van 5 november 1842 en in de reglementen van de overeenkomst van 20 mei 1843. Dit statuut is tot op heden zo goed als ongewijzigd gebleven.

Volledigheidshalve kan nog verwezen worden naar het Verdrag van 12 mei 1863 betreffende de afkoop van de Scheldetol. De door het Scheidingsverdrag voorziene tolrechten waren zeer nadelig voor de concurrentiepositie van de haven van Antwerpen; daarom werd deze tol in de praktijk steeds door de Belgische overheid betaald. Om aan deze beslommeringen een einde te stellen besloot men de tol voor een éénmalig bedrag af te kopen. België betaalde een derde van de som; de rest werd gedragen door een 20-tal maritieme mogendheden.

HOOFDSTUK II: VERBETERINGSWERKEN EN HET SCHEIDINGSVERDRAG:
STOF VOOR DISCUSSIE

1. Begrip: onderhoud - verbetering

Het beginsel van vrijheid van scheepvaart legt aan de oeverstaten van een internationale rivier verschillende verplichtingen op, waaronder logischerwijze ook de verplichting tot onderhoud van de rivierbedding, zodat geen enkel obstakel de doorvaart kan belemmeren of bemoeilijken.²³ Omdat deze onderhoudsverplichting veelal aanzienlijke kosten met zich meebrengt, geeft zij in de praktijk dan ook aanleiding tot talrijke geschillen tussen de oeverstaten. De verplichting tot onderhoud betekent vooreerst dat er op een constante wijze baggerwerken dienen te worden uitgevoerd ter voorkoming van de verzanding van de vaargeulen. Op die manier kan ten alle tijden de nodige diepgang en breedte van de vaarweg aan de scheepvaart worden gegarandeerd. Bovendien zal elke hindernis voor de scheepvaart verwijderd moeten worden en zullen er werken moeten worden uitgevoerd om de natuurlijke verandering van de vaargeul te verhinderen. Verder brengt deze verplichting ook met zich mee dat de oeverstaat de vaarweg op een voldoende zichtbare wijze moet bebakenen en verlichten. Ook zal elke oeverstaat op regelmatige tijdstippen peilingen, stroom- en getijdestudies moeten verrichten, die op een overzichtelijke hydrografische kaart dienen te worden verwerkt, die dan ter beschikking zal worden gesteld van het publiek.²⁴ In zijn rapport aan de International Law Association inzake onderhoud en verbetering van natuurlijk bevaarbare waterwegen die verschillende staten scheiden stelde Zurbrügg zeer terecht dat het niet evident is om een duidelijk onderscheid te maken tussen onderhouds- en verbeteringswerken.²⁵ Volgens hem bestaat er geen absoluut criterium dat dit onderscheid op een abstracte wijze vast kan stellen. In sommige gevallen kan onderhoud ook tot verbetering leiden. Zurbrügg schrijft hierover het volgende: "Maintenance may in some cases involve, as a by-product and without any additional expenses, an improvement of the pre-existing navigability. In spite of this, legally it remains a maintenance". Het onderscheid is bijgevolg "in each particular case a matter of fact and proportion".²⁶

²³ BOVARD, P.A., o.c., p 41, nr. 60

²⁴ BOVARD, P.A., o.c., p 42, nr. 62; SOMERS, E., "Enkele volkenrechtelijke bedenkingen over het onderhoud van de Schelde", in Liber Amicorum E. Van Bogaert, Antwerpen, Kluwer, 1985, p 240

²⁵ VITANYI, B., The international regime of river navigation, Alphen aan de Rijn - Maryland, Sijthoff & Noordhoff, 1979, p 349; I.L.A. Report of the 56th Conference (1974), p 23-24

²⁶ I.L.A. Report of the 56th Conference (1974), p 123-124

Handelingen die doorgaans als onderhoudswerken worden beschouwd, zijn deze die bedoeld zijn om de bestaande bevaarbaarheidsomstandigheden te bewaren. Verbeteringswerken daarentegen worden uitgevoerd om de bevaarbaarheid van de waterweg te vergroten. Het fundamentele onderscheid tussen onderhoud en verbetering bestaat erin dat de eerste handeling gericht is op het behoud van de waterweg als transportmiddel, terwijl de tweede in feite alle werken betreft die vereist zijn voor de toenemende noden van het scheepvaartverkeer op de betrokken waterweg.²⁷

Onmiddellijk dringt zich de vraag op of de oeverstaten van een internationale rivier eveneens gehouden zijn werken uit te voeren ter verbetering van de bevaarbaarheid. Vele verdragen blijven op dit punt in een stilzwijgen gehuld, hetgeen natuurlijk aanleiding geeft tot de nodige wrijvingen tussen naburige oeverstaten. Hier kan eveneens verwezen worden naar het Zurbrügg-rapport aan de International Law Association. Deze auteur is de mening toegedaan dat de oeverstaten van een internationale waterweg niet gehouden zijn, bij gebrek aan enige verdragsbepaling, verbeteringswerken te verrichten die voldoen aan de toenemende eisen van de scheepvaart. Wel spoort hij de oeverstaten aan onderhandelingen op dit vlak aan te knopen en samen te werken.²⁸

Interessant is wel dat in dit rapport ook wordt gesteld dat wanneer er een verdrag wordt gesloten op dit vlak, het principe van het economisch belang van de werken primeert op het territorialiteitsbeginsel.

Dit laatste impliceert dat de oeverstaten in gemeen overleg de uitvoeringsmodaliteiten van de werken moeten regelen. Zo zouden de kosten gedragen dienen te worden in verhouding tot de economische voordelen die elk zal putten uit de geplande werken.

Evenwel zou het onaanvaardbaar zijn dat een bepaalde oeverstaat zulk een passieve en negatieve houding aanneemt, waardoor de economische ontwikkeling van een andere oeverstaat in het gedrang komt en dit om louter concurrentiële redenen. Dit zou een ontegensprekelijk misbruik uitmaken van het principe dat elke oeverstaat in beginsel soevereine rechten uitoefent op het deel van de rivier die door zijn territorium stroomt. Bovendien zou hierdoor afbreuk worden gedaan aan de fundamentele grondvesten van het Europese Unieverdrag.

²⁷ VITANYI, B., *o.c.*, p 350

²⁸ I.L.A. Report of the 56th Conference (1974), p 124-127

2. Het Scheidingsverdrag van 1839

Het Verdrag van 1839 spreekt niet expliciet over onderhoud of verbetering. Artikel 9 bepaalt dat de artikelen 108 tot en met 117 van de Slotakte van Wenen van toepassing zijn op de Schelde (artikel 9 § 1) en dat de instandhouding van de passen van de Schelde afwaarts Antwerpen zullen worden onderworpen aan een gemeenschappelijk toezicht, uitgeoefend door Commissarissen aan beide zijden benoemd (artikel 9 § 2, lid 2). Bovendien staat in § 2, lid 2 van artikel 9 te lezen dat de twee regeringen zich ertoe verbinden de bevaarbare passen van de Schelde (en haar mondingen) in stand te houden, elk voor hun deel van de stroom.

Men kan zich aldus de vraag stellen wat de contracterende partijen in werkelijkheid bedoeld hebben met dergelijke -op het eerste gezicht niet erg duidelijke- verdragsbepaling. De uitvoeringsreglementen hebben voor deze problematiek weinig soelaas gebracht.

Bij gebreke aan een uitdrukkelijke bepaling omtrent verbeteringswerken ontstonden er vanzelfsprekend interpretatieverschillen.

België heeft steeds gepleit voor een relatief ruime interpretatie, met verwijzing naar de tekst en de geest van de Slotakte van Wenen, terwijl Nederland slechts genoeg kon nemen met een zeer strikte uitlegging, vreemd aan de Europese gedachte sinds het Congres van Wenen.

Dit meningsverschil is mede te verklaren door een fundamenteel historisch en economisch belangenconflict tussen beide oeverstaten. Anders dan voor Nederland, is de Westerschelde voor België van oudsher van vitaal economisch belang als maritieme toegangsweg naar Antwerpen en Gent. Daarenboven is de scheepvaart op de Schelde voor de haven van Rotterdam een steeds groeiende storende concurrentiefactor gaan uitmaken. Te verregaande onderhouds- of verbeteringswerken brengen voor de Nederlandse overheid eveneens enorme kosten met zich mede, gelden die men vanzelfsprekend liever elders wenst te besteden, vooral in periodes van economische recessie.

a) Het Belgisch standpunt

België is de mening toegedaan dat het beginsel van de vrijheid van scheepvaart op de Schelde in de meest ruime zin geïnterpreteerd dient te worden en dat bijgevolg de vaargeulen regelmatig moeten worden aangepast aan de noden van de moderne scheepvaart en scheepsbouw, met dien verstande natuurlijk dat Nederlandse fundamentele belangen hierdoor niet al te zeer worden geschaad.²⁹

De scheepvaart op de Schelde kan met andere woorden enkel beperkt worden wanneer de veiligheid en de volksgezondheid, zowel te water als op het grondgebied zelf, in het gedrang komt. Maatregelen die de scheepvaart vertragen, hinderen of

²⁹ BOVARD, P.A., o.c., p 131-133

beperken, kunnen enkel worden getroffen met instemming van de Belgische overheid.³⁰

Een dergelijke -voor de Nederlanders te ruime- interpretatie vindt haar juridische grondslag in de bewoordingen van het Scheidingsverdrag zelf. Het Scheidingsverdrag voorziet immers, zoals hiervoor reeds meermaals gesteld werd, in een integrale incorporatie van de artikelen 108 tot en met 117 van de Slotakte van Wenen.³¹

Artikel 113 van de Slotakte stipuleert dat elke oeverstaat gehouden is de waterwegen vrij te houden van iedere hindernis voor de scheepvaart: "Elke oeverstaat zorgt voor het onderhoud van de eigen jaagpaden en de uitvoering van de noodzakelijke werken aan de waterwegen om op die wijze de scheepvaart niet te belemmeren".³²

Op het Congres van Wenen werd een Commissie gelast het vraagstuk van de vrijheid van scheepvaart op de Rijn en de Schelde te onderzoeken. Die Commissie werkte het Rijnreglement uit waarin een artikel 7 kan worden teruggevonden met de volgende inhoud: "Chaque état riverain se chargera de l'entretien des chemins de halage qui passent par son territoire, et des travaux nécessaire pour le même étendue dans le lit de la rivière, pour ne faire éprouver aucun obstacle à la navigation". Deze tekst werd uiteindelijk bijna woordelijk overgenomen in artikel 113 van de Slotakte.³³ Het bijzonder Rijnreglement werd vervolgens opgenomen in Bijlage XVI B van de Slotakte. Het reglement, opgenomen in Bijlage XVI C, bepaalt dat het beginsel van de vrijheid van scheepvaart wordt uitgebreid tot andere rivieren, waaronder de Schelde. Artikel 5 van dit reglement voorziet ook dat de oeverstaten zich gelasten met het onderhoud van de jaagpaden en de noodzakelijke werken in de rivierbedding.³⁴

Uit deze teksten kan zonder enige twijfel worden afgeleid dat de regels inzake onderhoud en verbetering identiek zijn voor

³⁰ STRUBBE, J., "De politieke geschiedenis en het internationale statuut van de Westerschelde", Water, 1988, nr. 43, p 240

³¹ Artikel 9 § 1 van het Scheidingsverdrag

³² PANNEELS, E., Het Wener Congres, o.c., p 31; Franse tekst: "Chaque état riverain se chargera de l'entretien des chemins de halage qui passent par son territoire, et des travaux nécessaire pour le même étendue dans le lit de la rivière, pour ne faire éprouver aucun obstacle à la navigation".

³³ Artikel 1 van het bijzonder reglement, opgenomen in Bijlage XVI C van de Slotakte van Wenen.

³⁴ ROLIN JACQUEMYS, E., "L'entretien de l'Escaut suivant les traités", R.D.I.L.C., 1928, p 383-384
Artikel 5 van het reglement vervat in Bijlage XVI C van de Slotakte van Wenen: "Les états riverains des rivières spécifiées à l'article premier se chargent de l'entretien des chemins de halage et des travaux nécessaires dans le lit des fleuves, de la même manière que cela a été arrêté à l'article 7 pour le Rhin".

Schelde en Rijn. Er was op dit punt derhalve een volledige juridische gelijkshakeling.³⁵

Bovendien blijkt uit de algemene bewoordingen van artikel 9 § 1 van het Scheidingsverdrag dat de verdragsluitende partijen niet in het minst de bedoeling hadden het juridisch statuut van de Schelde, vervat in de Slotakte van Wenen, te wijzigen, zodat de oeverstaten niet meer gehouden zouden zijn de noodzakelijke verbeteringswerken te verrichten voor het gedeelte van de rivier gelegen op hun grondgebied.

Bijgevolg is Nederland, ingevolge artikel 9 § 1 van het Scheidingsverdrag, ertoe gehouden op eigen kosten de bevaarbaarheid te verzekeren voor het gedeelte dat door haar grondgebied stroomt, hetgeen niet alleen onderhoudswerken betreft, maar ook alle verbeteringswerken om aan de toenemende behoeften van de moderne scheepvaart te kunnen beantwoorden.³⁶

De verplichting tot onderhoud van de vaargeulen heeft geen zin indien er geen werken worden ondernomen om de vrije scheepvaart in de toekomst verder te blijven verzekeren, rekening houdende met de technische en economische vooruitgang.³⁷

Artikel 9 § 2, lid 1 van het Scheidingsverdrag voorziet een gemeenschappelijk intergouvernementeel bestuurlijk toezicht inzake de beloodsing, de bebakening en de instandhouding van de Scheldepassen afwaarts Antwerpen. Hieruit kan onmogelijk worden afgeleid dat de verdragspartijen het voornemen hadden afbreuk te doen aan artikel 113 van de Slotakte van Wenen; België verkreeg enkel het recht om er op toe te zien dat de volkenrechtelijke verplichtingen van haar Noorderbuur, vervat in dit laatste artikel, in de praktijk ook zouden worden nageleefd.³⁸ De zinsnede van artikel 9 § 2, lid 2 van het Scheidingsverdrag waarbij de Belgische en de Nederlandse regering zich ertoe verbinden de bevaarbare passen van de Westerschelde in stand te houden (elk voor hun deel) betreft in feite niets anders dan een uitdrukkelijke beginselverklaring die voortvloeit uit de algemene bewoordingen van artikel 113 van de Slotakte van Wenen, dat in het Scheidingsverdrag werd opgenomen in artikel 9 § 1 van het Scheidingsverdrag. Het feit dat het Scheidingsverdrag zulk een uitdrukkelijke verklaring niet voorziet voor verbeteringswerken, kan onmogelijk tot de conclusie leiden dat de verdragsluitende partijen in 1839

³⁵ PINTOR, S., "Le régime international de l'Escaut", R.C.A.D.I., 1928, I, p 285-367; ROLIN JACQUEMYS, E., o.c., p 384; VAN BOGAERT, E., "De evolutie van de verdragsregelingen betreffende de Schelde", Stud. Dipl., 1978, p 575-596; SOMERS, E., o.c., p 242; ERKENS, N., "Le statut international de l'Escaut", B.T.I.R., 1967, p 371

³⁶ ROLIN JACQUEMYS, E., l.c., p 390; SOMERS, E., o.c., p 342; VAN BOGAERT, E., l.c., p 584; ERKENS, N., l.c., p 368-369

³⁷ VAN BOGAERT, E., l.c., p 584; ERKENS, N., l.c., p 372; BASTID, P., "La question et le différend Hollando-Belge", R.G.D.I.P., 1928, p 697: "Le libre passage n'est rien s'il ne s'agit pas d'un passage utile".

³⁸ ROLIN JACQUEMYS, E., l.c., p 377-399; SOMERS, E., o.c., p 242; ERKENS, N., l.c., p 371; zie ook SMIT, C., De Scheldekwestie, o.c., p 35-36

duidelijk de bedoeling hadden van deze verplichting tot verbetering, vervat in artikel 113, wederzijds afstand te doen. Dat men op de Conferentie van Londen, waaruit het Scheidingsverdrag voortkomt, de beginselen van de Slotakte van Wenen zonder enige aanpassing heeft willen overnemen, blijkt duidelijk uit het Protocol van 20 januari 1831.³⁹ In dit Protocol kan een artikel worden aangetroffen waarin gesteld wordt dat de artikelen 108 tot en met 117 van de Slotakte van Wenen van toepassing zullen zijn op de rivieren die door België en Nederland stromen. Gedurende haar voorbereidende werkzaamheden sprak de Conferentie van Londen zich op dit punt meermaals uit.⁴⁰ Het leidt geen enkele twijfel dat de diplomatieke vertegenwoordigers van de nieuwe Belgische staat de scheepvaart in de meest ruime zin van het woord wilden verzekeren. Een memorie van 4 januari 1832 geeft de bedoeling van de aanwezigen op het Congres om verder te bouwen op de fundamentele principes van de Conferentie van Wenen duidelijk weer.⁴¹ Na een grondig onderzoek van de diplomatieke correspondentie, gevoerd tijdens de onderhandelingen inzake de afkoop van de Scheldetol, komt Baron Rolin Jacquemyns uiteindelijk zeer terecht tot de vaststelling dat Nederland een klare kijk had op haar internationale verplichtingen en dat zij zelf in de praktijk eveneens toepassing maakte van artikel 113 van de Slotakte van Wenen.⁴² Vermeldenswaardig is de brief de dato 6 maart 1862 van de Engelse Minister Buchanan aan het Foreign Office waarin hij meedeelde dat hij tot de Nederlandse Ministers Thobecke en Kattendijke de vraag had gericht hem informatie te bezorgen, zodat kon worden nagegaan of er op de Schelde noodzakelijke werken dienden te worden verricht om de rivier bevaarbaar te maken en of er werken nodig waren die een gunstige invloed zouden kunnen uitoefenen op de bevaarbaarheid

³⁹ ROLIN JACQUEMYS, E., l.c., p 391 (integrale tekst wordt hier weergegeven)

⁴⁰ ROLIN JACQUEMYS, E., l.c., p 390

⁴¹ De integrale tekst van deze memorie werd opgenomen in de bijdrage van ROLIN JACQUEMYS, p 392: "Or, il se trouve que, depuis le rétablissement de la paix, la navigation des fleuves a fait l'objet de stipulations particulières entre les différents Etats; ainsi, ce n'était point avec des principes abstraits, c'était avec les traités qui forment aujourd'hui le code politique de l'Europe, que l'article en question devait être en rapport. Ces traités ont considérablement altéré les privilèges que le droit des gens général attribuait aux Gouvernements sur la navigation des fleuves et rivières. Les Gouvernements avaient le privilège de les fermer, sur leur territoire, au commerce des autres nations; ils y ont renoncé. Ils avaient le privilège d'en imposer arbitrairement l'usage; ce privilège a été modifié; il en est de même de ceux d'étape, de rompre charge, de douane, etc. Quelquesuns ont été abolis, d'autres changés, et tous subordonnés à la maxime européenne d'une navigation sans entraves.

⁴² ROLIN JACQUEMYS, E., l.c., p 392

in het algemeen.⁴³ Hierop maakte de Nederlandse regering zonder enig formeel protest een nota over waarin een opsomming werd gemaakt van alle noodzakelijke werken.⁴⁴ De Nederlandse regering ging aldus volledig akkoord met de Engelse visie dat artikel 113 van de Slotakte van Wenen volledig deel uitmaakt van het Scheidingsverdrag en dat Nederland dus eveneens gehouden is tot het uitvoeren van de noodzakelijke verbeteringswerken.⁴⁵

b) Het Nederlandse standpunt

De Belgische interpretatie werd door Nederland nooit aanvaard. De Nederlandse rechtsleer trachtte het Scheidingsverdrag van oudsher zo te interpreteren dat Nederland volkenrechtelijk enkel verplicht kan worden tot het verrichten van onderhoudswerken strictu sensu, met andere woorden dat Nederland er enkel toe gehouden kan zijn de Westerschelde in stand te houden in de toestand waarin zij zich op het ogenblik van de ondertekening van het Scheidingsverdrag bevond.⁴⁶

De Nederlandse rechtsleer gaat ervan uit dat de regels van artikel 113 van de Slotakte van Wenen worden beperkt door artikel 9 § 2, lid 2 van het Scheidingsverdrag en dit op grond van het adagium "Lex specialis derogat lex generalis". De verplichting tot uitvoering van werken werd voor de Schelde bijgevolg beperkt tot de noodzakelijke onderhoudswerken aan de bevaarbare passen, doch een verplichting tot uitvoering van verbeteringswerken kan in artikel 9 volgens de Nederlandse opvatting niet worden teruggevonden. Verder zouden de verplichtingen vervat in de Slotakte van Wenen en in het Scheidingsverdrag geenszins absoluut en onbeperkt zijn en zouden bijgevolg enkel begrepen kunnen worden in het tijds kader van het begin van de 19de eeuw. Eysinga zegt hierover het volgende: "C'est d'abord que la portée de cette disposition (article 113) est restreinte, et qu'elle ne dépasse pas les travaux que ces auteurs ont pu avoir en vue, donc des travaux qui de nos jours, seraient considérés comme extrêmement simple et qui ne comporteraient pas de grandes dépenses".⁴⁷

⁴³ ROLIN JACQUEMYS, E., l.c., p 394 (Originele Engelse tekst)

⁴⁴ ROLIN JACQUEMYS, E., l.c., p 394-395 (originele Franse tekst van deze nota)

⁴⁵ BOVARD, P.A., o.c., p 134

⁴⁶ BOVARD, P.A., o.c., p 134; STRUBBE, J., l.c., p 240
Het Nederlandse standpunt werd in 1928 zeer duidelijk geformuleerd door Eysinga als repliek op de stellingname van Baron Rolin Jacquemys. Zie EYSINGA, W., "L'entretien de l'Escaut suivant les traités", R.D.I.L.C., 1928, p 732-752 en SOMERS, E., o.c., p 241-242 voor een beknopt overzicht van de Nederlandse stelling.

⁴⁷ EYSINGA, W., l.c., p 13

Grote regularisatiewerken of andere aanpassings- en verbeteringswerken die vandaag de dag legio zijn voor grote internationale rivieren, zouden in 1815 onbekend geweest zijn. Ook mag volgens de Nederlandse rechtsleer niet vergeten worden dat in die tijd de schepen nog niet werden aangedreven door mechanische hulpmiddelen, waardoor het laadvermogen aanzienlijk kleiner was.⁴⁸ Dit alles brengt ons bij het volkenrechtelijk dilemma van de interpretatie en toepassing van verdragsteksten in de tijd.

Bovendien zijn de verplichtingen die voortvloeien uit het Schelde- en Rijnreglement niet identiek; zij hebben enkel een gemeenschappelijke oorsprong, namelijk de Slotakte van Wenen.⁴⁹

c) Het feitelijk vetorecht van de Nederlandse overheid

Wat er ook van zij, ten gevolge van deze interpretatieproblemen bezit Nederland een feitelijk vetorecht, waarvan regelmatig gebruik wordt gemaakt om de Belgische/Vlaamse regering ertoe te dwingen andere, zogenaamde internationale verplichtingen na te komen, of om ervoor te zorgen dat België tot compromissen zou overgaan. Zo verzette Nederland zich in het verleden steeds met klem tegen het 48'/43'-verdiepingsprogramma door dit bestuurlijk te koppelen aan de uitvoering van het Maasverdrag.⁵⁰

In de praktijk is Nederland slechts uitzonderlijk bereid om mee te werken aan de noodzakelijke verbetering van de vaargeulen. Maar zelfs indien Nederland de Belgische interpretatie zou aanvaarden, dan nog zouden de noodzakelijke aanpassingswerken slechts kunnen geschieden met instemming van de Nederlandse overheid.⁵¹ Artikel 108 van de Slotakte van Wenen voorziet immers dat de mogendheden zich ertoe verbinden om alles wat betrekking heeft op de scheepvaart te regelen in gemeenschappelijk akkoord ("en commun accord"). Deze redenering kan echter niet gevolgd worden daar artikel 113 van de Slotakte aan elke oeverstaat de verplichting oplegt de nodige verbeteringswerken uit te voeren. Deze bepaling bevat geen enkele verwijzing naar de instemmingsregel vervat in artikel 108 van deze Akte.

Totaal in strijd met de artikelen 108 en volgende van de Slotakte van Wenen, slaagt Nederland er in om bepaalde aanpassingswerken uit te voeren zonder voorafgaandelijk overleg met België. Het gaat veelal om werken van louter Nederlands belang die eventueel nadeel kunnen opleveren voor de scheepvaart op

⁴⁸ EYSINGA, W., l.c., p 11-12

⁴⁹ EYSINGA, W., l.c., p 13-19

⁵⁰ BOVARD, P.A., o.c., p 132 (voetnoot 150); STRUBBE, J., o.c., p 240

⁵¹ STRUBBE, J., l.c., p 240

de Schelde naar Antwerpen. Nederland beroept zich dan meestal op zijn soevereiniteitsrechten op de Westerschelde.⁵² België kan zich in beginsel wenden tot het Internationaal Gerechtshof wanneer Nederland het Scheldestatuut niet respecteert. In de praktijk werd van deze mogelijkheid nooit gebruik gemaakt.

3. Verbeteringswerken aan de Rijn en de Donau

a) Onderhouds- en verbeteringswerken op de Rijn

Op de Conferentie van Rastatt (1798) werd het probleem van het onderhoud van bevaarbare rivieren voor de eerste maal aangekaart. Aan Franse zijde was men van oordeel dat de jaagpaden in een goede staat van onderhoud dienden te worden gehouden. In die tijd waren jaagpaden van cruciaal belang, aangezien de scheepvaart op de binnenwateren werd uitgeoefend met kleine schepen zonder enige vorm van mechanische voortstuwing.⁵³

In 1803 bepaalde de "Recès principal de députation extraordinaire de l'Empire" dat de vroegere tolsystemen werden afgeschaft en vervangen door een uniforme contributie, welke bij voorrang zou worden aangewend voor werken noodzakelijk voor de scheepvaart.⁵⁴

De Slotakte van Wenen ging een stap verder. In artikel 113 werd, zoals hierboven reeds in extenso werd uiteengezet, niet alleen aandacht besteed aan het onderhoud van de jaagpaden; elke oeverstaat moest bovendien zorg dragen voor de uitvoering van noodzakelijke werken aan de waterwegen om aldus de scheepvaart een onbelemmerde doorvaart te kunnen verzekeren.⁵⁵ Deze tekst werd bovendien van toepassing verklaard op andere rivieren zoals de Moezel, de Maas en de Schelde. De Slotakte voorzag geen vorm van samenwerking tussen de oeverstaten in artikel 113, doch uit artikel 108 kan een recht van gemeenschappelijke controle worden afgeleid.⁵⁶ Dat de Rijnsoeverstaten van oordeel waren dat hun verplichtingen op grond van artikel 113 verder gingen dan louter onderhoud blijkt uit de beslissing van Duitsland om in 1830 over te gaan tot het uitvoeren van verbeteringswerken aan de pas van Bingen, waarbij een deel van de bedding werd aangepast.⁵⁷

⁵² STRUBBE, J., l.c., p 240

⁵³ VITANYI, B., o.c., p 348

⁵⁴ VITANYI, B., o.c., p 348

⁵⁵ PANNEELS, E., o.c., p 31

⁵⁶ VITANYI, B., o.c., p 348-349

⁵⁷ ROLIN JACQUEMYS, E., l.c., p 385

Op het Congres van Wenen werd reeds beslist tot de oprichting van een Centrale Commissie voor de Rijn, waar elke oeverstaat vertegenwoordigd was door een Commissaris. Deze Commissie moest de scheepvaart op de Rijn controleren en de samenwerking tussen de oeverstaten bevorderen.⁵⁸ In afwachting van een definitief scheepvaartreglement voor de Rijn kreeg de Commissie de opdracht een intermediair onderzoek te verrichten.⁵⁹ De totstandkoming van dit definitieve reglement gaf aanleiding tot lange debatten in de schoot van de Centrale Commissie, zodat er pas op 31 maart 1831 werd overgegaan tot de ondertekening van de Akte van Mainz houdende de overeenkomst tussen de oeverstaten en het reglement op de vaart.⁶⁰ Inzake de Rijnvaart specificieerde artikel 67 van de Akte van Mainz dat elke oeverstaat op zijn grondgebied en op eigen kosten ertoe gehouden was elke belemmering voor de scheepvaart weg te nemen, voor zover echter deze belemmeringen voortvloeiden uit een gebrek aan behoorlijk toezicht en onderhoud.⁶¹ Het begrip "noodzakelijke werken" lijkt hier aldus niet erg ruim te zijn opgevat; het betrof enkel het behoud van de status quo, t.t.z. de oeverstaten moesten er enkel over waken dat de vaargeul niet deterioreerde waardoor de bestaande belangen van de scheepvaart op de Rijn in het gedrang zouden komen. Artikel 18 voorzag dan in de rechtekking van de vaargeul, hetgeen slechts kon geschieden met instemming van de andere oeverstaten.⁶² Hier ging het duidelijk om verbeteringswerken. De praktijk toont echter het tegendeel aan; de Rijnsoeverstaten interpreteerden de Akte van Mainz niet zo letterlijk. Toen de andere Rijnsoeverstaten Nederland in gebreke stelden de bedding van de Waal aan te passen, werd er verwezen naar de bestaande verbintenissen die deze staat op zich had genomen, met andere woorden naar het bestaande verdragsrecht (de Akte van Mainz). De Nederlandse Commissaris in de Commissie voor de Rijnvaart verzette zich geenszins tegen deze zienswijze.⁶³ In tegenstelling tot het Nederlands-Belgisch Scheidingsverdrag van 1839 voorzag artikel 23 van het Zollverein-Verdrag (1851) betreffende de handel en de scheepvaart tussen Nederland en Duitsland een meer uitdrukkelijke verklaring inzake verbeteringswerken. Iedere oeverstaat diende er immers voor te zorgen dat de vaargeul van de Rijn die door zijn territorium stroomde

⁵⁸ ROLIN JACQUEMYS, E., l.c., p 384

⁵⁹ Artikel 31 van het reglement (Bijlage XVI B van de Slotakte van Wenen)

⁶⁰ DE RANITZ, H., De Rijnvaart-Acte, Leiden, P. Somerwil, 1889, p 93-94

⁶¹ VITANYI, B., o.c., p 349

⁶² VITANYI, B., o.c., p 349

⁶³ ROLIN JACQUEMYS, E., l.c., p 385-386

werd uitgediept, zodat er voldoende diepgang zou kunnen worden verzekerd aan alle binnenvaartuigen in alle seizoenen.⁶⁴ De Akte van Mannheim (1868)⁶⁵ gaf een juistere en meer nauwkeurige omschrijving van het begrip "noodzakelijke werken" dan dit het geval was bij de Akte van Mainz. Bovendien werd ook een belangrijke stap voorwaarts gezet met betrekking tot de samenwerking tussen de oeverstaten. Artikel 28 bepaalt dat de contracterende staten de vaargeul in een goede staat dienen te brengen en te onderhouden.⁶⁶ Ingevolge een overduidelijke interpretatie van de Commissie voor de Rijnvaart kan zonder enige twijfel gesteld worden dat de internationale verplichtingen van de Rijnsoeverstaten er niet enkel in bestaan een situatie van status quo te behouden; zij worden er evenzeer toe gedwongen de noodzakelijke hydrografische werkzaamheden te verrichten.⁶⁷ Het vaarwater dient derhalve in zulk een goede staat te worden gebracht dat het ten alle tijde voldoende diepte verschaft.⁶⁸

Akio Kasama zegt hierover het volgende: "Par cette clause (article 28), on avait en vue en 1868, les travaux de correction, exécutés principalement pour la défense contre les inondations, et qu'on pensait alors devoir constituer la seule mise en état possible. Mais dans la mouvante réalité des faits et à la suite des progrès incessants de la technique des constructions navales, le bon état du chenal ne saurait être fixé à un moment déterminé". ... "L'obligation des riverains a donc le caractère d'une adaptation continue". De verplichtingen van artikel 28 moeten derhalve geïnterpreteerd worden naargelang de evolutie van de techniek en de wijzigende omstandigheden.⁶⁹ De verdragsluitende staten waren aldus van oordeel dat de scheepvaart het nodige comfort moest ondervinden en niet belemmerd of gehinderd mocht worden door een onaangepaste

⁶⁴ VITANYI, B., o.c., p 349

⁶⁵ De Akte van Mannheim werd pas in het Belgisch Staatsblad van 29 september 1954 gepubliceerd, met een addendum en een erratum op 6 mei 1955. Cfr. ALOY, J., "Belgische aanwezigheid op de Rijn", in Liber Amicorum Lionel Tricot, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1988, p 3

⁶⁶ CHAMBERLAIN, J.P., The regime of the international rivers: Danube and Rhine, New York, Colombia University, 1923, p 241; KASAMA, A., o.c., p 83; VALK, W., Wetgeving voor de Rijnvaart, Amsterdam, H.J. Paris, 1928, p 48; DE RANITZ, H., o.c., p 93-94

⁶⁷ In artikel 23 werd uitdrukkelijk het voornemen geuit om het vaarwater voor het gedeelte van Keulen tot Dordrecht en Rotterdam te verbeteren; zie hiervoor DE RANITZ, H., o.c., p 94-95

⁶⁸ DE RANITZ, H., o.c., p 94-95

⁶⁹ KASAMA, A., o.c., p 83; contra VITANYI, B., o.c., p 353
Zie ook: DE RANITZ, H., o.c., p 94. Deze laatste auteur verwijst uitdrukkelijk naar de bepalingen van de Slotakte van Wenen: "de laatste verplichting om het vaarwater in een goede staat te brengen, reeds voorkomende in de Wener Acte ..."

toestand van de toegankelijke vaargeulen. Artikel 31 van de Akte van Mannheim verschaft hiertoe de nodige waarborgen. Waterbouwkundige ingenieurs uit verschillende Rijnsoeverstaten zullen ingevolge dit artikel regelmatig onderzoeken verrichten naar de toestand van de vaarweg. De Centrale Commissie zal aangeven waar en wanneer deze onderzoeken zullen plaatsvinden en neemt eveneens kennis van alle eindverslagen.⁷⁰ Bovendien zal de Centrale Commissie alle klachten onderzoeken met betrekking tot de toepassing van de bepalingen van deze Akte, dus ook met betrekking tot de verplichtingen vervat in artikel 28.⁷¹ Wel blijft iedere oeverstaat soeverein met betrekking tot de beslissing over het uitvoeren van de werken zelf; de Centrale Commissie fungeert enkel als waarnemer, adviseur en verzoener.

b) Onderhouds- en verbeteringswerken op de Donau

De internationalisering van het Donaustatuut heeft in belangrijke mate bijgedragen tot de totstandkoming van organisatorische regels met betrekking tot de verplichtingen van de oeverstaten van internationale rivieren tot uitvoering van onderhouds- en verbeteringswerken aan de vaarwegen.⁷²

Reeds naar aanleiding van het Verdrag van 1840 inzake de scheepvaart op de Donau tussen Oostenrijk en Rusland, nam Rusland de taak op zich om zo snel mogelijk alle noodzakelijke werken te ondernemen zodat een halt zou worden toegeroepen aan de steeds toenemende verzanding van de monding van de rivier. Wegens het uitbreken van de Krim-oorlog werd dit voornemen nooit doorgezet.

Na deze oorlog kreeg Turkije de monding van de Donau in handen. Omdat Turkije financieel en technisch in de onmogelijkheid was om de obstakels (zandbanken) voor de scheepvaart in de monding weg te ruimen, besloten de contracterende partijen van het Verdrag van Parijs (1856) om deze taak toe te vertrouwen aan een internationale Commissie. Deze Commissie, waarin zowel oeverstaten als niet-oeverstaten vertegenwoordigd waren, moest ervoor zorgen dat de nodige werkzaamheden werden uitgevoerd. Aangezien deze Commissie de bevoegdheid verkreeg om op onafhankelijke wijze de nodige waterbouwkundige werken te laten verrichten, kreeg zij een zuiver supranationaal karakter.⁷³ De bevoegdheid van deze instelling werd dus niet be-

⁷⁰ DE RANITZ, H., o.c., p 98-99

⁷¹ DE RANITZ, H., o.c., p 106-116; VITANYI, B., o.c., p 553

⁷² VITANYI, B., o.c., p 353-355; KASAMA, A., o.c., p 101, alwaar het Verdrag van Parijs wordt beschreven als een sensationele etappe in de geschiedenis van de vrijheid van de scheepvaart op internationale rivieren.

⁷³ KASAMA, A., o.c., p 110

De werken die werden uitgevoerd in opdracht van de Commissie hebben een belangrijk effect gehad op de scheepvaart. Voor 1856 konden er slechts

perkt tot inspectie van scheepvaartbelemmeringen of tot het formuleren van voorstellen zoals dit het geval is bij de Centrale Commissie voor de Rijnvaart.⁷⁴

De bevoegdheden van de Commissie werden stelselmatig gewijzigd, doch een gedetailleerde studie van het Donaustatuut zou ons in dit kort bestek te ver leiden.

4. Het Waterwegenstatuut van Barcelona van 1921

Het probleem van de waterbouwkundige verbeteringswerken speelde een belangrijke rol op de Conferentie van Barcelona. Op vraag van de Belgische delegatie kwam de Bijzondere Onderzoekscommissie, die werd opgericht in de schoot van deze Conferentie, tot de conclusie dat het behoud van de huidige omstandigheden -gelet op de huidige snelheid van de technische ontwikkeling- niet voldoende is om een internationale waterweg op een adequate wijze uit te baten. Verder was de Commissie van oordeel dat iedere oeverstaat ertoe gehouden zou moeten zijn alle werken uit te voeren die noodzakelijk geacht worden voor de aanpassing van de waterweg aan de actuele omstandigheden. Bij het ontbreken van zulk een verplichting zou de vrijheid van scheepvaart op internationale waterwegen vlug tot een dode letter verworden, omdat zij niet meer zou kunnen worden uitgeoefend in omstandigheden aangepast aan de normale vereisten van de scheepvaart. Het ontwerpartikel aangaande uitvoering van werken stelde vooreerst dat de oeverstaten alle werken zouden uitvoeren die nodig waren in het licht van de bestaande staat van bevaarbaarheid van de betrokken waterweg. Indien een oeverstaat die verzoekt dat er werken zouden worden uitgevoerd ter verbetering van de waterweg, voorstelt de kosten hiervoor te dragen, kan niet geweigerd worden deze werken uit te voeren of te laten uitvoeren.⁷⁵ Dit voorstel verdeelde de Conferentie. De ingesloten staten waren vanzelfsprekend de mening toegedaan dat de vrijheid van scheepvaart waardeloos is wanneer de mogelijkheid tot scheepvaart niet zou worden gewaarborgd door de nodige aanpassingswerken. De Tsjechische vertegenwoordiger zette uiteen dat het voor zijn land van vitaal belang was dat het stroomafwaartse gedeelte van een internationale waterweg zou worden onderhouden in een toestand die beantwoordde aan de normale vereisten van de scheepvaart. Het is evenzeer niet erg moeilijk te begrijpen dat de Nederlandse delegatie, die steeds liberale standpunten innam naar aanleiding van andere materies op de

schepen de Donau opvaren van ongeveer 200 ton. In 1928 konden er reeds schepen binnen- en buitenvaren van 6.500 ton laadvermogen. Hierdoor kreeg de Donau een uitgesproken maritiem karakter.

⁷⁴ Zie voor een algemeen volkenrechtelijk historisch overzicht: KASAMA, A., O.C., p 91-133

⁷⁵ VITANYI, B., O.C., p 356, alwaar in voetnoot 73 verwezen wordt naar "the confererence of navigable waterways".

Conferentie, op dit vlak zeer terughoudend was. De Nederlanders waren van mening dat het uitvoeren van zulke werken niet mogelijk was zonder instemming van de betrokken territoriale oeverstaten en dit op grond van het soevereiniteitsbeginsel. De delegaties van de Latjns-Amerikaanse landen waren het met dit ontwerpartikel evenmin eens. Dergelijke regeling zou voor hen immers betekenen dat er duizende kilometers rivier zouden moeten worden aangepast, hetgeen technisch en financieel onmogelijk werd geacht. Uiteindelijk kwamen de deelnemende staten toch tot een compromis.

Artikel 10 van het Statuut van Barcelona van 1921 betreffende de bevaarbare waterwegen van internationaal belang breekt definitief met de heersende opvattingen in internationaal recht.

De eerste paragraaf van dit artikel voorziet dat de oeverstaten gehouden zijn zo snel mogelijk alle obstakels en gevaren voor de scheepvaart te verwijderen. Het betreft dus duidelijk onvoorzienbare omstandigheden die de normale scheepvaart hinderen.

In de volgende paragraaf wordt het probleem van de regelmatige onderhoudswerken aangepakt. Wanneer de scheepvaart een regelmatig onderhoud vereist, is elk van de oeverstaten ertoe gehouden alle nodige stappen te nemen, rekening houdende, ten alle tijde, met de "stand van de scheepvaart". Deze bepaling geeft een extensieve omschrijving van het begrip "behoud van de bevaarbaarheid". Wel is de verplichting tot regelmatig onderhoud onderworpen aan twee voorwaarden. Ten eerste wordt er rekening gehouden met de hoeveelheid verkeer op het water, parameter voor de noodzakelijkheid van de werkzaamheden. Ten tweede wordt er gekeken naar het ontwikkelingsniveau en de economische ontwikkelingsgraad van de regio waar de geplande werkzaamheden zouden moeten worden uitgevoerd. Het behoeft geen betoog dat de onderhoudswerken voor waterwegen van geïndustrialiseerde landen aanzienlijker zullen zijn dan voor rivieren in ontwikkelingslanden. Een oeverstaat die ertoe gehouden is werken uit te voeren, is van deze verplichting ontheven andere oeverstaten aan te bieden deze werken in zijn plaats uit te voeren.

Het Statuut van Barcelona was een werkelijke innovatie op het gebied van verbeteringswerken aan bestaande internationale waterwegen. De verplichting tot het verrichten van verbeteringswerken, ingesteld door § 3 van artikel 10, is eveneens slechts voorwaardelijk. Elke oeverstaat kan weigeren de noodzakelijke aanpassingswerken uit te voeren om wettige redenen, onder meer van waterbouwkundige aard. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de geplande werken het normale waterregime zouden verstoren. Een andere grond van verzet is aanwezig wanneer de constructie van een nieuwe verbindingsweg minder duur is dan aanpassingswerken aan de bestaande.

Indien er geen wettige redenen van verzet voorhanden zijn kunnen oeverstaten onmogelijk weigeren verbeteringswerken uit te voeren, wanneer een andere aanbiedt de kosten hiervoor te zullen dragen en een billijk aandeel in de bijkomende kosten van onderhoud wenst te dragen. De staat die territoriaal gezien de werken moet uitvoeren kan de toelating aan de verzoekende staat geven om deze werken in zijn plaats te verrich-

ten. Doch, de oeverstaat op wiens grondgebied deze verbeteringswerken worden uitgevoerd kan, zelfs wanneer er geen wettige redenen aanwezig zijn, zich hiertegen verzetten op grond van vitale belangen, zoals de veiligheid van de staat. De regel dat enkel oeverstaten het recht hebben van aan een andere staat zulke werken uit te voeren die noodzakelijk zijn voor de scheepvaart wordt uitdrukkelijk bevestigd in het Statuut. (artikel 3 § 3 en 4)⁷⁶ België ondertekende, maar ratificeerde dit verdrag niet; Nederland weigerde dit verdrag te ondertekenen, omdat artikel 10 voor deze staat onaanvaardbaar was.

5. Het Belgisch-Nederlands Ontwerpverdrag van 1925⁷⁷

Onder invloed van een sterke annexionistische beweging maakte de Belgische regering op 11 februari 1919 de herziening van de verdragen van 1839 aanhangig bij de Opperste Raad van de Geallieerde Mogendheden. Op 26 februari werd een Commissie geïnstalleerd in de schoot van de Opperste Raad die zich over dit probleem zou buigen. Een weinig later kwam deze Commissie tot het besluit dat een herziening van het Scheidingsverdrag van 1839 wenselijk was omdat deze teksten aan België niet de beloofde garanties hadden gegeven. Voorts werd de wens uitgedrukt dat zowel Nederland als de Grote Mogendheden die in 1839 aan België de nodige waarborgen hadden beloofd, bij deze herziening moesten worden betrokken. De doelstelling van de herziening zou erin bestaan hebben België, conform de objectieven van de Volkenbond, te bevrijden van de beperkingen die in de praktijk voortvloeiden uit de bewoordingen van het Scheidingsverdrag.⁷⁸ Nederland verklaarde zich bereid om deel te nemen aan een Herzieningsconferentie, mits deze gehouden zou worden tussen de mogendheden die aan de verdragen van 1839 hadden meegewerkt en niet via de Vredesconferentie van Parijs

⁷⁶ Zie voor een beknopt overzicht van het Statuut van Barcelona vanuit rechtshistorisch oogpunt: KASAMA, A., o.c., p 171-231
Zie ook: FAUCHILLE, P., Traité de Droit International Public, 1925, DII, Tome I, p 167 e.v.; VITANYI, B., o.c., p 356-359; BOVARD, P.A., o.c., p 26-28; CORTHESEY, F., Etude de la Convention de Barcelone sur le régime des voies navigables d'intérêt international, Paris, Rousseau en C', 1927, p 121-130; SUY, E., Leerboek van het Volkenrecht, Deel II, Leuven, Acco, 1973, p 84-93

⁷⁷ Zie voor een goed algemeen overzicht van de werkzaamheden die geleid hebben tot dit ontwerpverdrag: PLEMP VAN DUIVENLAND, L.J., Het veelbesproken verdrag met België, Den Haag, Van Stockum en zoon, 1926, 144 p (in bijlage wordt de volledige tekst van het verdrag weergegeven samen met een Memorie van Antwoord aan de Nederlandse Tweede Kamer)
Zie ook: BOVARD, P.A., o.c., p 103-121 en p 135-157; BOUCHEZ, L., "The Netherlands and the law of international rivers", in VAN PANUYS, H. e.a., International Law in the Netherlands, Sijthoff & Noordhoff, 1978, p 266-268

⁷⁸ BOVARD, P.A., o.c., p 111-113

waarbij Nederland geen partij was. Aan deze verzuchting werd spoedig voldaan.⁷⁹ Gedurende de besprekingen in de speciaal opgerichte Internationale Commissie voor de herziening van het Belgisch-Nederlandse Scheidingsverdrag, verklaarde de Nederlandse vertegenwoordiging dat de Nederlandse regering bereid was de Belgische wijzigingsvoorstellen te bestuderen en ervoor te zullen zorgen dat het Nederlandse grondgebied geen belemmering zou uitmaken voor de creatie van verbindingswegen noodzakelijk voor de Belgische economie.⁸⁰ De onderhandelingen resulteerden uiteindelijk in een Ontwerpverdrag tot herziening van het Scheidingsverdrag van 19 april 1839, dat in Den Haag op 3 april 1925 werd ondertekend door de ministers Karnebeek en Hymans.⁸¹

Het Ontwerpverdrag voorzag in artikel 4 § 2 dat de Westerschelde met haar toegangen vanuit volle zee, alsmede de Schelde beneden de haveninrichtingen van Antwerpen, wat de bevaarbaarheid betreft, ten alle tijde moeten beantwoorden aan de eisen die zowel door de vooruitgang van de scheepsbouw als door de toenemende behoeften van de scheepvaart worden gesteld. De kosten voor dergelijke noodzakelijke werken zouden worden gedragen door elk van de oeverstaten elk voor zijn gedeelte van de rivier.

Bovendien verkreeg België medezeggenschap in het beheer van de Westerschelde. De Permanente Commissie van Toezicht (verdrag 1839) werd vervangen door een Permanente Gemengde Commissie voor Beheer. Haar opdracht zou erin bestaan de belangen van de scheepvaart te beschermen. De Commissie zou onder de vorm van bijzondere verordeningen of algemene beschikkingen kunnen beslissen over onder meer de betonning, de bebakening en de verlichting, en het onderhoud en de verbetering van de vaarweg.⁸²

Wat het onderhoud van de rivier betreft bepaalde artikel 4 § 8 dat elke oeverstaat de kosten hieromtrent zal moeten dragen voor zijn gedeelte van de waterweg. Het onderhoud omvat volgens deze bepaling de betonning, de bebakening en de verlichting (overeenkomstig een aangehechte lijst), alsmede de uitvoering van werken die het behoud van de staat van bevaarbaarheid tot doel hebben welke is vastgesteld in een aangehechte kaart. Voor de kosten die voort zouden vloeien uit werken die hierboven niet werden opgesomd, zouden de oeverstaten zich nader moeten verstaan.⁸³ Het ging dus onder meer om verbeteringswerken en onderhoudswerken die de normen van de aan het Verdrag aangehechte kaart te boven gaan.

⁷⁹ PLEMP VAN DUIVENLAND, L.J., o.c., p 9

⁸⁰ BOVARD, P.A., o.c., p 115-116

⁸¹ Zie bijlage in PLEMP VAN DUIVENLAND, L.J., o.c., alwaar de tekst van het Ontwerpverdrag is weergegeven.

⁸² Artikel 4 § 4 van het Ontwerpverdrag van 1925

⁸³ Artikel 4 § 8, lid 3 van het Ontwerpverdrag van 1925

De Memorie van Toelichting van de Belgische regering bij het Verdrag aan de Kamers stelde dat de gehele tekst gedomineerd werd door het fundamentele principe dat de Schelde ten alle tijde in goede staat van onderhoud moest worden gebracht zodat toegang zou kunnen worden verschaft aan de grootste schepen.⁸⁴ Na goedkeuring door de Belgische Kamers op 29 juli 1926 en door de Nederlandse Tweede Kamer op 11 november 1926 werd het Ontwerpverdrag, mede onder invloed van een negatieve perscampagne en onder druk van Rotterdamse maritieme kringen, op 24 maart 1927 formeel verworpen.⁸⁵

⁸⁴ BOVARD, P.A., o.c., p 139

⁸⁵ Hand., Senaat, 1925-1926, vergadering van 29 juli 1926, p 1296-1300; Hand., Kamer, 1925-1926, vergadering van 17 juli 1926, p 2336-2343 (met tussenkomsten van de heren Van Cauwelaert en Franck)

HOOFDSTUK III: ONDERHOUDS- EN VERBETERINGSWERKEN IN DE PRAKTIJK

1. Baggerwerken

De maritieme toegangsweg tot de Antwerpse haven is samengesteld uit: - het mondingsgebied van de Westerschelde, met een westelijke en een noordelijke vaargeul;
- de Westerschelde;
- de Beneden-Zeeschelde.

Het mondingsgebied bevindt zich gedeeltelijk op Belgisch en gedeeltelijk op Nederlands grondgebied. De Westerschelde ligt volledig op Nederlands grondgebied, en de Beneden-Zeeschelde is het gedeelte van de Belgische Schelde afwaarts Antwerpen. Omdat de Westerschelde via de monding in verbinding staat met de Noordzee, is de rivier onderworpen aan eb en vloed, waardoor sterke stromingen ontstaan die verantwoordelijk zijn voor de bijzondere morfologie van de bodem.⁸⁶ Tussen Antwerpen en de Scheldemonding zijn voortdurende baggerwerkzaamheden vereist om de scheepvaart voldoende waterdiepte te verschaffen. De bodem van de Westerschelde bestaat uit fijn zand, zoals men dat kan vinden op de stranden van de Belgische en de Nederlandse kust, terwijl de Beneden-Zeeschelde een gemengde bodem heeft, bestaande uit zand op de zandbanken, slib in de vaargeulen en de scharen, en een heterogene specie van zand en slib op de drempels. Het slib in de Beneden-Zeeschelde ontstaat mede door het zoute Noordzeewater dat bij vloed de Westerschelde instroomt.⁸⁷ Bovendien worden enorme hoeveelheden slib naar de Beneden-Zeeschelde aangevoerd vanuit de Bovenschelde en haar bijrivieren ten gevolge van erosie en de lozing van industrieel en huishoudelijk afvalwater.⁸⁸ Het wegbaggeren van dit slib is een omstreken probleem, aangezien het pakket afkomstig van de Bovenschelde zwaar verontreinigd is. De slibverwijdering dient aldus met de nodige omzichtigheid te gebeuren. De baggerwerken in de Beneden-Zeeschelde zijn niet enkel de moeite waard om de aanslibbing tegen te gaan, maar kunnen evenzeer een belangrijke bijdrage leveren tot de milieusanering van de waterweg.

⁸⁶ COEN, I., "Ontstaan en ontwikkeling van de Westerschelde", Water, 1988, nr. 43, p 156-162

⁸⁷ Baggerwerken in de Schelde en de kwaliteit van water en bodem, Rapport van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur, februari 1991, p 3

⁸⁸ TEMMERMAN, I., "De kwaliteit van het Scheldesediment", Water, 1988, nr. 43, p 200-240

a) Historisch overzicht⁸⁹

Om de haven van Antwerpen toegankelijk te houden voor zeeschepen met een steeds groter wordende diepgang, werd op het einde van de 19de eeuw reeds gebaggerd op bepaalde drempels afwaarts Antwerpen.⁹⁰

Vanaf 1905 werd er voor de eerste maal door België op Nederlands grondgebied gebaggerd met een Nederlandse vergunning. Het betrof de drempels van Bath en Valkenisse, maar van een systematisch ingrijpen was toen nog geen sprake. Na Wereldoorlog I en vooral na de opening van de Kruisschanssluis in 1928 steeg het jaarlijks baggervolume aanzienlijk en gingen de baggerplaatsen zich steeds verder afwaarts Antwerpen verplaatsen. Voor het eerst werd er in die jaren meer gebaggerd in Nederland dan in België, respectievelijk 2/3 en 1/3 van de totale specie die naar boven werd gehaald. In 1967 werd de Zandvlietsluis in gebruik genomen (een tijd lang de grootste ter wereld) met een drempeldiepte van 131 dm op GLLWS. Nog geen jaar later werd er op de Schelde continu gebaggerd (120 uren per week, zeven dagen op zeven), waardoor er automatisch meer volume werd weggehaald. In de periode 1970-1975 werden de drempels op de Westerschelde circa 3 à 4 meter verdiept, en dit ondanks de zeer strikte interpretatie door de Nederlanders van artikel 9 van het Scheidingsverdrag. Vanaf 1980 is de hoeveelheid gebaggerde specie niet veel gewijzigd.⁹¹

Na het uitvoeren van baggerwerken stelt zich steeds het probleem van de berging van de gebaggerde specie. Deze specie dient te worden afgevoerd zodat het geen belemmering meer kan vormen voor de scheepvaart. Dit moet natuurlijk op een zo goedkoop mogelijke manier geschieden.

In de praktijk zijn er drie mogelijkheden om baggerspecie te bergen:

- Vooreerst is er de levering aan zandleveringsbedrijven voor de zandspecie (in onbruik).
- Ten tweede kan de specie aan wal worden gespoten voor de aanleg van industrieterreinen en infrastructuurwerken. Deze manier werd in de jaren '60 en '70 veelvuldig toegepast in het kader van de expansie van de haven van Antwerpen. Ook was de techniek nuttig voor de ophogingswerken naar aanleiding van het Sigmoplan. Zulke opspuitingen werden soms ook op Nederlands grondgebied uitgevoerd.⁹²

⁸⁹ BELMANS, H., "Verdiepings- en onderhoudsbaggerwerken in de Westeren Zeeschelde", Water, 1988, nr. 43, p 184-194; TROMP, D. en SWART, J.P., "Consequenties van het op diepte houden van de vaargeul in de Westerschelde", Water, 1988, nr. 43, p 195-199; SMIT, C., De Belgisch-Nederlandse Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart, Centrale Reprografief afdeling der Koninklijke Marine, 1976, p 6-7

⁹⁰ Het ging vooral om de drempels van Lillo en Zandvliet.

⁹¹ BELMANS, H., l.c., p 187

⁹² Bijvoorbeeld de autoweg Bergen op Zoom-Vlissingen.

-Tenslotte kan de gebaggerde specie opnieuw in de Schelde worden gestort, op plaatsen waar dit het behoud van de vaargeul niet in gevaar brengt. Naast het feit dat dit veruit de goedkoopste oplossing is, biedt het nog andere hydrografische voordelen. Door massale stortingen (in de jaren '70) in de vloedscharen werd de vloedstroom afgeremd en is de stroom zich meer volgens het hoofdvaarwater gaan richten, waardoor de voor de scheepvaart gevaarlijke dwarsstromen werden ingetoomd. Hierdoor zuiveren de drempels zich ook op een natuurlijke wijze, zodat het baggeren op bepaalde drempels kan worden verminderd. Het verlagen van de drempels doet de stroom meer op de oevers inwerken, waardoor een extra versteviging zich opdringt ter hoogte van de vaargeulen waar veel wordt gebaggerd. Door het storten van specie in uitbochtende oevers wordt die bekommernis op een vrij eenvoudige manier gedeeltelijk weggewerkt.⁹³

b) Het vergunningsstelsel

Juridisch gezien is het stelsel verschillend naargelang het baggerwerken op de Westerschelde of op de Beneden-Zeeschelde betreft. Bovendien zijn deze werken ingevolge de toenemende vervuiling van de baggerspecie onderworpen aan een complexe Europese, Vlaamse en Nederlandse milieureglementering.

* Baggerwerken op de Westerschelde (Nederland)

1° De stortvergunning

.....

Op 24 juni 1981 werd de oude Nederlandse wet van 1 december 1970 betreffende de oppervlaktewateren ingrijpend gewijzigd. Dit was onder meer het gevolg van de richtlijn 76/464/EEG van 4 mei 1976.⁹⁴ Naar aanleiding van deze wetswijziging werd een vergunning verplicht gesteld voor elke vorm van terugstorting in een rivier van baggerspecie.⁹⁵

Met een schrijven van 7 juni 1985 stelde de Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat haar Belgische collega van Openbare Werken ervan op de hoogte dat ook voor België voortaan een vergunningsaanvraag vereist was. Zeer terecht liet België bij diplomatieke nota aan Nederland weten dat men niet

⁹³ BELMANS, H., l.c., p 185-186

⁹⁴ Wet van 24 juni 1981 betreffende de verontreiniging van de oppervlaktewateren, Ned. Stb., 1981, nr. 414
Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, PB. L 129 van 18 mei 1976, p 23

⁹⁵ De baggerwerken in de Schelde en de kwaliteit van water en bodem, Rapport van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur, februari 1991, p 5

gelukkig was met deze gang van zaken. De Nederlandse overheid werd er bij die gelegenheid aan herinnerd dat de goede bereikbaarheid van de Belgische Scheldehavens wordt gewaarborgd door het Scheldestatuut van 1839. Deze bereikbaarheid mocht volgens België niet in het gedrang worden gebracht door zulk een W.V.O.-vergunning. Nederland moest zich dus aan haar internationale verplichtingen houden.⁹⁶

Wat er ook van zij, op 18 mei 1988 verleende de Nederlandse overheid, na een procedure van maar liefst 2,5 jaar, aan België twee vergunningen:

- Een vergunning voor drie jaar voor het jaarlijks terugstorten van 10.000.000 m³ baggerspecie in de Westerschelde, afkomstig van onderhoudsbaggerwerken. Deze vergunning is verstreken op 30 juni 1991.

- Een vergunning voor twee jaar voor het jaarlijks storten van 500.000 m³ baggerspecie, afkomstig van de drempel van Zandvliet, op Belgisch grondgebied dus. Deze vergunning is verstreken op 18 mei 1990.

Beide vergunningen werden verlengd. Vanaf 1 januari 1995 tot 31 december 1990 werd er door de Nederlandse overheid aan het Vlaams Gewest een vergunning afgeleverd die rekening houdt met een mogelijke verdieping van de Schelde (Verdrag van 17 januari 1995).

2° De baggervergunning

Voor het verrichten van baggerwerken op de Westerschelde verkrijgt de bevoegde Belgische overheid van Nederland een jaarlijkse baggervergunning. Dit alles wordt geregeld door middel van een eenvoudige brief van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken. Sinds 1982 staan de baggerpeilen uitdrukkelijk op de vergunning vermeld.⁹⁷ Gebaggerd mocht worden tot dit streefpeil met een tolerantie van 35 cm. Voortdurende technische discussies aangaande de inhoud van de baggervergunning hebben ertoe geleid dat er naast de Permanente Commissie van Toezicht een technisch overlegorgaan in het leven werd geroepen. Zo ontstond de Technische Scheldecommissie, die evenwel geen verdragrechtelijk statuut heeft.

⁹⁶ De baggerwerken in de Schelde en de kwaliteit van water en bodem, Rapport van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur, februari 1991, p 6

⁹⁷ BELMANS, H., l.c., p 185; TROMP, D. en SWART, J.P., l.c., p 198

* Baggerwerken op de Beneden-Zeeschelde

Bij deze werken dient vooral rekening gehouden te worden met de in het Belgisch positief recht vigerende milieureglementering.⁹⁸

c) De uitvoering van de baggerwerken

Wegens een al te strikte en tevens onjuiste interpretatie door Nederland van artikel 9 van het Scheidingsverdrag was België afhankelijk van de good-will van de Nederlandse overheid. Omdat België het niet aandurfde zich tot het Internationaal Gerechtshof te wenden, was men genoodzaakt zich soepel op te stellen en alle nodige werken zelf te financieren. Totaal in strijd met artikel 9 nam België eveneens de onderhoudswerken op zich. Nederland beriep zich echter meermaals op artikel 108 van de Slotakte van Wenen, waarin te lezen staat dat alles in gemeen akkoord diende te gebeuren.⁹⁹

De baggerwerken op de Westerschelde werden door de bevoegde Belgische overheid gegund aan de tijdelijke vereniging Zeeschelde, samengesteld uit drie grote Belgische baggerondernemingen. De gunning gebeurde door middel van een onderhandse overeenkomst die van kracht blijft tot 1999. Toezichters van de Antwerpse zeediensten controleren in een shiftstelsel of deze overheidsopdracht door de baggerfirma's naar behoren wordt nageleefd. Contractueel werd vastgesteld dat de tijdelijke vereniging vier sleepopperzuigers ter beschikking heeft om deze werken onafgebroken te kunnen verrichten. De karakteristieken van de baggertuigen zijn eveneens contractueel bepaald.

2. Lichting van wrakken en hindernissen

Nederland is er ten gevolge van artikel 9 van het Scheidingsverdrag toe gehouden wrakken en andere hindernissen voor de scheepvaart die zich in de Westerschelde bevinden, te lichten of op te ruimen. Dit was zijdelings aan de orde in een arrest van de Hoge Raad van 26 mei 1978. In dit arrest argumenteerde de Hoge Raad: "dat een redelijke interpretatie van artikel 9 van het Verdrag (1839) ... meebrengt dat de beide staten in

⁹⁸ 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 betreffende problemen van technische aard, die zich stellen met betrekking tot de bevaarbaarheid van de Schelde.

⁹⁹ Zoals hoger gesteld, maakt dit artikel 108 van de Slotakte van Wenen integraal deel uit van het Scheidingsverdrag van 1839.

verband met de toegenomen diepgang en omvang van de schepen verplicht zijn om niet slechts de binnen hun territoriale wateren gelegen bevaarbare zeegaten te behouden en/of te onderhouden en daarin zich bevindende voor de scheepvaart hinderlijke of gevaarlijke wrakken op te ruimen, doch deze gedragslijn ook te volgen met betrekking tot de buiten de territoriale wateren gelegen aanlooproutes naar de Westerschelde, daar voorenoomschreven zorg uitsluitend voor de goede bevaarbaarheid van de Westerschelde zelf en in de territoriale zee gelegen vaargeulen en aanlooproutes in verband met de toegenomen diepgang en omvang van de schepen geen goede zin meer zou hebben indien de Belgische en de Nederlandse Staat aanlooproutes in volle zee geen zorg zouden besteden".¹⁰⁰

Uit deze overweging blijkt derhalve zonder enige twijfel dat de Hoge Raad van oordeel is dat de Nederlandse Staat verplicht is de wrakken gelegen in het Nederlandse gedeelte van de Schelde (Westerschelde) te lichten, indien de scheepvaart hierdoor wordt gehinderd.¹⁰¹ De dagdagelijkse Scheldepraktijk wijst echter uit dat Nederland alle hindernissen voor de scheepvaart zonder enig probleem op eigen kosten wegruimt.¹⁰²

Volledigheidshalve dient verwezen te worden naar artikel 10 van het Verdrag van Den Haag van 23 oktober 1956, waarin bepaald wordt dat alle kosten van materiaal en personeel verbonden aan het plaatsen van lichtboeien e.a. op Nederlands grondgebied, voor rekening van de Nederlandse Staat zijn.

3. Andere werkzaamheden

Dat het Scheidingsverdrag in bepaalde gevallen door de Nederlandse overheid minder streng geïnterpreteerd werd, blijkt duidelijk uit een reeks bilaterale overeenkomsten, waarin bepalingen werden opgenomen betreffende het onderhoud van de Schelde. Soms betreft het eerder onderhoudswerken sensu latu of zelfs verbeteringswerken.

Zo heeft Nederland in artikel 18 van het Verdrag van 5 november 1842 de verplichting op zich genomen twee nieuwe lichtbakens te installeren bij Terneuzen en Borsele en deze samen met de reeds bestaande bakens te onderhouden. De kosten hiervoor worden volledig door België gedragen. Artikel 22 van dat

¹⁰⁰ Hoge Raad, 26 mei 1978, Gaasterdijk/Zuidpool, Schip en Schade, 1978, nr. 63, p 178-188 (p 186)

In het najaar van 1965 kwamen de Gaasterdijk en de Zuidpool met elkaar in aanvaring in de aanlooproute van het Oostgat, nabij Walcheren, buiten de territoriale zee. Het wrak van de Zuidpool werd door de Nederlandse Staat aangekocht voor 1 gulden, waarna het werd gelicht. De opruimingskosten werden van beide partijen teruggevorderd.

¹⁰¹ Contra: VITANYI, B., o.c., p 352: "In the opinion of the Supreme Court this does not mean necessarily that the State was obliged to raise the wreck in virtue of a provision of national or international law".

¹⁰² SOMERS, E., o.c., p 248

zelfde verdrag legt aan Nederland de verplichting op het kanaal (de vaargeul) in goede staat te onderhouden. Weer vallen de kosten ten laste van de Belgische Staat.¹⁰³ In latere verdragen inzake verlichting en bebakening blijft men vasthouden aan het algemeen beginsel dat de oeverstaat die de voordelen geniet van de werkzaamheden eveneens de financiële last ervan dient te dragen.¹⁰⁴

Vermeldenswaardig is ook het verdrag van 23 oktober 1957. Ingevolge dit verdrag neemt België de plaatsing, het onderhoud en de instandhouding van bakens, boeien en andere noodwendigheden voor verlichting en bebakening, op Belgisch grondgebied, op zich. Voor de werken uitgevoerd door de Nederlandse overheid op eigen grondgebied draagt België alle kosten. Wel wordt een uitzondering gemaakt voor welbepaalde bakens en boeien waarvan Nederland uitzonderlijk de kosten op zich zal nemen.¹⁰⁵

In uitvoering van het verdrag van 1957 zijn België en Nederland overeengekomen een Walradarketen te ontwikkelen langsheen de Wester- en de Beneden-Zeeschelde. Op 29 november 1978 werd hiertoe te Brussel een verdrag ondertekend, gewijzigd door een diplomatieke notawisseling van 10 en 15 mei 1984.¹⁰⁶ De bediening en het beheer ervan op Nederlands grondgebied wordt geregeld door de Nederlanders en omgekeerd voor de installaties op Belgische bodem. Inzake de kostenverdeling wordt wederom afbreuk gedaan aan de beginselen van het Scheidingsverdrag: de kosten voor onderhoud, vernieuwing en beheer op Nederlands grondgebied vallen voor 90 % ten van België. (artikel 12)

Het Schelde-Rijnverdrag van 13 mei 1963 voorziet dat beide landen, elk voor hun gebied, zullen instaan voor vernieuwing en onderhoud van de vaarweg (artikel 13).¹⁰⁷ De kosten van voorbereiding en uitvoering van de werken op Nederlands grondgebied komen voor ten minste 85 % ten laste van de Belgen. Omdat deze verbinding ook ten goede komt aan Rotterdam neemt Nederland de onderhouds- en vernieuwingskosten op zich. (artikel 19 § 2)

¹⁰³ B.S., 9 februari 1843

¹⁰⁴ Verdrag van 31 maart 1866, B.S., 17 mei 1866
Verdrag van 2 augustus 1873, B.S., 1 oktober 1873
Verdrag van 9 februari 1888, B.S., 3 april 1888
Verdrag van 25 maart 1891, B.S., 8 juli 1892
Verdrag van 8 oktober 1907, B.S., 7 juli 1908

¹⁰⁵ B.S., 10 augustus 1959

¹⁰⁶ B.S., 16 december 1980; B.S., 8 augustus 1985

¹⁰⁷ B.S., 27 april 1965

Zie: DELWAIDE, L., Schepen voor de haven van Antwerpen, De historiek van de nieuwe Schelde-Rijnverbinding: uiteenzetting tijdens werkvergadering van de 11de Benelux Havenstudiedagen op 15 maart 1973, Stad Antwerpen, 1976, 10 p;
DILLEN, J., De Schelde-Rijnverbinding, proefschrift, Antwerpen, 1966, 98 p

Eigenaardig genoeg wijkt ook het verdrag van 13 mei 1970 betreffende de verbetering van de vaarweg nabij Walsoorden enigszins af van het kostenverdelingsprincipe dat steeds werd gehanteerd. De voorbereiding en de uitvoering van de verbeteringswerken blijven ten laste van België, doch de onderhouds- en eventuele vernieuwingswerken zouden door de andere partij gedragen worden. Bovendien zou België, wat de noodzakelijke dijkwerken betreft, slechts uitzonderlijk en voor een beperkte periode van tien jaar na de oplevering van de werken financieel tussenkomen.¹⁰⁸

¹⁰⁸ SOMERS, E., o.c., p 244

HOOFDSTUK IV: TOTSTANDKOMING VAN HET VERDRAG VAN 1995

1. Sociaal-economische bekommernis¹⁰⁹

Door de evolutie in de zeescheepvaartsector, is vandaag de dag de maritieme toegankelijkheid van de Antwerpse haven niet meer toereikend om haar internationale concurrentiepositie te verzekeren. Wanneer er niet tijdig wordt ingegrepen zal Antwerpen onvermijdelijk verworden tot een tweederangshaven van weinig betekenis, hetgeen catastrofale gevolgen zou hebben voor de werkgelegenheid en de welvaart in de Antwerpse regio en in geheel Vlaanderen.

De laatste decennia zijn de afmetingen van de massagoedschepen enorm toegenomen en hebben nieuwe vervoers- en behandelings-systemen het havengebeuren veranderd. De toename van de scheepsafmetingen kan worden toegeschreven aan de economische noodzaak tot verlaging van de vervoerskosten en aan de toename van het goederenvervoer over zee.

Voor het vervoer van ersten en kolen (in mindere mate voor graan) wordt nu in overwegende mate gebruik gemaakt van schepen met een draagvermogen van 100.000 DWT en meer.

In het bijzonder in de 100.000-150.000 DWT-klasse bedraagt de gemiddelde diepgang 16,75 meter (55'). In Antwerpen kunnen zulke schepen wegens hun grote diepgang in afgeladen toestand niet ontvangen worden. De aanvoer kan daarom enkel geschieden met gedeeltelijk afgeladen schepen, die dan eventueel een gedeelte van hun lading elders gelost hebben.

Voor de Zandvlietsluis waren de maximale horizontale afmetingen van de schepen, rekening houdende met algemeen aanvaarde veiligheidsvoorschriften, gesteld op 300 meter x 47,5 meter. Voor de Berendrechtsluis daarentegen bedragen deze echter 300 meter x 55 meter, zodat de haven van Antwerpen via deze sluis de allergrootste massagoedschepen die momenteel aanwezig zijn in de wereldvloot kan ontvangen.

Nieuwe vervoerstechnieken, zoals het container-, lash- en Ro-Ro-vervoer hebben nieuwe typen van schepen doen ontstaan. Door de enorme exploitatiekosten van deze schepen moet de aanlooptijd en de ligtijd in een haven zo kort mogelijk gehouden worden. De diepgang van de nieuwe en bestelde containerschepen schommelt tussen de 34' (10,40 meter) en de 42' (12,85 meter). Deze schepen kunnen de haven van Antwerpen binnenlopen, maar zijn sterk tijgebonden. De gemiddelde diepgang van de nieuwe diepzee Ro-Ro-schepen bedraagt 33' (10,10 meter) tot 36' (11,00 meter).

De Antwerpse raffinaderijen worden steeds meer bevoorrad met ruwe olie uit de Noordzee, rechtstreeks vanaf de olieplatforms met tankers van het Panamax-type. De diepgang van deze schepen kan oplopen tot 14 meter. Dergelijke schepen kunnen de haven

¹⁰⁹ Verdieping Westerschelde, Studierapport Verdieping Westerschelde, programma 48'/43', Antwerpen-Middelburg, juni 1984, Deel I, p 1-7
ROOVERS, P., "Verdiepingsprogramma van de maritieme toegangsweg tot de haven van Antwerpen", Water, 1988, nr. 43, p 178-179

van Antwerpen eveneens aandoen, maar zijn sterk gebonden aan nauwe vaarvensters.

In een tijd waarin het stukgoed nog hoofdzakelijk met conventionele stukgoedschepen werd vervoerd, hadden de massagoedschepen en tankers wegens hun diepgang en aard van de lading prioriteit. Die prioriteit dient onvermijdelijk behouden te worden omdat deze schepen sterk tijgebonden zijn. Gezien de ontwikkeling van de nieuwe goederenbehandelingstechnieken en het zeevervoer wordt het steeds noodzakelijker dat de lijnvaart, zij het container- of andere trafieken, op vaste tijdstippen kan varen, laden en lossen. Deze schepen vertrekken op duidelijk op voorhand vastgelegde uren. In feite kan men spreken van een dubbele evenwaardige prioriteit van, enerzijds om exploitatieredenen tijgebonden schepen en anderzijds wegens diepgang tijgebonden trafieken. Om de aanloopschema's van de lijnvaart te kunnen onderhouden dient de scheepvaart binnen een zo ruim mogelijk vaarvenster te kunnen geschieden, zo mogelijk onafhankelijk van het getij. Zo kan het piekverkeer en de daaruit volgende congestie op bepaalde tijdstippen op de Schelde vermeden worden.

Het doel van de verdieping bestaat er in:

- 1° de grote massagoedschepen onder alle getijomstandigheden met de grootst mogelijke diepgang naar de haven van Antwerpen te brengen om aldus de concurrentiepositie in deze sector niet te laten verzwakken en zo mogelijk te verstevigen;
- 2° de mogelijkheid te bieden aan moderne container- en Ro-Ro-schepen om zo goed als onafhankelijk van het getij Antwerpen aan te kunnen doen;
- 3° de veiligheid van het scheepvaartverkeer op de Schelde te garanderen door vergroting van de te nauwe vaarvensters en door de reductie van het piekverkeer, door een betere spreiding van het verkeer over één tij.

2. De politieke doorbraak

Ingegeven door de hierboven beschreven economische en sociale bekommernis, besloot de Belgische regering op 9 augustus 1980 om de verdieping van de Schelde "binnen de kortst mogelijke termijn door te voeren, rekening houdend met de technische realiseerbaarheid, de internationale context en de beschikbare middelen".

Deze politieke beslissing vond haar grondslag in de gunstige resultaten van het verslag van de Technische Scheldecommissie, thans beter bekend als het 48'/43'-programma. Met dit programma werd gepoogd de haven van Antwerpen toegankelijk te maken in één getij en in alle gemiddelde tij-omstandigheden voor schepen met een diepgang van 48' bij opvaart en 43' bij afvaart. De haven zou eveneens bereikbaar moeten zijn voor schepen met een diepgang van 50' in twee getijden. Daarenboven zou niet-tijgebonden scheepvaart op de Schelde mogelijk worden voor alle schepen met een diepgang van 38'. Dit laatste is misschien wel het belangrijkste economische voordeel van het toen vooropgestelde verdieppingsprogramma.

Op 16 juni 1984 werden de resultaten van het door de Technische Scheldecommissie verrichte onderzoek bekendgemaakt. De belangrijkste conclusies werden als volgt geformuleerd:

- Uit de getijberekeningen kon worden afgeleid dat de verdieping van het Scheur geen invloed heeft op de waterstanden en de getijstromingen in het mondingsgebied van de Westerschelde. Ook werden er geen veranderingen verwacht in de morfologie van dit gebied en derhalve ook geen invloed op de kustverdediging.
- Uit berekeningsresultaten en uit de resultaten van interpretaties van natuurmetingen volgde dat de getijverschillen als gevolg van de verdieping bij gemiddelde getij-omstandigheden toenemen in opwaartse richting met 0 cm. Bij Vlissingen zou dit 10 tot 15 cm bedragen. De toename zou vooral een gevolg zijn van de verlaging van het laagwater.
- De verdieping zou geen verhoging veroorzaken van de stormvloedstanden op Nederlands grondgebied.
- De eb- en vloedvolumes zouden door de verdieping evenmin significant worden gewijzigd.
- De sinds enkele decennia optredende inscharing van de holle oevers van de vaargeul zou zich versterkt hebben en deze trend zou zich natuurlijk doorzetten als gevolg van de concentratie van de stroming in de vaargeul door de verdere verdieping ervan. Teneinde de oevers hun functies verder te laten vervullen, achtte de Commissie oeverbeschermingen noodzakelijk in het Gat van Ossensisse, Hansweert, Walsoorden, Baalhoek en Bath.
- Verder stelde de Commissie vast dat de verdieping, rekening houdende met de door haar gestelde uitgangspunten, geen ontoelaatbaar effect zou hebben op de veiligheid en de bevolking en op het milieu. Evenmin zou de recreatie langsheen de Westerschelde in het gedrang komen of enige nadelige invloed onderkennen van de verdieping.¹¹⁰

Derhalve komt de Technische Scheldecommissie tot het volgende algemeen besluit:

"Zoals blijkt uit het voorgaande kan de verdieping (programma 48'/43'/38') van de maritieme toegangsweg tot de haven van Antwerpen worden uitgevoerd zonder belangrijke wijziging van het regime van de Westerschelde, zonder gevoelige aantasting van zijn grote ecologische waarde, zonder de veiligheid van het scheepvaartverkeer te verminderen en risico's voor de bevolking en het milieu te vergroten".¹¹¹

De verwezenlijking van het programma dat werd onderzocht door de Technische Scheldecommissie vereist substantiële baggerwerken in de vaarpassen van de Noordzee en in de Westerschelde (Nederlands grondgebied).

¹¹⁰ Verdieping Westerschelde, Studierapport Verdieping Westerschelde, programma 48'/43', Antwerpen-Middelburg, juni 1984, Deel I

¹¹¹ Nota Verdieping Westerschelde, programma 48'/43', Antwerpen-Middelburg, juni 1984, p 12-21

Ondertussen stelde de Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat op 28 oktober 1983 zijn Belgische ambtgenoot ervan op de hoogte dat de overeenkomst omtrent de verdieping van de Westerschelde het voorwerp diende uit te maken van een parlementaire goedkeuring, hetgeen -gelet op de bepalingen van het Scheidingsverdrag- voor België moeilijk te aanvaarden was. Bovendien zou het verdrag volgens Nederland gekoppeld dienen te worden aan de andere Waterverdragen, in het bijzonder aan het Maasverdrag. De Belgische minister van Buitenlandse Zaken deelde op 13 juli 1984 aan Nederland officieel mede dat België opnieuw onderhandelingen wenste aan te knopen om de Waterverdragen tot een goed einde te brengen. België verklaarde bij deze gelegenheid eveneens af te zien van de geplande verbetering van de vaarweg bij Bath. De voorkeur werd gegeven aan een verdieping van de Schelde over de gehele lengte, van Boei Al in de Noordzee tot aan de toegangseul van de Zandvliet-sluis.¹¹² Dit is dus niets anders dan het programma 48'/43'/38'.

Op 7 maart 1985 paraferen de toenmalige Belgische minister van Buitenlandse Zaken en zijn Nederlandse ambtgenoot een gemeenschappelijke intentieverklaring waarin de richtlijnen voor verdere onderhandelingen worden uiteengezet. Deze intentieverklaring bevat onder meer de volgende tekst: "Een verdrag tussen beide landen over het voorgenomen verdiepingsprogramma voor de Westerschelde zal slechts in werking kunnen treden, wanneer gelijktijdig daarmee een verdrag in werking treedt, waarin de kwantitatieve en kwalitatieve vraagstukken met betrekking tot de Maas worden geregeld". Sindsdien kwam het voor België levensnoodzakelijke verdiepingsprogramma in een werkelijk koppelingscarrousel terecht, een straatje zonder einde dus.¹¹³ Ten gevolge van de federalisering van België verkreeg het Vlaams Gewest uiteindelijk ook verdragsbevoegdheid inzake de verdieping van de Schelde.¹¹⁴ Toen de Vlaamse Minister-President met de Nederlandse Premier in maart 1993 voor het eerst rond de tafel ging zitten, kwam dit dossier vanzelfsprekend ook ter sprake. Enkele maanden later probeerde de Nederlandse

¹¹² Baggerwerken in de Schelde en de kwaliteit van water en bodem, Rapport van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur, februari 1991, p 14

¹¹³ Het enige voordeel was dat Nederland naar aanleiding van deze verklaring de onderhandelingen wenste voor te zetten.

¹¹⁴ Artikelen 6 en 87 van de Bijzondere Wet op de Hervorming van de Instellingen

Opmerking: De bevoegdheidsverdeling inzake buitenlandse betrekkingen werd geregeld in het akkoord van 1991 naar aanleiding van de dialoog van gemeenschap tot gemeenschap en overgenomen in het Sint-Michielsakkoord. Deze regeling is terug te vinden in het gewijzigde artikel 68 van de Grondwet en in de wetten van 5 mei 1993 m.b.t. de internationale betrekkingen van Gewesten en Gemeenschappen (B.S., 8 mei 1993). Deze regeling werd dan vervolledigd door de Bijzondere Wet ter vervollediging van de federale staatsstructuur. (B.S., 20 juli 1993)

minister van Verkeer en Waterstaat samen met de Vlaamse minister van Openbare Werken een oplossing te vinden op ambtelijk niveau. Deze discussie verliep met als doel de verwezenlijking van het programma van de Technische Scheldecommissie. Op 5 november 1993 verklaarde de Minister-President in de Vlaamse Raad dat de onderhandelingen nog steeds aan de gang waren, maar dat er geenszins sprake was van een koppeling met andere dossiers, zoals het HST-dossier. Toch moest hij bekennen dat er een verband bestaat tussen beide dossiers: "Het is evident dat de vooruitgang van het ene dossier het andere beïnvloedt". Het zou volgens de Minister-President onrealistisch zijn dit niet onder ogen te zien.¹¹⁵ Naar aanleiding van een interpellatie deelde de Minister-President op 20 april 1994 mede dat het ambtelijk akkoord met betrekking tot de Waterverdragen rond was en dat al deze verdragen gelijktijdig door de bevoegde ministers ondertekend zouden worden, hetgeen op 17 januari uiteindelijk ook gebeurde.¹¹⁶

¹¹⁵ Hand., Vl.R., 1993-1994, nrs. 3-10, vergadering van vrijdag 5 november 1993

¹¹⁶ Interpellatie van de heer H. Schiltz tot de Minister-President, Hand., Vl.R., april 1994, nrs. 38-40, p 1606

HOOFDSTUK V: INHOUD VAN HET VERDRAG VAN 1995

1. De geplande vaarmogelijkheden

Het verdrag van 1995 komt in grote mate tegemoet aan het verdiepingsprogramma dat eertijds onderzocht werd door de Technische Scheldecommissie, beter bekend als het 48'/43'/38'-programma.¹¹⁷

Het beoogt de volgende vaarmogelijkheden van en naar het sluizencomplex Berendrecht-Zandvliet onder alle gemiddelde getijomstandigheden (gemiddelde doortij, gemiddeld springtij):

1. opvaart in één getij van een massagoedschip met een diepgang van 14,65 meter (48') tijdens een getijvenster van 1 uur per getij;
2. opvaart in twee getijen van een massagoedschip met een diepgang van 15,25 meter (50') tijdens een getijvenster van 1/2 uur per getij;
3. afvaart in één getij van een containerschip met een diepgang van 12,50 meter (41') tijdens een getijvenster van minstens 2-3/4 uur per getij;
4. afvaart in één getij van een containerschip met een diepgang van 13 meter (42,8') tijdens een getijvenster van minstens 1 uur per getij;
5. afvaart van een massagoedschip (type Panamax) met een diepgang van 12,50 meter (41') tijdens een getijvenster van minstens 1 uur per getij;
6. getij-ongebonden vaart met een diepgang van 11,60 meter (38') bij een waterstand van GLLWS (gemiddeld-laag-laagwater-spring).¹¹⁸

Dit kan als volgt worden samengevat:

- 48' opvaart in 1 getij vanaf Boei A1 tot Antwerpen;
- 43' afvaart in 1 getij vanaf Boei A1 tot Antwerpen;
- 38' getij-ongebonden vaart.

Dit wil uiteraard niet zeggen dat schepen met een grotere diepgang Antwerpen niet zouden kunnen bereiken. De vooropgestelde vaarmogelijkheden beogen enkel gemiddelde getij-omstandigheden.

Indien er hogere springtijden worden voorspeld kunnen ook diepere schepen de Schelde opvaren.

¹¹⁷ Verdieping Westerschelde, Studierapport Verdieping Westerschelde, programma 48'/43', Antwerpen-Middelburg, juni 1984, Deel I

¹¹⁸ Deze laatste voorwaarde werd tijdens de onderzoeksperiode aan het programma toegevoegd door de Technische Scheldecommissie. Dit was te wijten aan de op dat ogenblik enorm toenemende diepgang van de op stapel staande zogenaamde derde generatie containerschepen, met een nog grotere diepgang.

Door het nieuwe verdrag worden de bestaande vaarmogelijkheden met 1 tot 1,5 meter (3 tot 4') vergroot.¹¹⁹

2. De geplande werkzaamheden

De verdieping van de vaargeul van de Westerschelde impliceert volgens het verdrag van 1995, naast de eigenlijke baggerwerken, een aantal bijkomende werkzaamheden.

2.1. Omschrijving

* Opruiming van wrakken en obstakels

De lichting van wrakken en andere obstakels op de drempels in de vaargeul en de ankergebieden is van zeer groot belang voor de verwezenlijking van de geplande vaarmogelijkheden. Daarom is men reeds in 1995 begonnen met de nodige voorbereidingen.

In de Scheldemonding en het vaarwater van de Everingen werd reeds in 1985 en 1986 een gedetailleerd wrakkenonderzoek verricht.

Een gelijkaardige studie is aan de gang in de Westerschelde.

In 1994 werd het sonaronderzoek ter localisatie van de wrakken en obstakels afgerond.

Het onderzoek met duikers voor de nadere analyse van de wrakken ging in januari 1995 van start en zou in september 1995 beëindigd moeten zijn.

Naar aanleiding van die bevindingen zal in onderling overleg een prioriteitenlijst worden opgesteld.

* Oeververdedigingen

Het aanbrengen van supplementaire oeververdedigingen is noodzakelijk, omdat de stroomsnelheden in het oostelijk gedeelte van de Westerschelde onvermijdelijk zullen toenemen, waardoor de "strooamaanval" op de dijken in de holle bochten onvermijdelijk zal versterken.¹²⁰

¹¹⁹ De bestaande vaarmogelijkheden bedragen 45'/41'/34' onder alle gemiddelde getij-omstandigheden. Natuurlijk hebben ook diepere schepen in gunstige omstandigheden (springtij) toegang tot de haven van Antwerpen. ROOVERS, P., l.c., p 176-177

¹²⁰ Bijlage B 1 beschrijft de randvoorwaarden van het ontwerp van de oeververdedigingen.
Opmerking: De te verdedigen oevers worden schematisch aangegeven in Bijlage C (blad 1).

* Herstel van natuurwaarden

Om dezelfde redenen als voor de oeverbescherming dienen er ook een aantal schorranden beschermd te worden. Door de verdieping van de vaargeul zal een bepaald oppervlak van het bij laagwater droogvallend gebied (intertijdegebied) verdwijnen.¹²¹

Ingevolge Bijlage B (punt 3) kunnen de herstelwerken onder meer bestaan uit:

- het vastleggen van schorranden;
- andere behoudsmaatregelen;
- het aanleggen van nieuwe schorren;
- andere maatregelen om ongewenste effecten te voorkomen.

Onder toezicht van de Technische Scheldecommissie doet een projectgroep thans verder onderzoek naar de maatregelen die in de praktijk genomen zouden kunnen worden, waarna in onderling overleg een definitieve beslissing genomen zal worden.¹²²

Bij dit onderzoek worden zowel het Instituut voor Natuurbehoud als de Afdeling Natuur van AMINAL en de Afdeling Maritieme Schelde (Vlaams Gewest) betrokken.

Zo hoopt men te kunnen komen tot een globale grensoverschrijdende aanpak van dit probleem.

* Baggerwerken¹²³

De maritieme toegangsweg naar Antwerpen loopt via de Akkaertbank op het Belgisch continentaal plat via de Belgisch-Nederlandse grens (3°20 oosterlengte), de hoofdvaargeul van de Westerschelde en de Beneden-Zeeschelde naar het sluizencomplex van de Zandvliet- en de Berendrechtssluis.

Het verdrag heeft enkel betrekking op de vaargeul op Nederlands grondgebied.

¹²¹ In Bijlage B, punt 3 worden deze herstelwerken nauwkeurig gedefinieerd: "De herstelwerken hebben tot doel ongewenste effecten op de natuurwaarden van de Westerschelde, die al dan niet rechtstreeks ontstaan als gevolg van het verruimingsbaggerwerk te voorkomen of te verminderen. Bij deze ongewenste effecten wordt gedacht aan verlies aan schor- en slikareaal, verlies aan diversiteit van milieutypen, verlies aan natuurlijke dynamiek en toename van het zwevende stofgehalte. De herstelwerken zelf horen de natuurlijke dynamische processen in de Westerschelde zo min mogelijk te belemmeren".

¹²² Tegen 1 januari wensen de verdragspartijen duidelijkheid te scheppen over de manier waarop de herstelwerken moeten worden uitgevoerd. Er werd reeds een eerste mogelijke inventaris opgemaakt.

¹²³ Artikel 2 en Bijlage B.4 van het verdrag van 1995

De voorziene vaarmogelijkheden kunnen worden omgezet in vaarschema's met zogenaamde tijpoorten, waarop de waterstanden op elke plaats waar een schip voorbij vaart worden vermeld. Deze vaarschema's worden vanzelfsprekend mede bepaald in functie van de beschikbare waterdiepte op de drempels van de vaargeul.

In het verdrag zijn de drempels waar door het Vlaams Gewest gebaggerd mag worden aangegeven samen met het interventiepeil voor elke drempel afzonderlijk.¹²⁴

Bij de bepaling van de verschillende interventiepeilen is rekening gehouden met een kielspeling zoals die wordt voorgesteld in het Rapport van de Technische Scheldecommissie van juni 1984.¹²⁵

Daarnaast voorziet het verdrag in de aanleg van "voldoende" anker- en noodankergebieden, met een eigen interventiepeil, los van datgene wat voor de drempels als peil wordt aangeduid. De stortplaatsen voor de gebaggerde specie zullen worden vastgelegd in de vergunning die door de Nederlandse overheid aan het Vlaams Gewest zal worden afgeleverd.

¹²⁴ Het betreft de volgende drempels met daarnaast het interventiepeil ten opzicht van GLLWS:

1. Scheur oost (Boei Wielingen 2)	- 15,1 meter
2. Vlissingen	- 14,5 meter
3. Borsele	- 13,9 meter
4. Terneuzen	- 13,3 meter
5. Overloop en drempel van Hansweert	- 13,3 meter
6. Valkenisse en Bath	- 13,3 meter

Met interventiepeil wordt de aan te houden diepte bedoeld; wanneer dit peil overschreden wordt kan het Vlaams Gewest overgaan tot baggerwerken.

¹²⁵ De kielspeling is de verticale afstand tussen het diepst gelegen punt van een schip dat bij een vlak wateroppervlak stilligt. Zie hiervoor: ROOVERS, P., l.c., p 179

Opmerking: De interventiepeilen ten opzichte van GLLWS liggen definitief vast (Bijlage B.4) en kunnen in de toekomst dus enkel in onderling overleg gewijzigd worden. Voor de kielspeling verwijst het verdrag van 1995 (Bijlage A.2) naar de richtlijnen van de I.M.O. (waarnaar verwezen wordt in het Rapport van de Technische Scheldecommissie van 1984). Wanneer de I.M.O. zou beslissen de regels met betrekking tot de kielspeling te wijzigen en te verkleinen, zouden er diepere schepen op de Schelde kunnen worden toegelaten zonder dat het interventiepeil gewijzigd moet worden. (Cfr. Verdieping Westerschelde, Studierapport Verdieping Westerschelde, programma 48'/43', Antwerpen-Middelburg, juni 1984, Deel I, p 94-99)

2.2. Vorbereiding - uitvoering - onderhoud¹²⁶

Nederland zorgt voor de voorbereiding en de uitvoering van wrakkenopruiming, de oeververdedigingswerken en de herstelwerken betreffende het verlies aan natuurwaarden.

Nadien zal de Nederlandse overheid in dit raam de nodige onderhoudswerken uitvoeren.

Het Vlaams Gewest zal zorg dragen voor de voorbereiding en de uitvoering van de overeengekomen uitdiepingsbaggerwerken op de drempels en in de ankergebieden. Bovendien neemt het Gewest ook de later te verrichten onderhoudsbaggerwerken van de verdiepte vaargeul op zich.

De verdragspartijen zijn overeengekomen dat degene die een bepaald werk dient uit te voeren en voor te bereiden, zal moeten zorgen voor "de aanvraag van de daartoe volgens Nederlands recht nodige vergunningen". (artikel 3, lid 3)

Aldus heeft het Vlaams Gewest de verplichting op zich genomen de vereiste Nederlandse vergunningen aan te vragen vooraleer met de geplande uitdiepingsbaggerwerken te beginnen. Deze verbintenis maakt een belangrijke toegeving uit langs Vlaamse zijde, waarvan de draagwijdte op dit ogenblik moeilijk kan worden ingeschat.

Nederland daarentegen verbindt zich ertoe de vergunningen te verlenen binnen de daarvoor gebruikelijke termijnen en onder de voor overeenkomstige werken in Nederland gebruikelijke of noodzakelijke voorwaarden. (artikel 3, lid 3)

2.3. Aanvang en opeenvolging van de werkzaamheden

De aanvang van de verdiepingsbaggerwerken werd gepland voor 2 januari 1996. Deze streefdatum kan enkel gehaald worden indien tegen deze datum de vereiste Nederlandse vergunningen zijn afgeleverd. Daarenboven zal het verdrag tijdig geratificeerd moeten worden.

De opruiming van de wrakken (en obstakels) en de oeververdedigingswerken zullen, zoveel als technisch mogelijk is, gelijktijdig worden uitgevoerd met de eigenlijke uitdiepingswerken.¹²⁷

In de verschillende vergunningsbesluiten zullen de bevoegde Nederlandse overheden bepalen dat de vergunningen inzake de uitdieping slechts uitwerking zullen hebben op het ogenblik dat het verdrag in werking treedt.

¹²⁶ Artikel 3 van het verdrag van 1995

Opmerking: Het verdrag van 1995 verstaat onder het begrip "werken" eveneens daden van studie en onderzoek, het opmaken van plannen, de aanbestedingen en het toezicht.

In Bijlage D worden de algemene beginselen in verband met bestekken en overeenkomsten verder uitgewerkt.

¹²⁷ Artikel 4 van het verdrag van 1995

In Bijlage C, blad 3 kan de uitvoeringsplanning worden terug gevonden.

2.4. Kostenverdeling

In strijd met de beginselen van het Scheidingsverdrag van 1839 worden de kosten van de voorbereiding, de uitvoering en het onderhoud van de geplande uitdiepingswerken bijna volledig gedragen door het Vlaams Gewest.

Nederland zal immers enkel instaan voor:

- de kosten voor voorbereiding en uitvoering van de opruiming van wrakken en de oeververdedigingswerken tot een bedrag van 54 miljoen Gulden;
- de kosten voor voorbereiding en uitvoering van de herstelwerken betreffende het verlies van natuurwaarden, voor zover deze de 44 miljoen Gulden te boven gaan;
- de onderhoudskosten in het raam van de opruimings-, oeverbeschermings- en herstelwerken.¹²⁸

Het Vlaams Gewest zal met andere woorden moeten bijdragen in de herstelwerken betreffende het verlies aan natuurwaarden tot een maximum bedrag van 44 miljoen Gulden, terwijl Nederland 54 miljoen Gulden betaalt als aandeel in de kosten voor het opruimen van wrakken en obstakels en de oeververdedigingswerken. Dit is ten dele een compensatie voor de B.T.W. die naar aanleiding van de verdiepingswerken door het Gewest zal moeten worden betaald.¹²⁹

Tevens dient erop gewezen dat Nederland zich verbonden heeft tot het betalen van de kosten van monitoring, studie en onderzoek van de effecten van de geplande uitdiepingswerken op het watersysteem van de Westerschelde.¹³⁰

3. Toezicht¹³¹

De Technische Scheldec commissie krijgt de opdracht om de voorbereiding, de uitvoering en het onderhoud van de werken en de monitoring, de studie en het onderzoek van de effecten die zij kunnen hebben op het watersysteem van de Westerschelde te volgen.

Deze Commissie zal daarnaast voorstellen kunnen doen om eventuele schadelijke effecten van de werken te beperken en de instandhouding van de vaarmogelijkheden te kunnen blijven verzekeren.

Tevens kan zij advies geven aan de bevoegde overheden over andere problemen die verband houden met de vaarweg in de Westerschelde.

¹²⁸ Artikel 5.3 van het verdrag van 1995

¹²⁹ Artikel 5.2, punt f van het verdrag van 1995 bepaalt dat onder het begrip "kosten" in de zin van het verdrag ook de B.T.W. wordt begrepen. Eenzelfde discussie werd gevoerd naar aanleiding van het Schelde-Rijnverdrag van 1963 en het verdrag met betrekking tot de Walradarketen van 1984.

¹³⁰ Artikel 5.1, punt e van het verdrag van 1995

¹³¹ Artikelen 6 en 7 van het verdrag van 1995

Tenslotte verbinden de verdragspartijen zich ertoe aaneensluitende meet- en informatiesystemen voor de voorziening van hydro-meetgegevens met betrekking tot de vaarweg, in stand te houden en te exploiteren.¹³²

4. Toekomstige uitdiepingsmogelijkheden¹³³

Tot op het einde van de onderhandelingen m.b.t. dit verdrag bleek artikel 8 een knelpunt, aangezien Nederland geen enkele opening wilde tot stand brengen voor een verdere uitdieping van de Schelde. Uiteindelijk wist Vlaanderen Nederland ervan te overtuigen hieromtrent toch een bepaling op te nemen. De partijen kwamen overeen dat na studie en overeenstemming over de wenselijkheid van een verdere uitdieping, de bevoegde overheden (de ministers) toelating zouden kunnen geven om de verdieping bepaald in Bijlage F uit te voeren, zonder dat hiervoor een parlementaire goedkeuring vereist is.¹³⁴ Dit artikel 8 zet de deur op een kier voor de toekomst.

5. Geschillenregeling¹³⁵

Voor geschillen met betrekking tot de uitlegging of de toepassing van het verdrag van 1995 zullen de partijen beroep doen op een internationale arbitrageprocedure.¹³⁶ In dit verband dient rekening te worden gehouden met de Bijzondere Wet op de Hervorming der Instellingen (5 mei 1993). Uit artikel 87 § 7 van deze wet blijkt dat voor aangelegenheden waarvoor het Vlaams Gewest bevoegd is, enkel de Belgische Staat een andere internationale rechtspersoon (in casu Nederland) kan dagvaarden voor een internationaal rechtscollege. De internationale rechtspersoonlijkheid van de Gewesten (en Gemeenschappen) beperkt zich tot het sluiten van verdragen.¹³⁷

¹³² De partijen nemen zich voor hun hydrografische en meteorologische informatiesystemen te koppelen.

¹³³ Artikel 8 van het verdrag van 1995

¹³⁴ Het betreft het zogenaamde 50'/40'-programma; zie Bijlage F van het verdrag van 1995

¹³⁵ Artikel 9 van het verdrag van 1995

¹³⁶ De bepalingen met betrekking tot de procedure en de samenstelling van het scheidsgerecht werden uitgewerkt in Bijlage G van het verdrag van 1995.

VAN BOGAERT, E., Volkenrecht, Brussel, Elsevier Sequoia, 1973, p 545-548

¹³⁷ INGELAERE, F., "De nieuwe wetgeving inzake de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten", T.B.P., 1993, p 810 en 815

Bijgevolg zou het Vlaams Gewest nooit zelf kunnen optreden in een internationale arbitrageprocedure, zoals voorzien in artikel 9 van het verdrag van 1995.

6. Inwerkingtreding¹³⁸

Het verdrag zal slechts in werking treden op de eerste dag van de maand volgend op de dag waarop de partijen elkaar schriftelijk op de hoogte hebben gebracht dat de in hun land voor de inwerkingtreding voorgeschreven grondwettelijke procedure is afgerond.

¹³⁸ Artikel 9 van het verdrag van 1995

HOOFDSTUK VI: HINDERPALEN BIJ DE UITVOERING VAN HET VERDRAG VAN 1995

1. Het Nederlandse vergunningsstelsel

Het Verdrag van 1995 betreffende de verruiming van de vaarweg bepaalt in artikel 3, lid 3 dat de verdragspartij die een werk voorbereidt en uitvoert, de nodige vergunningen naar Nederlands recht dient aan te vragen.

Het Vlaams Gewest zal over volgende vergunningen moeten beschikken alvorens tot de uitdieping te kunnen overgaan:

- 1° de W.V.O.-vergunning (reeds bekomen);
- 2° de baggervergunning;
- 3° de aanlegvergunningen in het raam van de ruimtelijke inpassing van de verdiepingswerken;
- 4° de natuurbeschermingswet-vergunningen.

1.1. De W.V.O.-vergunning (=stortvergunning)

* Totstandkoming van de vergunning van 1994

Sinds 18 mei 1988 levert Nederland aan de bevoegde Belgische overheid een stortvergunning af in het kader van de Nederlandse wet op de verontreiniging van de oppervlaktewateren.¹³⁹ Artikel 1 van deze wet voorziet in een verbod van lozing van verontreinigde stoffen in de oppervlaktewateren. Het betreft hier het terugstorten van onderhouds- en verbeteringsbagger-specie in de Westerschelde.¹⁴⁰ Op 4 november 1994 verleende de Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat aan de Vlaamse regering een vergunning, die rekening houdt met een mogelijke Scheldeverdieping overeenkomstig het programma 48'/43'/38'. Deze vergunning loopt van 1 januari 1995 tot 31 december 2000.¹⁴¹

De verplichting tot vergunningsaanvraag in hoofde van het Vlaams Gewest werd mede ingegeven door de steeds toenemende druk van de milieuorganisaties. Omdat de baggerspecie drager is van allerlei verontreinigingen, krijgen de onderhouds- en

¹³⁹ Wet van 13 november 1969, Ned. Stb., 1992, 628, voor het laatst gewijzigd op 27 april 1994, Ned. Stb., 1994, 327

¹⁴⁰ De vergunning werd op 22 maart 1994 aangevraagd door de Vlaamse regering, vertegenwoordigd door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden.

¹⁴¹ Het besluit van de Nederlandse minister houdende de toekenning van de W.V.O.-vergunning van 4 november 1994, nr. A.W.185242, werd ter beschikking gesteld door de Antwerpse zeediensten.

verbeteringsbaggerwerkzaamheden op de Schelde in toenemende mate te kampen met milieubezwaren (vanuit de publieke opinie e.a.). Vooral het slib (fijne deeltjes) zou ernstig vervuild zijn; de zandspecie is veel zuiverder. Door een wisselwerking van baggeren en terugstorten in de Schelde zou de verontreiniging zich over een steeds grotere oppervlakte dreigen te verspreiden. Daarenboven zouden de baggerwerken onvermijdelijk een hoeveelheid slib in suspensie brengen. Dit alles zou dan tot gevolg kunnen hebben dat de bezoedeling zich gaat verspreiden over de gehele rivier.¹⁴² Daarom werd bij de vergunning van 28 november 1991 voor het terugstorten van Westerscheldespecie destijds gesteld dat de bereikte resultaten omtrent het terugdringen van de vervuiling van de Schelde vanuit Vlaanderen een belangrijke factor zouden vormen in de afweging om te komen tot een nieuwe vergunning.

Een structurele oplossing voor het tegengaan van de verdere verontreiniging van de Westerschelde kan volgens Nederland slechts gevonden worden, indien een verregaande terugdringing van de vervuiling door lozingen op het "Belgisch" stroomgebied van de Schelde wordt bewerkstelligd.

In de inleiding van de vergunning van 1994 wordt verder gesteld dat zij enkel is kunnen tot stand komen gelet op de reeds verrichte inspanningen van "België" en de thans aanwezige kwaliteit van de specie in de Westerschelde: "De verrichte inspanningen manifesteren zich in Vlaanderen door de aanscherping van de vergunningen, de aanzet tot een inventarisatie van geloosde stoffen en de "stand der techniek", de geïntensiveerde controle, de bouw van kommunale zuiveringsinstallaties en de verwijdering van aanzienlijke hoeveelheden verontreinigd baggerslib uit de Beneden-Zeeschelde".¹⁴³

In het hoofdstuk betreffende de "overwegingen van de vergunningverlening" van de vergunning van 1994 worden de reeds gerealiseerde inspanningen van Vlaanderen aan een grondig onderzoek onderworpen. Bovendien komt men tot de vaststelling dat uit de beleidsinformatie, die door de Vlaamse regering bij haar aanvraag tot vergunning werd gevoegd, zeer duidelijk blijkt dat Vlaanderen ook in de toekomst werk zal maken van een daadwerkelijke aanpak van de verontreiniging van de Schelde. Dit zou niet alleen gebeuren door middel van de verwijdering van Scheldeslib, maar ook door aanzienlijke investeringen in Vlaamse waterzuiveringsinstallaties.¹⁴⁴

Na een uitgebreide analyse van de bezwaren van de verschillende belanghebbenden, komt de Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat uiteindelijk tot het weloverwogen besluit dat de aangevraagde stortingen, gelet op de reeds verrichte en de voor de toekomst geplande inspanningen van Vlaanderen, aan-

¹⁴² Baggerwerken in de Schelde en de kwaliteit van water en bodem, Rapport van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur, februari 1991, p 7

¹⁴³ W.V.O.-vergunning 1994, Inleiding, p 1-2

¹⁴⁴ W.V.O.-vergunning 1994, p 3 e.v.

vaardbaar zijn voor het ontvangende oppervlaktewater van de Westerschelde.¹⁴⁵

* Inhoud van de vergunning van 1994

a) Rechten van de vergunninghouder (Vlaamse regering)

- In het kader van de onderhoudswerkzaamheden in de vaargeul van de Westerschelde, is de vergunninghouder gerechtigd jaarlijks een hoeveelheid van circa 10.000.000 m³ te storten. (artikel 2, lid 1)
- Indien de vergunninghouder, naar aanleiding van het toen nog geplande verdiepingsverdrag, zou kunnen overgaan tot het verrichten van verdiepingswerkzaamheden, mag hij gedurende een periode van 2 à 3 jaar jaarlijks een hoeveelheid baggerspecie storten van circa 20.000.000 m³. In de laatstgenoemde hoeveelheid is het in artikel 2, lid 1 bepaalde maximum per jaar begrepen.
- Wanneer de geplande verdieping voltooid zal zijn, mag de jaarlijks te storten baggerspecie ingevolge de nodige onderhoudswerken circa 15.000.000 m³ bedragen. (artikel 2, lid 3)

b) Verplichtingen van de vergunninghouder (Vlaamse regering)

Op Nederlands grondgebied

- 1° De baggerspecie mag uitsluitend gestort worden op plaatsen aangegeven op de bijbehorende tekening, die is aangehecht aan de vergunning. (artikel 3, lid 1)
 Belangrijk is op te merken dat de Hoofdingenieur-Directeur van Rijkswaterstaat, om louter morfologische redenen of indien dit past in het kader van een proefproject, een andere stortplaats kan aanwijzen. (artikel 3, lid 3)¹⁴⁶
- 2° De te storten specie moet voldoen aan welbepaalde milieu-criteria. Elk jaar zal de te baggeren specie onderworpen worden aan een controle-bemonstering en een milieu-analyse. (artikel 4)

¹⁴⁵ W.V.O.-vergunning 1994, p 9 en p 17

¹⁴⁶ Men zal er in de praktijk over moeten waken dat Nederland van deze mogelijkheid geen misbruik maakt.

Op Vlaams grondgebied

1° Inventarisatie van de industriële lozingen. (artikel 5)
De vergunninghouder moet jaarlijks een inventarisatie van de industriële lozingen in Vlaanderen opmaken en indienen bij de Hoofdingenieur-Directeur van Rijkswaterstaat in de Directie Zeeland.

2° Slibbalans van de Beneden-Zeeschelde. (artikel 6)
Eén jaar na het van kracht worden van de vergunning en daarna elk jaar in juni, dient de vergunninghouder een slibbalans van de Beneden-Zeeschelde aan de Hoofdingenieur-Directeur van Rijkswaterstaat in de Directie Zeeland te overhandigen.¹⁴⁷

3° Sliberwijdering. (artikel 7)
De vergunninghouder dient vanaf 1995 tot en met 1997 jaarlijks minimaal 300.000 ton droge stof verontreinigde specie uit de Beneden-Zeeschelde te verwijderen en te bergen zonder dat dit het Scheldewatersysteem kan beïnvloeden.
Wanneer in 1997 zou blijken dat deze hoeveelheden moet worden herzien, zal de vergunninghouder hiervan in kennis worden gesteld. Deze laatste bepaling brengt voor Vlaanderen een grote financiële onzekerheid met zich mee.

c) Uitzonderlijke omstandigheden

Indien de kwaliteit van de ontvangende oppervlaktewateren als gevolg van bepaalde uitzonderlijke omstandigheden het noodzakelijk maakt maatregelen van tijdelijke aard te treffen, moet de Hoofdingenieur-Directeur de vergunninghouder hiervan schriftelijk in kennis stellen. De vergunninghouder is verplicht hieraan onmiddellijk gevolg te geven. (artikel 10)
Het is ten zeerste te betreuren dat hier geen enkele vorm van gemeenschappelijk overleg werd voorzien.

* Beroepsprocedure voor de Raad van State

.....

Tegen een besluit van de minister tot verlening van de W.V.O.-vergunning kan steeds beroep worden ingesteld bij de Afdeling

¹⁴⁷ Het betreft onder meer de aanvoer van rivierslib, gegevens over bagger- en stortactiviteiten, saneringsmaatregelen bovenstrooms Rupelmonde die de aanvoer kunnen beïnvloeden, de hoeveelheden slib die worden geborgen enz. (artikel 6 van de vergunning)

Bestuursrechtspraak van de Nederlandse Raad van State door vrijwel iedere belanghebbende.¹⁴⁸
Dit dient te gebeuren door middel van een gemotiveerd beroepschrift, binnen de door de wet voorgeschreven termijnen (zes weken vanaf de bekendmaking).¹⁴⁹

Het besluit werd op 28 december 1994 van kracht, tenzij voor deze datum beroep werd ingesteld en een verzoek werd gedaan tot het treffen van een voorlopige voorziening (verzoek tot schorsing) gericht aan de Voorzitter van de betrokken Afdeling van de Raad van State.

Een besluit van de minister wordt immers niet van kracht voordat over zulk een verzoek tot voorlopige voorziening is beslist.¹⁵⁰

De Zeeuwse Milieufederatie heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, en mede namens verschillende Nederlandse en Belgische milieuorganisaties beroep ingesteld bij de Nederlandse Raad van State, evenwel zonder verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening.

In het beroepschrift vraagt de Zeeuws Milieufederatie onder meer om een MER-procedure voor de geplande verdieping.

Of bij de behandeling van dit beroep zou kunnen worden nagegaan in hoeverre Vlaanderen voldaan heeft aan de voorwaarden van de vorige W.V.O.-vergunning van 1991, is niet duidelijk.

De datum waarop deze zaak zal worden behandeld is evenmin bekend.

1.2. De baggervergunning

* Juridische grondslag

In het verleden werd de baggervergunning steeds vrij vlot verleend via een diplomatieke notawisseling tussen de beide ministers van Buitenlandse Zaken. De inhoud van de vergunning

¹⁴⁸ Artikel 16 van de W.V.O.-wet bepaalt dat beroep bij de administratieve rechter openstaat overeenkomstig Hoofdstuk 20 van de Wet Milieubeheer.

Hoofdstuk 20 van de Wet Milieubeheer (Wet van 13 juni 1979, Ned. Stb., 1994, 80) geeft een volledig overzicht van de beroepsmogelijkheden bij de Nederlandse Raad van State.

¹⁴⁹ De beroeps- en beslissingstermijn wordt niet bepaald in Hoofdstuk 20 van de Wet Milieubeheer; derhalve moet deze termijn bepaald worden aan de hand van de Algemene Wet Bestuursrecht (Ned. Stb., 1994, 1).
Opmerking: De Algemene Wet Bestuursrecht is steeds van toepassing wanneer een bijzondere wet geen uitzondering voorziet.

¹⁵⁰ Zie Hoofdstuk 20 van de Wet Milieubeheer (artikel 20.3).
De procedure inzake verzoeken tot voorlopige voorzieningen wordt beschreven in Titel 8.3 van de Algemene Wet Bestuursrecht.

werd dan verder uitgewerkt in overleg met de Afdeling Maritieme Schelde en de Directie Zeeland van de Rijkswaterstaat. Met het verdrag van 1995 betreffende de verruiming van de vaarweg werd aan deze laatste werkwijze een definitief einde gesteld. Om de geplande verdiepingswerkzaamheden te kunnen uitvoeren, dient Vlaanderen (Vlaamse regering) immers een vergunning te bekomen overeenkomstig de interne Nederlandse wetgeving.

In feite moet de Vlaamse regering drie vergunningen aanvragen:

1° Op grond van de Ontgrondingenwet¹⁵¹

Ingevolge deze wet is het verboden zonder vergunning van de minister van Verkeer en Waterstaat ontgrondingen uit te voeren in de monding van de Westerschelde.¹⁵²

2° Op grond van de Rivierenwet¹⁵³

Ingevolge deze wet is het verboden zonder vergunning van de minister van Verkeer en Waterstaat in het zomerbed van de Westerschelde: - ontgrondingen te verrichten;
- grond, bagger, specie, puin of andere zinkende stoffen te storten.¹⁵⁴

¹⁵¹ Wet van 27 oktober 1965, Ned. Stb., 1965, 509, houdende de regelen omtrent de ontgrondingen (Ontgrondingenwet), zoals voor het laatst gewijzigd op 23 december 1993, Ned. Stb., 1993, 690

¹⁵² "Het is verboden, behoudens ..., zonder vergunning te ontgronden dan wel als eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder of gebruiker van enige onroerende zaak, dat aldaar zonder vergunning plaats heeft". (artikel 3, lid 1 van de Ontgrondingenwet)

"Onze minister van Verkeer en Waterstaat is bevoegd een vergunning als bedoeld in artikel 3 te verlenen, te wijzigen of in te trekken indien het een ontgroning betreft:

a. in de zee;
b. in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen rijkswateren;
c. in de ingepolderde gedeelten van het IJsselmeer". (artikel 8, lid 1 van de Ontgrondingenwet)

¹⁵³ Wet van 9 november 1908, Ned. Stb., 1908, 339, tot de verzekering van de goede staat der voorname rivieren en stromen des Rijks (Rivierenwet), zoals voor het laatst gewijzigd op 16 december 1993, Ned. Stb., 1993, 650

¹⁵⁴ "Het is, tenzij met vergunning, verleend door of vanwege Onze met de zaken van waterstaat belaste Minister verboden in het zomerbed van een rivier of een stroom of binnen de volgens artikel 2 aangewezen grenslijn:
a. enig werk te maken, of grond, bagger, specie, puin of andere zinkende stoffen te storten, te stapelen of neder te leggen;
f. ontgrondingen te verrichten". (artikel 4 § 1, a en f van de Rivierenwet)

3° Op grond van het Baggerreglement¹⁵⁵

Ingevolge deze wet is het verboden zonder vergunning van de minister van Verkeer en Waterstaat te baggeren in de Westerschelde.¹⁵⁶

Bovendien is het verboden zonder vergunning grond, baggerspecie, puin of andere zinkende stoffen te storten, voor zover natuurlijk daarin niet is voorzien bij de Rivierenwet.¹⁵⁷

Aangezien het niet erg praktisch is, gelet op de samenhang van de verdiepingswerkzaamheden, om separate vergunningsprocedures te doorlopen, oordeelde de Nederlandse overheid dat het uit het oogpunt van de doelmatigheid aangewezen is alles vast te leggen in één vergunning.

* Totstandkoming

Voor de toekenning van de baggervergunning moet in feite dezelfde procedure worden doorlopen als bij de W.V.O.-vergunning. Omdat de bijzondere wetten (de Ontgrondingenwet, de Rivierenwet en het Baggerreglement) geen afzonderlijke procedure voorzien, wordt de vergunningsaanvraag onderworpen aan de procedure bepaald in de Algemene Wet Bestuursrecht:

- Aanvraag¹⁵⁸

De aanvraag moet schriftelijk worden ingediend bij de bevoegde overheid, in casu de minister van Verkeer en Waterstaat.

¹⁵⁵ Besluit van 3 november 1934, Ned. Stb., 1934, 562, tot de vaststelling van een reglement op het baggeren, het vissen van voorwerpen, het storten van zinkende stoffen en het maken van werken in de rivieren en stromen ... onder beheer van het Rijk, zoals voor het laatst gewijzigd op 5 juli 1989, Ned. Stb., 1989, 317

¹⁵⁶ "Het is verboden zonder te zijn voorzien van een schriftelijke vergunning, verleend door of vanwege Onze Minister voornoemd, te baggeren met andere werktuigen dan de hand- of hijsbeugel". (artikel 9 van het Baggerreglement)

"Deze paragraaf is van toepassing op:

- a. de Zuidhollandse en Zeeuwse stromen, voor zoveel daarop niet ingevolge artikel 1, paragraaf 1 van toepassing is;
- b. de Noordzee binnen de territoriale grens". (artikel 8, lid 1, a en b van het Baggerreglement)

¹⁵⁷ "Voor zoveel daarin niet is voorzien bij de Rivierenwet, is het verboden, zonder te zijn voorzien van een schriftelijke vergunning, verleend door of vanwege Onze Minister voornoemd, enig werk te maken en te behouden, grond, baggerspecie, puin of andere zinkende stoffen te storten, te stapelen of neer te leggen en te laten liggen". (artikel 12 van het Baggerreglement)

¹⁵⁸ Algemene Wet Bestuursrecht, Hoofdstuk 4, Titel 4.1: Beschikkingen

Op 10 april j.l. diende het afdelingshoofd van de Afdeling Maritieme Schelde te Antwerpen, namens het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, een aanvraag in tot het verkrijgen van een vergunning voor het uitvoeren van baggerwerken in de Westerschelde en haar mondingsgebied.

- Openbare voorbereidingsprocedure¹⁵⁹

Ingevolge de Algemene Wet Bestuursrecht dient deze procedure gevolgd te worden wanneer een wettelijke bepaling zulks voorschrijft of wanneer het bestuursorgaan dat kennis neemt van de vergunningsaanvraag hiertoe beslist over te gaan. In casu voorzien de teksten (de Ontgrondingenwet, de Rivierenwet en het Baggerreglement) niet in een voorbereidingsprocedure. Derhalve staat het de bevoegde minister die kennis heeft genomen van de vergunningsaanvraag vrij om toch tot zulk een procedure over te gaan.

Volgens de minister van Verkeer en Waterstaat vereist de betrokken aanvraag tot het verkrijgen van een baggervergunning uitgaande van de Vlaamse regering een openbare voorbereidingsprocedure, omdat derden door de vergunningsbeslissing in hun belangen kunnen worden getroffen.¹⁶⁰

Dergelijke openbare voorbereidingsprocedure houdt in dat ieder in de gelegenheid wordt gesteld om de stukken in te zien en zijn zienswijze daaromtrent kenbaar te maken. Daarom werd het ontwerp van vergunningsbesluit samen met andere nuttige documenten, vanaf 10 juli gedurende een termijn van vier weken op het gemeentehuis van vijf Zeeuwse gemeenten en ten kantore van Rijkswaterstaat te Middelburg ter inzage gelegd.¹⁶¹ Het publiek werd hiervan op de hoogte gesteld via de pers.¹⁶²

- Bekendmaking van de definitieve vergunningsbeslissing¹⁶³

De bekendmaking geschiedt door toezending of uitreiking aan de aanvrager. Tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking wordt van het besluit mededeling gedaan aan

¹⁵⁹ Algemene Wet Bestuursrecht, Afdelingen 3.4 en 3.5: Openbare Voorbereidingsprocedure en Uitgebreide Openbare Voorbereidingsprocedure

¹⁶⁰ Ontwerpvergunning, p 3

¹⁶¹ Het ontwerp van het besluit, alsmede de aanvraag met de daarbij behorende stukken wordt/werd gedurende een termijn van vier weken op de secretarie van de

- gemeente Vlissingen te Vlissingen;
- gemeente Borsele te Heinkenszand;
- gemeente Reimerswaal te Kruiningen;
- gemeente Hontenisse te Kloosterzande

ter inzage gelegd.

¹⁶² Ontwerpvergunning, p 3
Het betrof de Staatscourant en de Provinciale Zeeuwse Courant.

¹⁶³ Algemene Wet Bestuursrecht, Afdeling 3.6: Bekendmaking en Mededeling

diegenen die tijdens de voorbereiding hun zienswijze naar voren hebben gebracht.

* Inhoud van de vergunning
.....

Aangezien er nog geen definitieve vergunning voorhanden is, zal op de mogelijke inhoud ervan ook niet verder worden ingegaan. Dit zou voorbarig zijn.

* Beroepsprocedure
.....

- Voor zover het vergunningsbesluit is verleend op grond van de Rivierenwet of het Baggerreglement, kan iedere belanghebbende hiertegen beroep instellen bij de Arrondissementsrechtbank van zijn woonplaats en dit binnen de zes weken na de dag waarop het besluit werd bekendgemaakt.¹⁶⁴ Eveneens bestaat hier de mogelijkheid om, naast het beroep, een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening in te dienen bij de president van de laatstgenoemde rechtbank.¹⁶⁵

- Voor zover het besluit is genomen op grond van de Ontgrondingenwet kan iedere belanghebbende beroep instellen bij de Nederlandse Raad van State (Afdeling Bestuursrechtspraak) en dit eveneens binnen de zes weken na de dag van de bekendmaking.¹⁶⁶

Ook hier bestaat principieel de mogelijkheid om een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening in te dienen bij de voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak.¹⁶⁷ Het is belangrijk te weten dat de werking van het vergunningsbesluit wordt geschorst tot de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, tot er ten gronde uitspraak over werd gedaan.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Rivierenwet, Baggerreglement, Algemene Wet Bestuursrecht

¹⁶⁵ Algemene Wet Bestuursrecht, Titel 8.3: Voorlopige voorziening en onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak

¹⁶⁶ Artikel 17 van de Ontgrondingenwet; Algemene Wet Bestuursrecht

¹⁶⁷ Algemene Wet Bestuursrecht, Titel 8.3: Voorlopige voorziening en onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak

¹⁶⁸ Artikel 16.1 van de Ontgrondingenwet

1.3. De aanlegvergunningen

* Juridische grondslag

Deze vergunningen kaderen in de Nederlandse Wet op de Ruimtelijke Ordening.¹⁶⁹

Voor gemeentelijke gronden gelegen buiten de bebouwde kom, is de Gemeenteraad steeds verplicht een bestemmingsplan vast te leggen, waarbij de bestemming van de in het plan beschreven gronden duidelijk wordt aangegeven.¹⁷⁰

In een bestemmingsplan kan worden bepaald dat het verboden is bepaalde werkzaamheden te verrichten zonder schriftelijke toelating van het College van Burgemeester en Wethouders.¹⁷¹

In afwachting van een definitief bestemmingsplan kan de Gemeenteraad door middel van een voorbereidingsbesluit verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid.

Bij een voorbereidingsbesluit moet worden aangegeven om welke gebieden het gaat en wanneer het in werking treedt.

Om te voorkomen dat een bepaald gebied minder geschikt zou worden voor de geplande bestemming, kan de Gemeenteraad beslissen reeds in een voorbereidingsbesluit een aanlegvergunning verplicht te stellen.¹⁷²

Een aanlegvergunning kan enkel geweigerd worden indien de werkzaamheden in strijd zijn met het bestemmingsplan.

Aan zulk een vergunning mogen slechts voorwaarden worden verbonden die betrekking hebben op de belangen die de Wet op de Ruimtelijke Ordening wenst te beschermen.¹⁷³

* Vereiste vergunningen in de praktijk

Voor de verdiepingswerkzaamheden zal bijgevolg moeten worden nagegaan in welke mate de geplande bagger- en stortzones overlapt worden door een bestemmingsplan van de Zeeuwse gemeenten wiens grondgebied zich uitstrekt over de Westerschelde.

De baggerwerken in de gemeenten Terneuzen en Borsele zijn niet vergunningplichtig, omdat hiet (nog) geen bestemmingsplan werd

¹⁶⁹ Wet van 15 juli 1962 op de Ruimtelijke Ordening, Ned. Stb., 1962, 286

¹⁷⁰ Artikel 10 van de Wet Ruimtelijke Ordening

¹⁷¹ Artikel 14 van de Wet Ruimtelijke Ordening

¹⁷² Artikel 21 van de Wet Ruimtelijke Ordening; hierin wordt verwezen naar artikel 14 (aanlegvergunning in het kader van een voorbereidingsbesluit dus)

¹⁷³ Artikel 44 van de Wet Ruimtelijke Ordening

uitgewerkt. Wel kunnen deze gemeenten steeds beslissen een voorbereidingsbesluit te nemen, waardoor er in de toekomst opeens wel een aanlegvergunning verplicht zou kunnen worden gesteld.

Op dit ogenblik zal de Vlaamse regering enkel een aanvraag moeten indienen bij de gemeentebesturen van Vlissingen, Reimerswaal en Hontenisse.¹⁷⁴

Met betrekking tot deze aanvragen verrichten de ambtenaren van Rijkswaterstaat (Directie Zeeland) het nodige voorbereidend werk. Er worden overleggrondes georganiseerd om zo de mogelijke knelpunten op te sporen en indien nodig op te lossen. Op die manier kunnen de nog in te dienen vergunningsaanvragen rekening houden met eventuele gemeentelijke bezwaren.

* Beroepsprocedure

Vooreerst dient iedere belanghebbende zich te wenden tot het gemeentebestuur dat de beslissing genomen heeft, waarbij hij kan vragen gehoord te worden. Pas daarna kan er -binnen de zes weken na de dag waarop het besluit werd bekendgemaakt- beroep worden ingesteld bij de Arrondissementsrechtbank van de plaats waar het betrokken gemeentebestuur gevestigd is.¹⁷⁵ In casu zal het beroepschrift ingediend moeten worden bij de Arrondissementsrechtbank van Middelburg.¹⁷⁶ Ook hier kan er gebruik worden gemaakt van een verzoek tot het treffen van voorlopige maatregelen (bijvoorbeeld een schorsingsverzoek).¹⁷⁷ Het is niet onwaarschijnlijk dat de milieuorganisaties ook hier van de beroepsprocedure gebruik zullen maken.

1.4. De Natuurbeschermingswet-vergunningen

* Juridische grondslag

De Vlaamse regering is volgens Nederland verplicht een vergunning in het raam van de Nederlandse Natuurbeschermingswet aan

-
- 174 - Gemeente Vlissingen (voorbereidingsbesluit)
- Gemeente Reimerswaal (bestemmingsplan)
- Gemeente Hontenisse (voorbereidingsbesluit)

175 Algemene Wet Bestuursrecht; Wet Ruimtelijke Ordening

176 Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 8.7)

177 Algemene Wet Bestuursrecht, Titel 8.3: Voorlopige voorziening en onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak

te vragen bij de minister van Landbouw, Natuurbehoud en Visserij, voor de externe effecten die de verdiepingswerken in de beschermde natuurgebieden zouden kunnen veroorzaken.¹⁷⁸

Het betreft meerbepaald de volgende locaties:

- Het Verdronken Land van Saeftinge (gemeente Hulst)
- Het Schor van Waarde (gemeente Reimerswaal)
- De Zwarte Polder (gemeente Oostburg)

Ingevolge deze wet is het verboden zonder vergunning van de bevoegde minister, handelingen te verrichten of te gedogen die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument.

Handelingen die een beschermd natuurmonument ontsieren kunnen evenzo niet worden toegestaan.¹⁷⁹

Handelingen die de in de beschikking tot aanwijzing vermelde wezenlijke kenmerken van een natuurmonument aantasten, worden in ieder geval beschouwd als schadelijk voor het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis ervan.¹⁸⁰

Deze vergunning werd door Vlaanderen aangevraagd in de loop van de maand juli van dit jaar.

* Totstandkoming
.....

De Natuurbeschermingswet voorziet in een aantal adviesprocedures die het vergunningsbesluit van de minister logischerwijze vertragen.¹⁸¹

De minister zal na ontvangst van de vergunningsaanvraag een afschrift hiervan toezenden aan de Gedeputeerde Staten en het gemeentebestuur, die binnen drie maanden hun mening kunnen doen blijken.

Wanneer de minister echter van oordeel is dat de vergunning zou kunnen leiden tot ernstige aantasting van het beschermd natuurmonument, verleent hij de vergunning niet alvorens advies te hebben ingewonnen bij de Natuurbeschermingsraad.

Indien de minister evenwel van oordeel is dat de weigering van de gevraagde vergunning een ander algemeen belang zou schaden, weigert hij deze niet alvorens de Rijksplanologische Commissie te hebben gehoord. In dat geval kan hij de termijn binnen

¹⁷⁸ Wet van 15 november 1967, Ned. Stb., 1967, 572, houdende voorzieningen in het belang van de natuurbescherming, voor het laatst gewijzigd op 4 februari 1994, Ned. Stb., 1994, 135

¹⁷⁹ Natuurbeschermingswet (artikel 12, lid 1)

¹⁸⁰ Natuurbeschermingswet (artikel 12, lid 2)

¹⁸¹ Natuurbeschermingswet (artikel 13, lid 2 en lid 3)

dewelke hij overeenkomstig deze wet dient te beslissen (drie maanden) met drie maanden verlengen.¹⁸²

* Beroepsprocedure

Tegen een vergunningsbesluit kan door iedere belanghebbende beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹⁸³

De werking van het vergunningsbesluit wordt hier, net zoals dit het geval is bij de Ontgrondingenwet, opgeschort tot de beroepstermijn is verstreken of tot over het beroep is beslist.¹⁸⁴

Hier kan ook in principe een verzoek worden ingesteld tot het treffen van voorlopige maatregelen.¹⁸⁵

Hier zullen de milieuverenigingen waarschijnlijk ook gebruik van maken.

* Bedenking

Het is merkwaardig dat Nederland van oordeel is dat de uitdiepingswerkzaamheden onderworpen zijn aan een vergunningsplicht conform artikel 12.

Dit artikel is in feite enkel van toepassing op de eigenaar.¹⁸⁶

Handelingen van derden (Vlaanderen) lijken daarentegen eerder te zijn begrepen in artikel 16.¹⁸⁷

Daar de Natuurbeschermingswet bepaalt dat de minister voor de handelingen van derden ontheffing kan verlenen en hiervoor

¹⁸² Natuurbeschermingswet (artikel 13, lid 3)

¹⁸³ Natuurbeschermingswet (artikel 19, lid 1)

¹⁸⁴ Natuurbeschermingswet (artikel 19, lid 2)

¹⁸⁵ Algemene Wet Bestuursrecht, Titel 8.3: Voorlopige voorziening en onmiddellijke uitspraak in de hoofdzaak

¹⁸⁶ Waterstaatswetgeving, deel Natuurbeschermingswet, Lelystad, Kon. Vermande, 1994, p 7

¹⁸⁷ "Het is verboden een beschermd natuurmonument te verontreinigen, daarin planten, bloemen of takken uit te steken, te plukken, af te snijden of te vervoeren, dieren te verontrusten, te vangen of te doden of zulks te pogen of in het algemeen daarin schade aan de natuur toe te brengen". (artikel 16, lid 1 van de Natuurbeschermingswet)

"Dit verbod geldt niet voor derden, voor zover zij handelingen verrichten waarvoor Onze Minister ontheffing heeft verleend". (artikel 16, lid 2, c van de Natuurbeschermingswet)

geen bijzondere procedure heeft voorzien, is de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing. Dit zou dan logischerwijze tot gevolg moeten hebben dat er geen bijzondere adviesprocedures van toepassing zijn en dat het beroep tegen de ministriële ontheffingsbeslissing niet schorsend werkt. Ook zal de beslissing niet worden opgeschort tot de beroepstermijn verstreken is.¹⁸⁸

2. De milieu-effectenrapportering

2.1. Begrip

Met een milieu-effectenbeoordeling kan de overheid mogelijke milieu-effecten als gevolg van een vergunning of een andere overheidsbeslissing laten meewegen in de definitieve besluitvorming.

Daartoe wordt een milieu-effectenrapport opgesteld door de initiatiefnemer (particulier of overheid) volgens een bepaalde procedure, doorgaans vergezeld van de nodige inspraakmogelijkheden voor belanghebbenden.¹⁸⁹

Een milieu-effectenrapport is een openbaar document, waarin van een voorgenomen activiteit de te verwachten gevolgen voor het milieu in hun onderlinge samenhang op een systematische en objectieve wijze worden uiteengezet.

Door middel van een milieu-effectenrapportering kunnen de milieugevolgen worden geëvalueerd voordat een activiteit plaatsvindt.

Het achterliggende principe suggereert dat het beter is om de voor het milieu schadelijke activiteiten van meetafaan te voorzien en eventueel bij te sturen.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 6.16); dit is steeds de algemene regel, zolang een bijzondere wet niets anders bepaalt.

¹⁸⁹ LAMBRECHTS, W., Cursus milieurecht, Antwerpen, Universitaire Instelling Antwerpen, 1993-1994, p 114

¹⁹⁰ Milieu-effectenrapportering, Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting (AMINAL), Cel Planning, Mer en Promotie, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1992, p 7-9

2.2. De Europese richtlijn van 1985¹⁹¹

Op 16 juni 1980 diende de Commissie bij de Raad een voorstel tot richtlijn in met betrekking tot projecten die onderworpen zouden moeten worden aan een milieu-effectenrapportering.¹⁹² Dit resulteerde vijf jaar later uiteindelijk in de richtlijn 85/337/EG betreffende de milieu-effectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.¹⁹³ De in de richtlijn opgelegde verplichtingen zijn enkel van toepassing op projecten die vallen onder één van de twee categorieën van projecten, zoals vermeld in de lijsten van Bijlage I en II.

De eerste categorie, vermeld in Bijlage I, betreft projecten die steeds aanzienlijke gevolgen voor het milieu hebben. Deze projecten zijn in beginsel steeds onderworpen aan een systematische milieu-effectenbeoordeling.¹⁹⁴

De tweede categorie van projecten, vermeld in Bijlage II, moeten slechts aan een beoordeling onderworpen worden indien de Lid-Staten van oordeel zijn dat hun kenmerken dit noodzakelijk maken.¹⁹⁵

Bovendien kunnen de Lid-Staten zelf bepalen welke projecten van deze laatste Bijlage aan een milieu-effectenrapportering onderworpen dienen te worden, namelijk door bepaalde soorten projecten uit de lijst van de Bijlage aan te duiden of door criteria en/of drempelwaarden vast te stellen, op grond waar-

¹⁹¹ GERARD, A., "La directive Européenne du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences des certains projets publics et privés sur l'environnement", in LAVRYSEN, L. (ed.), Milieurecht - Recente ontwikkelingen, Deel II, Brussel, E. Story-Scientia, 1989, p 265-286; LAVRYSEN, L., "Milieu-effectrapportering - Van Amerikaans idee naar een Europese richtlijn", Leefmilieu, 1986, nr. 2, p 56-64

¹⁹² Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, PB. C 169 van 9 juli 1980, p 14-22

¹⁹³ Richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG), PB. L 175 van 5 juli 1985

¹⁹⁴ Artikel 4.1 van de richtlijn van 1985
Bijlage I somt de volgende projectcategorieën op: grote raffinaderijen, thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties, kerncentrales, hoogovenbedrijven, chemische installaties, grote infrastructuurwerken (autosnelwegen, spoorwegtrajecten, vliegvelden, havens en waterwegen) en bepaalde afvalverwijderingsinstallaties.
Let op: wijzigingen in projecten van Bijlage I vallen onder Bijlage II.

¹⁹⁵ Artikel 4.2 van de richtlijn van 1985
Bijlage II somt de volgende projectcategorieën op: landbouw, winningsbedrijven, energiebedrijven, ..., industrie, (kleinere) infrastructuurwerken en andere projecten.
Let op: Categorie 10 (infrastructuurwerken) voorziet onder e: werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen.

van dan per afzonderlijk geval bepaald kan worden of een project al dan niet aanzienlijke gevolgen heeft voor het milieu en bijgevolg al dan niet aan een beoordeling onderworpen dient te worden.¹⁹⁶

Tenslotte bepaalt de richtlijn dat de Lid-Staten in uitzonderlijke gevallen een gehele of gedeeltelijke vrijstelling kunnen verlenen van de verplichtingen vervat in de richtlijn.

In voorkomend geval moet de Lid-Staat nagaan of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is en of de aldus verzamelde informatie ter beschikking van het publiek moet worden gesteld.¹⁹⁷

Naast de vrijstelling voor bepaalde projecten kunnen de Lid-Staten het toepassingsgebied van deze richtlijn evenwel steeds uitbreiden. De Lid-Staten zijn immers bevoegd om strengere verplichtingen met betrekking tot de werkingssfeer en de procedure voor de milieu-effectenbeoordeling vast te stellen.¹⁹⁸

2.3. Geen MER naar Nederlands recht

Aangezien de verdiepingswerken op de Westerschelde worden uitgevoerd op Nederlands grondgebied, dient de Nederlandse interne wetgeving inzake milieu-effectenrapportering aan een grondig onderzoek te worden onderworpen.¹⁹⁹

Ingevolge het Nederlandse besluit milieu-effectrapportage 1994 is elke activiteit tot verdieping van een hoofdvaarweg onderworpen aan een rapportering in de gevallen waarin:

- de hoofdvaarweg geschikt is of door de activiteiten geschikt wordt voor schepen met een laadvermogen van 1350 ton of meer; en
- door vergroting het ruimte-oppervlak met 20 % of meer toeneemt, of
- een structurele verdieping plaatsvindt waarbij meer dan 5 miljoen kubieke meter grond wordt verzet en waarbij er sprake

¹⁹⁶ LAVRYSEN, L. en VERBEEK, P., "Milieu-effectenrapportering", in BOCKEN, H., DELEMBRE, P. en LAMBERT, C. (eds.), Voorontwerp van Kaderdecreet Milieuhygiëne, Volume 1993-1, Vervolg van het verslag van de werkzaamheden van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht, ingesteld door de Vlaamse Executieve, Colloquium van 17 mei 1993, Gent, Centrum voor Milieurecht, 1993, p 43-44
Artikel 4.2 van de richtlijn van 1985

¹⁹⁷ Artikel 2.3 van de richtlijn van 1985

¹⁹⁸ Artikel 13 van de richtlijn van 1985

¹⁹⁹ VAN HAEREN, J.J.F.M. en GRAVENDEEL, J.W., Milieu-effectrapportage - Besluiten voor een leefbaar Nederland, Lelystad, Koninklijke Vermande B.V., 1994, p 181-223

is van het doorbreken van voor het grondwater afsluitende bodemlagen.²⁰⁰

Volgens de Nederlandse overheid kan er geen sprake zijn van een doorbreken van voor het grondwater afsluitende bodemlagen. Evenmin zou het ruimte-oppervlak door de geplande werkzaamheden met 20 % toenemen.²⁰¹

Derhalve zou er naar Nederlands recht voor de huidige Schelde-uitdieping geen MER vereist zijn.

Volledigheidshalve dient nog te worden onderzocht of de Nederlandse wetgeving op dit punt niet strijdig is met de richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985.

In Bijlage II van de richtlijn kan een projectcategorie (10) betreffende "infrastructuurwerken" worden aangetroffen. Onder diezelfde hoofding werd een sub-projectcategorie (e) "werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen" opgenomen. Aangezien de geplande verbeteringswerken op de Westerschelde in feite werken zijn "inzake de regulering van een vaarweg", handelde de Nederlandse wetgever aldus volledig conform de richtlijn (artikel 4.2) door aan deze activiteiten de nodige voorwaarden te koppelen opdat zij MER-plichtig zouden worden. Evenals de richtlijn van 1985 bevat het Nederlandse MER-besluit van 1994 een bepaling met betrekking tot projecten/activiteiten met mogelijke grensoverschrijdende milieugevolgen. Het Nederlandse MER-besluit voorziet dat indien een activiteit belangrijke gevolgen kan hebben voor het milieu in een ander land, de verzamelde Nederlandse informatie aan dit andere land verstrekt moet worden. Deze informatie zal dan dienen als grondslag voor het in het kader van de bilaterale betrekkingen eventueel noodzakelijke overleg. Deze verplichting is vanzelfsprekend enkel van toepassing wanneer het een MER-plichtige activiteit betreft, hetgeen in casu bij de Scheldeverdieping niet duidelijk het geval is.²⁰²

²⁰⁰ VAN HAEREN, J.J.F.M. en GRAVENDEEL, J.W., O.C., p 212; zie aldaar kolom 1 en kolom 2

²⁰¹ Informatie bekomen van Rijkswaterstaat, Directie Zeeland te Middelburg.

²⁰² Artikel 7.38 a van het Nederlandse MER-besluit van 1994 Artikelen 4 en 7 van de richtlijn van 1985

HOOFDSTUK VII: BESLUIT

Ingevolge artikel 9 van het Scheidingsverdrag van 1839 is Nederland ertoe gehouden alle onderhouds- en verbeteringswerkzaamheden op de Westerschelde (Nederlands grondgebied) op eigen kosten uit te voeren, teneinde aan de toenemende behoeften van de moderne scheepvaart te kunnen voldoen.

Tot op heden werden de baggerwerken op de Westerschelde steeds verricht door Belgische baggerbedrijven, zonder enige financiële tegemoetkoming vanwege de Nederlandse overheid.

Nederland verleende de nodige bagger- en stortvergunningen via een diplomatieke notawisseling met de bevoegde minister in België.

Vanaf 1985 diende er een Nederlandse vergunning te worden aangevraagd overeenkomstig de Nederlandse wet betreffende de verontreiniging van de oppervlaktewateren voor het sorteren van baggerspecie in de Westerschelde.

Het verdrag van 1995 inzake de uitdieping van de Westerschelde gaat nog een stap verder en onderwerpt alle geplande werkzaamheden aan een vergunningsplicht naar Nederlands recht. Alvorens te kunnen overgaan tot deze uitdieping zal het Vlaams Gewest in de praktijk in het bezit dienen te zijn van een baggervergunning, een stortvergunning, drie aanlegvergunningen en een vergunning overeenkomstig de Natuurbeschermingswet. Op dit ogenblik werden een baggervergunning en een Natuurbeschermingswet-vergunning aangevraagd. De aanlegvergunningen-aanvragen zouden begin augustus worden ingediend.

De stortvergunning van 1994 voorziet reeds in een mogelijke uitdieping, zodat er geen nieuwe vergunning in het raam van de wet betreffende de verontreiniging van de oppervlaktewateren (W.V.O.) moet worden bekomen.

De in het verdrag van 1995 vooropgestelde aanvangsdatum voor de baggerwerken (1 januari 1996) is slechts haalbaar indien Nederland voordien de vereiste vergunningen aflevert. Wanneer dit niet het geval zou zijn, komen de Nederlandse volkenrechtelijke verplichtingen in het gedrang. Artikel 3.3 van het verdrag van 1995 bepaalt immers dat Nederland verplicht is de vergunningen te verlenen en dit binnen de daarvoor "gebruikelijke termijnen". In voorkomend geval zal Nederland het Vlaams Gewest ervan moeten overtuigen dat de naar Nederlands recht "gebruikelijke termijnen" nog niet verstreken zijn.

Aangezien de werken worden uitgevoerd op Nederlands grondgebied is de Nederlandse wetgeving inzake milieu-effectenrapportering (MER) van toepassing. Na een grondige analyse van deze wetgeving en haar conformiteit ten opzichte van de Europese regelgeving daaromtrent, blijkt dat de geplande uitdieping geenszins MER-plichtig is.

BIBLIOGRAFIE

1) Monografieën

- ALOY, J., "Belgische aanwezigheid op de Rijn", in Liber Amicorum Lionel Tricot, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1988, p 1-6
- BOVARD, P.A., La liberté de la navigation sur l'Escaut, Lausanne, Imprimerie Vadoise, 1950, 193 p
- CHAMBERLAIN, J.P., The regime of the international rivers: Danube and Rhine, New York, Columbia University, 1923, 317 p
- CORTHESEY, F., Etude de la Convention de Barcelone sur le régime des voies navigables d'intérêt international, Paris, Rousseau en C°, 1927, 202 p
- DE RANITZ, H., De Rijnvaart-Acte, Leiden, P. Somerwil, 1889, 221 p
- DILLEN, J., De Schelde-Rijnverbinding, proefschrift, Antwerpen, 1966, 98 p
- FAUCHILLE, P., Traité de Droit International Public, Paris, Librairie A. Rousseau, 1925, DII, Tome I, 1172 p
- GERARD, A., "La directive Européenne du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement", in LAVRYSEN, L. (ed.), Milieu-recht - Recente ontwikkelingen, Deel II, Brussel, E. Story-Scientia, 1989, p 265-286
- KASAMA, A., La navigation fluviale en droit international, Paris, Les Ed. Internationales, 1928, 238 p
- LAMBRECHTS, W., Milieurecht, Brussel, Story-Scientia, 1987, 467 p
- LAMBRECHTS, W., Cursus Milieurecht, Antwerpen, Universitaire Instelling Antwerpen, 1993-1994, 207 p
- LAVRYSEN, L. en VERBEEK, P., "Milieu-effectenrapportering", in BOCKEN, H., DELEMBRE, P. en LAMBERT, C. (eds.), Voorontwerp van Kaderdecreet Milieuhygiëne, Volume 1993-1, Vervolg van het verslag van de werkzaamheden van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht, ingesteld door de Vlaamse Executieve, Colloquium van 17 mei 1993, Gent, Centrum voor Milieurecht, 1993, p 33-134
- PANHUYS, H. e.a., International Law in the Netherlands, Alphen aan de Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1978, 537 p

- PANNEELS, E., Het Wener Congres, Brussel, Vlaamse Economische Hogeschool, 1973, 56 p
- PANNEELS, E., Verdrag van Londen, Brussel, Vlaamse Economische Hogeschool, 1973, 63 p
- PLEMP VAN DUIVENLAND, J., Het veelbesproken verdrag met België, Den Haag, Van Stockum en zoon, 1926, 144 p
- PRIMS, F., De geschiedenis der Schelde, Antwerpen, Drukkerij F. Burton, 1937, 24 p
- SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G., De nieuwe bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten, Brugge, Die Keure, 1994, 340 p
- SMIT, C., Het verdrag tusschen Nederland en België van 19 april 1839, Leiden, A.W. Sijthoff's, 1946, 38 p
- SMIT, C., Het Vredesverdrag van Munster, Leiden, E.J. Brill, 1948, 60 p
- SMIT, C., De Scheldekwestie, Rotterdam, Nederlands Vervoerwetenschappelijk Instituut, 1966, 182 p
- SMIT, C., De Belgisch-Nederlandse Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart, Centrale Reprografieafdeling der Koninklijke Marine, 1976, 102 p
- SOMERS, E., "Enkele volkenrechtelijke bedenkingen over het onderhoud van de Schelde", in Liber Amicorum E. Van Bogaert, Antwerpen, Kluwer, 1985, p 239-251
- SUY, E., Leerboek van het Volkenrecht, Deel II, Leuven, Acco, 1973, 271 p
- VALK, W., Wetgeving voor de Rijnvaart, Amsterdam, J. Paris, 1928, 67 p
- VAN BOGAERT, E., Volkenrecht, Brussel, Elsevier Sequoia, 1973, 602 p
- VAN HAEREN, J.J.F.M. en GRAVENDEEL, J.W., Milieu-effectenrapportage - Besluiten voor een leefbaar Nederland, Lelystad, Koninklijke Vermande B.V., 1994, 224 p
- VITANYI, B., The international regime of river navigation, Alphen aan de Rijn - Maryland, Sijthoff & Noordhoff, 1979, 441 p
- WITTE, E. en CRAEYBECKX, J., Politieke geschiedenis van België sinds 1830, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1985, 642 p
- X., Milieu-effectenrapportering, Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting (AMINAL), Cel Planning, Mer en Promotie, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1992, 98 p

2) Tijdschriftartikelen

- BASTID, P., "La question et le différend Hollando-Belge", R.G.D.I.P., 1928,
- BELMANS, H., "Verdiepings- en onderhoudsbaggerwerken in de Wester- en Zeeschelde", Water, 1988, nr. 43, p 184-194
- COEN, I., "Ontstaan en ontwikkeling van de Westerschelde", Water, 1988, nr. 43, p 156-162
- ERKENS, N., "Le statut international de l'Escaut", B.T.I.R., 1967, p 354-378
- EYSINGA, W., "L'entretien de l'Escaut suivant les traités", R.D.I.L.C., 1928, p 5-25
- INGELAERE, F., "De nieuwe wetgeving inzake de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten", T.B.P., 1993, p 807-820
- LAVRYSEN, L., "Milieu-effectrapportering - Van Amerikaans idee naar een Europese richtlijn", Leefmilieu, 1986, nr. 2, p 56-64
- PINTOR, S., "Le régime international de l'Escaut", R.C.A.D.I., 1928, DI, p 279-367
- ROLIN JACQUEMYS, E., "L'entretien de l'Escaut suivant les traités", R.D.I.L.C., 1928, p 377-399
- ROOVERS, P., "Verdiepingsprogramma van de maritieme toegangsweg tot de haven van Antwerpen", Water, 1988, nr. 43, p 176-183
- STRUBBE, J., "De politieke geschiedenis en het internationale statuut van de Westerschelde", Water, 1988, nr. 43, p 237-241
- TEMMERMAN, I., "De kwaliteit van het Scheldesediment", Water, 1988, nr. 43, p 200-204
- TROMP, D. en SWART, J.P., "Consequenties van het op diepte houden van de vaargeul in de Westerschelde", Water, 1988, nr. 43, p 195-199
- VAN BOGAERT, E., "De evolutie van de verdragsregelingen betreffende de Schelde", Stud. Dipl., 1978, p 575-595
- VAN DER MENSBRUGGHE, Y., "150 jaar Scheldereglement", Stud. Dipl., 1994, nr. 5, p 13-17
- WINIANSKI, B., "Principes généraux du droit fluvial international", R.C.A.D.I., 1933, DIII, p 77-215

3) Rapporten

I.L.A. Report of the 56th Conference (1974)

Baggerwerken in de Schelde en de kwaliteit van water en bodem, Rapport van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur, februari 1991

Verdieping Westerschelde, Studierapport Verdieping Westerschelde, programma 48'/43', Antwerpen-Middelburg, juni 1984, Deel I

DELWAIDE, L., De historiek van de nieuwe Schelde-Rijnverbinding: uiteenzetting tijdens werkvergadering van de 11de Benelux Havenstudiedagen op 15 maart 1973, Stad Antwerpen, 1976

4) Verdragsteksten

DE MARTENS, G.F., Nouveau Recueil des Traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, de commerce, de limites, 1807-1842, 24 delen

DE MARTENS, G.F., Nouveau Recueil des Traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, de commerce, de limites, 1817-1885, 8 delen

DE BUSSCHERE, A., Code des Traités et arrangements internationaux intéressant la Belgique, 1896, 2 delen