

DE WATERVERDRAGEN

Ir. J. STRUBBE
Hoofdingenieur-direkteur
Ministerie van Openbare Werken
Bestuur der Waterwegen

Concern for the freedom of navigation on the Western Scheldt, maritime access to the port of Antwerp, is one of the main determining factors in the management of the Belgian seaports. The present statute of the Western Scheldt is determined by a number of international conventions dating from the 19th Century. Belgium's insistence on improving the navigability of the river, and the Dutch concern for the quality of the water of the rivers Scheldt and Meuse have generated lengthy discussions between the two countries.

In 1975, three draft treaties were negotiated between the Netherlands and Belgium with regard to these problems. Those treaties are called the Water Treaties.

The first treaty concerns the quality of the water of the Meuse and the distribution of the flow of the river over both countries.

The second treaty focuses on the construction of the Baalhoek Canal on Dutch territory to provide a sufficient maritime access

route to the new harbour under construction on the left bank of the River Scheldt near Antwerp.

The third treaty concerns the straightening of the Bend of Bath in the Western Scheldt. In the meantime, it has become clear that this project is not to the advantage of the port of Antwerp, and the Belgian Government has consequently dropped this project. The execution of the 48'/43' Programme for deepening the Western Scheldt has now priority.

The procedure for the ratification of these treaties has not yet started. The main reason for this is the Belgian criticism of some of the stipulations in the draft treaties. The main bottleneck is the distribution of the flow of the river Meuse.

The stipulations of the water treaties are examined in this article. An effort has been made to take together the existing criticism and some suggestions are made for further discussion.

1. INLEIDING

De bezorgdheid voor de vrijheid van scheepvaart op de Westerschelde is sinds het ontstaan van België één van de dominerende factoren in het zeehavenbeleid. Deze vrijheid wordt weliswaar principieel gegarandeerd door het internationale juridische statuut van de Westerschelde, maar in de praktijk blijkt dit recht toch feitelijke beperkingen te kennen. De Belgische vraag enerzijds om de bevaarbaarheid van de Westerschelde te vrijwaren en aan te passen aan het scheepsaanbod en de Nederlandse bezorgdheid anderzijds voor de waterkwaliteit van de grensoverschrijdende rivieren Schelde en Maas hebben aanleiding gegeven tot voortdurende discussies.

In 1975 kwam tussen beide landen een akkoord tot stand over de toen hangende problemen inzake Schelde en Maas. De drie ontwerpverdragen, die op 19 juni 1975 geparafeerd werden, en die samen de Waterverdragen vormen, hebben de volgende officiële benamingen:

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

In deze Verdragen worden de Belgische wensen inzake bevaarbaarheid van de Westerschelde gesteld tegenover de Nederlandse wensen inzake waterkwaliteit en, wat de Maas betreft, ook waterkwantiteit. Dat deze ontwerpen nooit door het Parlement van beide landen goedgekeurd werden vindt vooral zijn oorzaak in de interne Belgische kritiek op sommige bepalingen in deze ontwerpen. Het Nederlandse standpunt om de goedkeuringsprocedure van de drie Verdragen aan elkaar te koppelen heeft bovendien een gescheiden behandeling van de Verdragen verhinderd. De gewestvorming, die sinds 1980 doorgevoerd wordt, heeft in België de besluitvorming vertraagd. België heeft bovendien in 1984 besloten

definitief af te zien van de verbetering van de vaarweg te Bath en aan Nederland gevraagd in de plaats hiervan de Westerschelde over zijn volledige lengte te mogen verdiepen, m.a.w. het zgn. 48'/43'-programma te mogen uitvoeren.

Een herziening en actualisatie van deze ontwerpverdragen is nu een noodzakelijke tussenstap geworden om te komen tot een Belgisch-Nederlands vergelijk inzake de Waterverdragen.

In dit artikel worden de bepalingen van de bestaande ontwerpverdragen onderzocht en wordt een bescheiden poging gedaan om de bestaande Belgische kritiek te formuleren. In sommige gevallen worden suggesties gedaan voor een verdere aanpak.

2. HET STATUUT VAN DE WESTERSCHELDE

België is in de eerste plaats geïnteresseerd in een verbetering van de maritieme toegankelijkheid van de haven van Antwerpen. Concreet betekent dit dat België nu vooral aandringt op een snelle uitvoering van het 48'/43'-programma. Dat België de vragende partij is inzake de bevaarbaarheid van de Westerschelde, is in de eerste plaats het gevolg van de verschillende Belgische en Nederlandse visies omtrent het juridisch statuut van de Westerschelde. Het is nuttig om voorafgaandelijk nader in te gaan op dit statuut.

Het Verdrag van Den Haag (1795) had reeds de vaart op de Schelde voor alle oeverstaten vrij verklaard. Het recht op vrije scheepvaart op de Schelde werd bevestigd in het Verdrag van Parijs (1814) tussen Frankrijk en Pruisen en verder uitgewerkt in de Algemene Akte van het Congres van Wenen (1815). In artikel 9 van het Vredesverdrag (Scheidingsverdrag) van 19 april 1839, dat de scheiding tussen België en Nederland regelde, worden de grondbeginselen van het statuut van de Westerschelde vastgelegd. In feite worden in dit artikel de beschikkingen van de artikels 108 tot en met 117 van de Algemene Akte van het Congres van

Wenen van toepassing gemaakt op de Westerschelde: de vrijheid van scheepvaart wordt gegarandeerd, en Nederland en België moeten erover waken dat de vaarpassen in de Westerschelde onderhouden en bebaard worden, ieder voor zijn gedeelte van de oever. Het Scheldestatuut werd dan verder uitgewerkt in het Belgisch-Nederlands Verdrag van 5 november 1842 en in de reglementen van de Belgisch-Nederlandse overeenkomst van 20 mei 1843.

Tussen België en Nederland hebben steeds moeilijkheden bestaan over de interpretatie van het Scheldestatuut. België dringt gewoonlijk aan op een zo ruim mogelijke interpretatie van de bestaande bepalingen; Nederland daarentegen is slechts te vinden voor een beperkende interpretatie.

België houdt absoluut vast aan het principe van de vrijheid van handelsscheepvaart in de meest ruime zin van het woord.

Het Belgische standpunt houdt bovendien in dat de bevaarbaarheid en de uitrusting van de Westerschelde ten alle tijde moet aangepast worden, indien België dit wenst, aan de evolutie van de scheepsbouw en van de scheepsvaartbeweging, tenzij daardoor Nederlands vitale belangen worden geschaad. Nederland daarentegen is van mening dat hij er enkel toe gehouden is de Westerschelde in stand te houden in de toestand waarin zij zich in 1839 bevond. Dit Nederlandse standpunt wordt door België op juridisch vlak betwist maar wordt in feite steeds aanvaard.

Nederland is meestal slechts na veel aandringen bereid om zijn medewerking te verlenen bij werken ter verbetering van de bevaarbaarheid van de rivier. De door België gewenste aanpassingswerken op Nederlands grondgebied kunnen, ingevolge het Congres van Wenen, slechts worden uitgevoerd 'd'un commun accord' d.w.z. met instemming van Nederland. Aldus bezit Nederland de facto een vetorecht. Nederland maakt van dit recht regelmatig gebruik om de Belgische Regering aan te zetten tot het nakomen van andere internationale verplichtingen. Zo weigert Nederland in feite de

uitvoering van het 48/43-verdiepingsprogramma van de Westerschelde door dit te koppelen aan het in uitvoering brengen van het Maasverdrag.

De vrijheid voor de scheepvaart wordt nu zelfs op een meer acute wijze beperkt. Dank zij de voortdurende onderhoudsbaggerwerken in de Westerschelde kan de maritieme toegankelijkheid van de haven van Antwerpen verzekerd blijven. In 1985 werd aan Nederlandse zijde te kennen gegeven dat België voor een onderdeel van deze onderhoudsbaggerwerken nl. het terugstorten in de rivier, moet beschikken over een bijzondere vergunning, afgeleverd in het kader van de Nederlandse Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (W.V.O.). België verkreeg op 18 mei 1988 weliswaar de nodige vergunningen, maar tevens werden aan België op lange termijn verplichtingen opgelegd inzake kwaliteit van het water en van de bodem (m.a.w. van de onderhoudsbagger-specie) van de Westerschelde.

De vrijheid van scheepvaart impliceert dat de vaargeulen op diepte moeten gehouden worden. Indien nu evenwel de onderhoudsbaggerwerken bemoeilijkt worden door de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, dan komt de vrijheid van scheepvaart op de Westerschelde in het gedrang. De Belgisch-Nederlandse discussie omtrent het statuut van de Westerschelde vormt aldus de achtergrond van de discussies omtrent de Waterverdragen.

3. VERDRAG OMTRENT DE VERDELING EN DE KWALITEIT VAN HET WATER VAN DE MAAS

3.1. Aanleiding tot het Maasverdrag:

Het Maasverdrag regelt de verdeling van het Maasdebiet over beide landen - vooral in droge periodes - en de waterkwaliteit van het Maaswater ter hoogte van de Belgisch-Nederlandse grens. De onderhandelingen, die in 1963 aanvingen hadden aanvankelijk betrekking op de verdeling van het Maaswater en pas in een later stadium op de kwaliteit ervan.

De aanleiding tot deze onderhandelingen was drievoudig van aard:

De volkenrechtelijke beginselen inzake gebruik van het water in internationale rivieren vereisen dat België en Nederland regelmatig afspraken maken over het Maaswater. Elke staat heeft het recht, in een redelijke en billijke mate, en zonder de belangen van de andere landen te schaden, gebruik te maken van het water van een internationale rivier, die over of langs zijn grondgebied stroomt.

Ten tweede was het noodzakelijk bepaalde Verdragen inzake de Maas aan te passen nl. het Verdrag van 12 mei 1863 inzake de wateraftappingen uit de Maas en de verklaring gehecht aan de overeenkomst van 11 januari 1873 tot wijziging van dit Verdrag. In de periode van 1930 tot 1939 legde België het Albertkanaal aan dat het Luikse industriebekken verbindt met de haven van Antwerpen. Voor de voeding van het kanaal werd een hoeveelheid water onttrokken aan het Maasdebiet. Aan Nederlandse zijde werd gevreesd dat in droge periodes het in 1935 voltooide Julianakanaal niet voldoende

de zou kunnen gevoed worden en Nederland drong aan op waarborgen. Op 24 februari 1961 verbond de Belgische Regering zich ertoe de vroegere Maasverdragen aan te passen aan de nieuwe toestand van het Belgische waterwegennet.

De derde en directe aanleiding zijn evenwel de bepalingen van art. 16 van het Verdrag betreffende de verbinding tussen Schelde en Rijn van 13 mei 1963. Deze vaarweg, bekend als de Schelde-Rijnverbinding is nu in gebruik en verbindt de Antwerpse havendokken rechtstreeks met het Volkerak en de Rijn.

De Kreekraksluizen op Nederlands grondgebied, even ten noorden van het Antwerps havengebied, vormen één van de twee sluiscomplexen in deze vaarweg.

In uitvoering van art. 16 van het Schelde-Rijnverdrag zijn de Kreekraksluizen voorzien van een bijzonder dispositief, dat zoveel mogelijk moet verhinderen dat het zilte Antwerpse dokwater door het versassen van schepen zou terecht komen in de zoetwaterbekkens, die Nederland toen plande in Zuid-Holland en Zeeuws-Vlaanderen. Door de nieuwe conceptie van de Oosterschelde-afsluiting zijn deze bekkens nu gereduceerd tot vooral het Zoommeer.

Het bijzonder dispositief aan de Kreekraksluizen kan nochtans niet verhinderen dat bij de versassing van schepen een hoeveelheid zoet water verloren gaat door vermenigving met het zilte dokwater. In art. 16 § 2 van het Schelde-Rijnverdrag wordt dan ook bepaald dat België er zorg voor moet dragen 'dat een hoeveelheid zoet water wordt geleverd, welke gelijk is aan de hoeveelheid van het ter bestrijding van deze verzilting aan het zoetwaterbekken onttrokken water, voor zoveel dit bij een redelijke behartiging van genoemde Belgische belangen mogelijk is en voor zover Nederland niet verklaart dat met minder kan worden volstaan'. De genoemde Belgische belangen zijn de belangen van de drinkwatervoorziening.

In § 3 van hetzelfde artikel verbinden beide landen zich om binnen het jaar na de ondertekening van het Verdrag een regeling te treffen over de uitvoering van dit artikel. Uitdrukkelijk wordt er aan toegevoegd dat deze regeling betrekking heeft op de 'hoeveelheid en de kwaliteit' van het door België aan Nederland te leveren zoet water, asloot op de omstandigheden, de wijze waarop en de plaatsen waar dit water ter beschikking gesteld wordt.

De onderhandelaars omtrent de Waterverdragen waren van mening dat aan deze bepaling het beste kan voldaan worden door aan Nederland een minimaal Maasdebiet te garanderen, ook in zeer droge periodes.

3.2. Het ontwerpverdrag

3.2.1. De verdeling van het Maaswater:

In hoofdstuk II wordt de verdeling van het Maaswater geregeld. In artikel 4 wordt duidelijk het uitgangspunt gesteld: 'België voert niet meer water uit het stroomgebied van de Maas en haar zijrivieren af dan hetgeen het ter voldoening van zijn eigen waterbehoeften nodig heeft'. In de daaropvolgende artikelen worden de uitvoeringsmodaliteiten van dit uitgangspunt beschreven.

Te Monsin op de Maas vertrekt het Albertkanaal naar Antwerpen. In artikel 6 van het Verdrag verbindt België zich ertoe dat vanaf 1 januari 1982 het Maasdebiet opwaarts van deze aftakking nooit zou dalen beneden de 50 m³/s. Om deze minimumafvoer te verwezenlijken zou België water laten afvloeien uit de stuwmeren in het Maasbekken 'tot welke aanleg reeds eerder door België was beslist en waarvan de totale bergingscapaciteit op genoemde datum tenminste 240.000.000 m³ zal bedragen'.

In de artikelen 7 en 10 wordt bepaald dat België voor eigen behoeften maximaal 22m³/s mag afvoeren naar het Albertkanaal en de Kempische kanalen. Dit impliceert dat Nederland steeds een minimaal debiet van 28m³/s via de Maas zou ontvangen.

Het Verdrag legt dus aan België niet rechtstreeks de verplichting op stuwmeren aan te leggen, wel om de afvoer van deze geplande stuwmeren dermate te regelen dat een minimumafvoer van de Maas gegarandeerd wordt. Merkwaardig genoeg bevat het Verdrag geen regeling indien België minder stuwmeren zou aanleggen dan was beslist. Het Verdrag regelt wel de waterverdeling indien België, door de aanleg van nog meer stuwmeren in staat zou zijn de gegarandeerde minimumafvoer nog te vergroten. België mocht in dit geval 1/3 van het surplus boven de 50 m³/s afvoeren, de rest ging naar Nederland.

In 1975 hadden de Belgische onderhandelaars geen moeite met deze bepalingen. De problemen ontstonden wel toen naderhand, om ecologische en planologische redenen afgezien werd van de uitvoering van het stuwdammenprogramma, dat als basis geënd had voor de bepalingen van het ontwerpverdrag. Pogingen om een dam te bouwen op de Houille, op Frans grondgebied, mislukten. Daardoor wordt het technisch onmogelijk te voldoen aan de bepalingen van het Maasverdrag inzake de waterkwantiteit. Dit betekent natuurlijk niet dat op geen andere manier aan de Nederlandse behoeften inzake waterlevering kan voldaan worden.

3.2.2. De waterkwaliteit:

In hoofdstuk III wordt bepaald dat de kwaliteit van het Maaswater ter hoogte van de Belgisch-Nederlandse grens (te Lixhe, dus opwaarts van de Gemeenschappelijke Maas) na een overgangperiode van 5 jaar, waarin de bestaande kwaliteit niet mag verslechteren, binnen een periode van 25 jaar moet voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen, die beschreven worden in een bijlage. Een bijzonder artikel handelt over de radioactieve stoffen. In een bijlage van het Verdrag is een lijst gevoegd van stoffen, waarvan het verboden is deze te lozen, en een andere lijst van stoffen, waarvan de lozing zoveel mogelijk moet tegengegaan worden.

Omdat de onderhandelaars zich realiseerden dat wetenschappelijke inzichten kunnen wijzigen in de loop van de jaren en dat de techniek evolueert, wordt aan de Maascommissie de bevoegdheid verleend de kwaliteitsnormen en lijsten voortdurend bij te stellen.

Voor de Gemeenschappelijke Maas die, tussen Lixhe en Stevensweerd de grens vormt tussen beide landen, wordt een ge-

meenschappelijk saneringsplan opgesteld met duidelijke omschreven waterkwaliteitsdoelstellingen en timing.

België moet de Maascommissie op de hoogte stellen van de voorgenomen vestiging of uitbreiding van bedrijven in het bekken van Maas en bijrivieren, die een invloed kunnen hebben op de waterkwaliteit. De commissie mag nadere gegevens inwinnen.

Het meten van de waterkwaliteit wordt uitvoerig geregeld in de verdere artikels van hoofdstuk III. Ook hier speelt de Maascommissie een leidinggevende rol.

3.2.3. De Maascommissie:

Ter bevordering van een samenwerking in goede nabuurschap wordt een Belgisch-Nederlandse Maascommissie opgericht, paritair samengesteld uit Nederlandse en Belgische commissarissen. Beslissingen worden bij eenparigheid genomen. Indien geen overeenstemming bereikt wordt, wordt deze kwestie aan de Regeringen voorgelegd.

De Maascommissie heeft een uitgebreide bevoegdheid, alhoewel toch beperkter dan deze van de Scheldewatercommissie, voorzien in het Verdrag inzake Bath. Haar voornaamste taak is het Verdrag in uitvoering te brengen, problemen op te lossen en aanbevelingen aan de Regering te doen.

3.2.4. Beknopte bespreking van de bepalingen van het Maasverdrag:

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

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

Om allerlei redenen moet het als uitgesloten beschouwd worden dat nog stuwdammen gebouwd worden in Wallonië. Bovendien is méér en méér duidelijk geworden dat men er in de geparafeerde tekst van het Maasverdrag (mei 1975) van uitging dat, zelfs in zeer droge perioden, een ongehinderde, zij met minimale bevoorrading van water moet verzekerd zijn, en dit elke dag van zulke droge perioden. Zulke stelling lijkt vandaag niet houdbaar. Zij moet vervangen worden door het besef dat in het algemeen de natuurlijke rijkdommen beperkt zijn, dus ook rivierwater. Het is onvermijdelijk dat tussen Nederland en België nieuwe afspraken gemaakt moeten worden over de verdeling van de natuurlijke rijkdom, die het Maaswater vormt.

In de periodes dat het Maasdebiet te Monsin onder de 50 m³/s valt, is het wellicht niet meer absoluut noodzakelijk dat België zou blijven 22 m³/s aftappen voor de behoeften

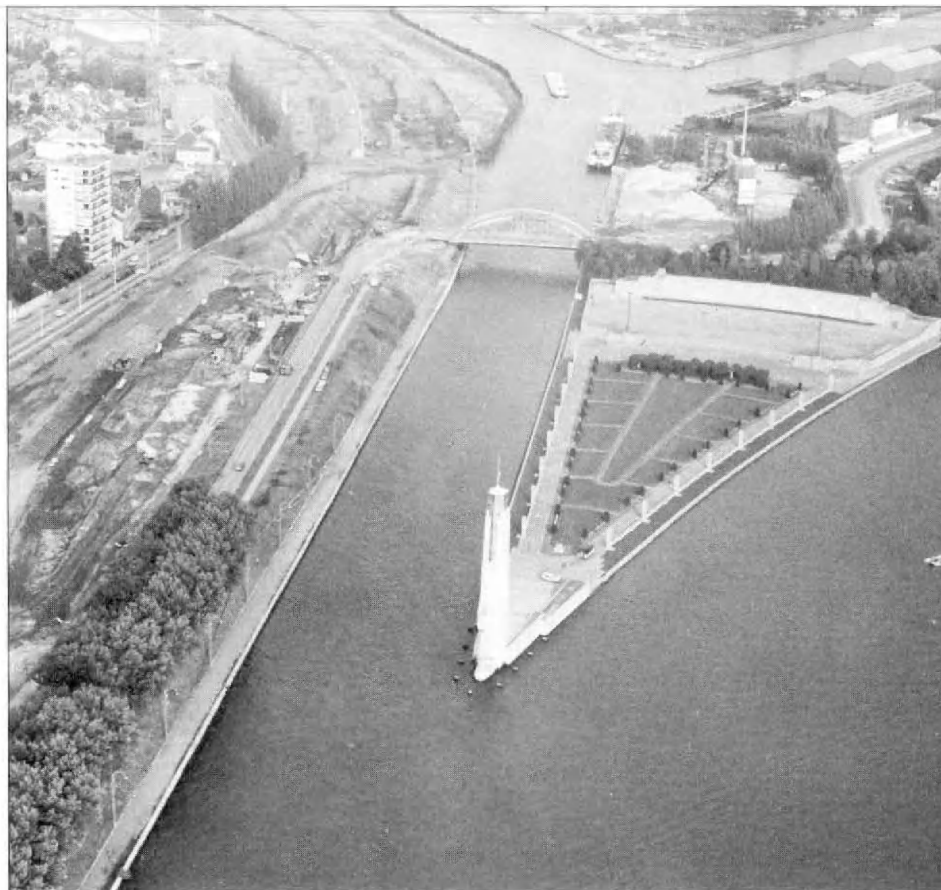


Foto 1: De Maas te Monsin. Links van het monument splitst zich het Albertkanaal af naar het eiland van Monsin, waar zich een gedeelte van de Luikse haven bevindt; rechts de gekanaliseerde Maas.

van het Albertkanaal en de kanalen in de Kempen. Het is meer aangewezen dat in droge periodes, zowel in België als in Nederland, een waterbesparingsprogramma in werking gesteld wordt, dat het beschikbare Maaswater op billijke wijze tussen beide landen verdeelt. Dit impliceert dat in beide landen een aantal beperkende maatregelen genomen worden, die gelijke tred houden met de vermindering van het debiet van de rivier.

Het is pas als zou blijken dat een dergelijk waterbeheersingsprogramma onvoldoende perspectieven biedt, dat aanvullende oplossingen kunnen overwogen worden. Zo werd aan Belgische zijde reeds nagegaan of het technisch mogelijk is bestaande grindputten te Limburg aan te wenden voor regeling van het debiet van de Maas. Een feasibilitystudie heeft aangetoond dat dergelijke perspectieven bestaan, maar dat hiervoor zware investeringen noodzakelijk zijn. Bovendien kunnen ook met deze oplossing de kwantiteitsvoorwaarden in het Verdrag van 1975 niet gerespecteerd worden.

In het kader van dit artikel is het niet mogelijk diepgaand in te gaan op de bepalingen van het Verdrag inzake waterkwaliteit. Een oplossing voor deze problemen is wellicht eenvoudiger te vinden dan voor de kwaliteitsproblemen. De kwaliteitsbepalingen in het Verdrag zijn immers in grote mate voorbijgestreefd. De Europese Gemeenschap heeft immers richtlijnen inzake waterkwaliteit uitgevaardigd, die als basis kunnen dienen voor de herziening van het Maasver-

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

De bevoegdheden van de Maascommissie zijn zeer uitgebreid en beperken al te zeer de Belgische soevereiniteit. Een vermindering van deze bevoegdheden moet nagestreefd worden.

4. VERDRAG BETREFFENDE DE TOT STANDKOMING VAN HET BAALHOEKKANAAL

4.1. Aanleiding tot het Baalhoekverdrag

Het Baalhoekverdrag regelt de aanleg van het Baalhoekkanaal (met sluis) op Nederlands grondgebied, zodat een rechtstreekse verbinding tot stand komt tussen de haven in aanleg op de linker Scheldeoever op Belgisch grondgebied (gemeenten Beveren en Zwijndrecht) en de Westerschelde op Nederlands grondgebied (gemeente Baalhoek).

In de loop van de jaren '60 werd het steeds duidelijker dat de haven van Antwerpen op de Rechteroever van de Schelde zijn geografische expansiegrenzen bereikte. Vanaf

1962 vestigden sommige petrochemische bedrijven zich reeds te Zwijndrecht, op de Linkeroever van de Schelde.

In het begin van de jaren '70 kreeg het plan vaste vorm om op de Linkeroever van de Schelde een grote haven aan te leggen met een bruto-oppervlakte van 7500 ha en geschikt voor schepen van 125.000 à 150.000 dwt. Deze haven zou voor zeeschepen bereikbaar worden via een sluis op Nederlands grondgebied en een zeekanaal naar de Linkeroever. Op Belgisch grondgebied zou dan een tweede sluis gebouwd worden zover mogelijk opwaarts gelegen om te kunnen dienen als binnenvaartsluis.

Er werd destijds geopteerd voor een sluis op Nederlands grondgebied (de zgn. Baalhoeksluis) omdat uit voorbereidende studies bleken was dat de maritieme toegankelijkheid van dergelijke sluis beduidend groter was dan van elk alternatief op Belgisch grondgebied. Een recente studie heeft trouwens aangetoond dat het Baalhoekkanaal nog steeds de beste toegangsweg vormt naar het nieuwe havengebied. Bijna gelijktijdig met de start van de onderhandelingen met Nederland met het oog op het afsluiten van een Verdrag, begon België reeds met de bouw van een sluis op Belgisch grondgebied nl. de Kallosluis. Deze sluis, aanvankelijk gepland als binnenvaartsluis, kreeg de afmetingen van een zeesluis om reeds in aanvangsfase te kunnen dienst doen als voorlopige toegang naar het nieuwe havengebied. De afmetingen van de Kallosluis zijn evenwel kleiner dan deze van de Baalhoeksluis.

De haven op de Linkeroever is nu gedeeltelijk voltooid. De normale expansie van de haven wordt gehinderd door het ontbreken van het Baalhoekkanaal. De beperkte afmetingen van de Kallosluis en vooral de beperkte bevaarbaarheid van de Schelde tussen Zandvliet en Kallo hebben als gevolg dat het nieuwe havengebied niet dezelfde grote schepen kan ontvangen als de bestaande haven op de Rechteroever.

In principe beschikt België over geen enkele rechtsgrond om de aanleg te eisen van een Zeekanaal op Nederlands grondgebied. Er kan dus enkel beroep gedaan worden op de

bereidwilligheid van Nederland.

De onderhandelingen met Nederland gaven aanleiding tot de opstelling van het Baalhoekverdrag. Daarbij bleek dat Nederland 'om redenen van goede nabuurschap' bereid is om aan de aanleg en instandhouding van het kanaal mede te werken op voorwaarde dat geen Nederlandse belangen worden geschaad:

- op waterstaatkundig en planologisch gebied;
- op het gebied van de concurrentieverhoudingen tussen de Belgische en Nederlandse zeehavens;
- op ecologisch gebied, in het bijzonder wat betreft de grensoverschrijdende lucht- en waterverontreiniging.

Deze Nederlandse voorwaarden komen op een duidelijke wijze tot uiting in de bepalingen van het ontwerpverdrag. De bepalingen inzake de waterkwaliteit van de Schelde kwamen evenwel, louter om vormredenen, terecht in het Bathverdrag.

4.2. Het ontwerpverdrag

4.2.1. De uit te voeren werken:

Hoofdstuk II van het Verdrag beschrijft de uit te voeren werken op Nederlands en Belgisch grondgebied.

Het belangrijkste onderdeel is uiteraard de Baalhoeksluis met voorhaven en het kanaal tussen de sluis en de Belgisch-Nederlandse grens. In de zeesluis moeten voorzieningen aangebracht worden die de doorspoeling van het Baalhoekkanaal met haar dokken moet mogelijk maken.

Verder bevat het Verdrag enige werken van waterstaat- en verkeerstechnische aard. Zo moet een net van eerste en tweede waterkeringen op Belgisch en Nederlands grondgebied worden aangelegd, moeten de vereiste aanpassingen aan de waterhuishouding uitgevoerd worden en met de (zoute) kwel door de kanaaldijken en -bodem beperkt worden. Een leidingentunnel onder het kanaal moet de doortocht van (Nederlandse) leidingen mogelijk maken.

Het wegennet moet dermate aangepast worden dat het verkeer tussen het in twee

gesneden Nederlands gebied zou mogelijk blijven.

België krijgt in hoofdstuk XII de verplichting opgelegd om rond de haven op de linkeroever een groenzone aan te leggen met een breedte van minimum 500m. Merkwaardig is wel dat geëist wordt dat deze zone voorafgaandelijk opgehoogd wordt tot op het niveau van het havengebied. Volgens de tekening gevoegd bij het ontwerpverdrag, zouden ook de dorpskernen van Kieldrecht en Verrebroek gedeeltelijk opgehoogd moeten worden, wat indruist tegen de bepalingen van het Gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren.

4.2.2. Economische bepalingen:

Hoofdstuk X handelt over 'Economische aangelegenheden'. Het nieuwe havengebied op de Linkeroever mag immers de mededingingsverhoudingen tussen de Nederlandse en Belgische Zeehavens niet verstoren. Daarom gaan België en Nederland 'wederzijds' verbintenissen aan over enerzijds investeringen op het linkeroevergebied op Belgisch grondgebied en anderzijds mogelijke investeringen langs het Nederlands gedeelte van het Baalhoekkanaal. Vermits Nederland geen concrete investeringsplannen heeft langs het Nederlandse kanaalgedeelte, kunnen de bepalingen in het hoofdstuk X beschouwd worden als louter Belgische verplichtingen. Zij worden verder in dit artikel ook als dusdanig besproken.

Concreet worden in het Verdrag drie bepalingen opgelegd aan het industriebeleid in het nieuwe havengebied:

- België mag aan de bedrijven sommige wettelijke investeringsfaciliteiten niet toekennen nl. deze voorzien in de wet van 30 december 1970 en de wet van 17 juli 1959 betreffende de economische expansie.
- België moet Nederland inlichten over de onderhandelingen die het voert met bedrijven voor vestiging in het Linkeroevergebied of voor uitbreiding van bestaande bedrijven; deze inlichtingen moeten verstrekt worden op het ogenblik dat deze onderhandelingen vaste vorm krijgen.



Foto 2: De Kreekraksluizen in de Schelde-Rijnverbinding. De zoetwatercompensatie waartoe de werking van deze sluis aanleiding geeft, vormt één van de aanleidingen tot het ontwerp Maasverdrag.



Foto 3: De nieuwe sluis te Wijnegem in aanbouw op het Albertkanaal. Een vermindering in droge periodes van het debiet dat te Monsin via het Albertkanaal afgetapt wordt van de Maas, kan een wezenlijke bijdrage leveren tot de problematiek van de Waterverdragen.

- De gronden mogen niet aan de bedrijven verkocht worden beneden een bepaalde prijs. Deze prijs werd op 1 april 1977 vastgesteld op 468 BF/m² en moet om de twee jaar aangepast worden aan de prijsontwikkeling van bouwgronden. Een soortgelijke beperking geldt voor allerlei rechten voor kaaien of achterterreinen. De huurvergoeding mag niet lager zijn dan een minimumvergoeding, die is afgeleid van de minimumverkoop prijs. Deze bepaling wordt aangevuld met de bepaling dat de havenrechten, rechten voor kaaien of daken en achterterreinen en soortgelijke retributies van dezelfde structuur en van hetzelfde niveau moeten zijn als deze in de haven van Antwerpen op de rechteroever.

4.2.3. De luchtkwaliteit:

In het havengebied moet België vestigingsvergunningen afleveren rekening houdende met de richtlijnen van de Europese Gemeenschap inzake emissienormen en met de emissienormen die gelden in België. Hoofdstuk XI bepaalt dat 'ter bevordering van een samenwerking in goede nabuurschap' een Belgisch-Nederlandse Overlegcommissie luchtkwaliteit opgericht wordt, die moet waken over immissienormen van bedrijven in het volledige havengebied van Antwerpen (dus Linker- en Rechteroever). Daartoe moet de bevoegde (Belgische) overheid de vergunningen, die zij wenst af te leveren aan bedrijven, voorleggen aan deze commissie. De commissie heeft drie maanden tijd om bijkomende inlichtingen op te vragen en aldus haar dossier te vervolledigen, en dan nog eens drie maanden tijd om een advies te verlenen. Dit advies moet genomen worden met eenstemmigheid tussen beide delegaties.

De Belgische overheid moet dit advies opvolgen, zoniet wordt de zaak voorgelegd aan de Arbitrale Commissie, die alle geschillen omtrent de interpretatie van het Baalhoekverdrag moet regelen. De bevoegdheden van deze overlegcommissie zijn wel erg breed.

4.2.4. Beknopte bespreking van de bepalingen van het Baalhoekverdrag:

De bepalingen over de uit te voeren werken zijn in grote lijnen aanvaardbaar voor België mits enige aanpassingen. De meeste aanpassingen zijn van technische aard. Zo zal België, gelet op de evolutie van de scheepsbouw, wellicht vragen dat de breedte van de Baalhoeksluis zou gebracht worden op bv. 68 m (zoals bij de Berendrechtsluis) in plaats van de voorziene 64 m. Het geparafeerde ontwerpverdrag voorziet in de planologische reservatie, van de nodige ruimte voor de bouw van een binnenvaartsluis. Het is wenselijk dat ook ruimte voor de bouw van een tweede zeesluis wordt gereserveerd. Een letterlijke toepassing van de bepalingen inzake de aanleg van waterkeringen op Belgisch grondgebied zou als gevolg hebben dat een groot deel van de dorpskern van Doel zou verdwijnen.

In het begin van de jaren '70 werd algemeen aangenomen dat Doel inderdaad volledig zou verdwijnen. Het op 7 november 1978 goedgekeurde gewestplan Sint-Niklaas-

Lokeren voorziet echter in het behoud van een woon- en landbouwgebied te Doel. Een technisch aanvaardbare oplossing is evenwel beschikbaar.

De bepalingen omtrent de ophoging van de groenzone (en daarmee gepaard gaande gedeeltelijke verdwijning van de dorpskernen van Verrebroek en Kieldrecht) zijn vanuit landschappelijk en ecologisch standpunt totaal voorbijgestreefd. Bovendien is de groenzone in het op 7 november 1978 goedgekeurde gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren als landbouwgebied opgenomen. De verplichting tot ophoging wordt best uit het Verdrag geschrapt. De aanleg en de inrichting van de groenzone kan op grond van een gemeenschappelijk Belgisch-Nederlands overleg gebeuren rekening houdende met de nu reeds bestaande waardevolle landschappen en biotopen.

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

De beperkingen, die aan het economisch beleid van het nieuwe havengebied opgelegd worden zijn moeilijker te aanvaarden door België. Het verbod tot het verstrekken van bepaalde investeringshulp kan de Antwerpse haven discrimineren ten opzichte van de Nederlandse (en andere Belgische) havens.

De voorgestelde regeling omtrent het verstrekken van inlichtingen doet afbreuk aan de autonomie van de beide landen. Het is trouwens ondenkbaar dat België de Nederlandse Regering (en dus de Nederlandse havens) zou op de hoogte stellen van de investeringsplannen in de nieuwe haven op de Linkerscheldeoever. De haven op de Linkeroever moet, zoals alle havens haar normale commerciële belangen kunnen verdedigen zonder daarbij steeds haar concurrenten op de hoogte te moeten stellen.

De tweejaarlijkse aanpassing van de minimumverkoop prijs en van de minimumvergoeding voor bouwrijp gemaakte grond, zoals bepaald in het geparafeerd ontwerpverdrag, leidt tot onzekere en onvoorspelbare gronduitgifte prijzen. Een aanpassing in functie van de prijzevolutie van bouwgronden is niet erg realistisch: beter is een aanpassing in functie van de prijzevolutie voor industrie gronden. Deze bepaling verstoort tevens de mededingingsverhouding enerzijds tussen de gedeelten van de haven van Antwerpen op linker- en rechteroever, en anderzijds tussen de haven van Antwerpen en de andere (Nederlandse en Belgische) zeehavens.

De economische bepalingen zullen moeten gewijzigd worden. Dit wordt nu wellicht eenvoudiger nu na 1992 de Europese markt zal tot stand komen en de Europese richtlijnen zullen waken over concurrentie verstoringen. Eventuele nieuwe afspraken tussen Nederland en België moeten in het Europese geheel passen.

De uitgebreide bevoegdheid van de Belgisch-Nederlandse Overlegcommissie «Luchtkwaliteit» doet afbreuk aan de autonomie van België. In het Verdrag is nu voorzien dat deze commissie betrokken is bij de procedure voor het afleveren van vergunningen m.a.w. dat zij preventief optreedt.

Het is beter de commissie een adviserende en controlerende opdracht te geven. De commissie zou b.v. wel een bestendige controle op de luchtkwaliteit boven het havengebied kunnen uitoefenen.

Tenslotte is het wellicht beter de luchtkwaliteit te waarborgen door het vaststellen van luchtkwaliteitsnormen (immissienormen) voor een aantal luchtpolluenten.

In het algemeen nochtans kan verwacht worden dat de aanpassingen van de bepalingen omtrent de luchtkwaliteit haalbaar zijn.

5. VERDRAG BETREFFENDE DE VERBETERING VAN DE VAARWEG DOOR DE SCHELDE NABIJ HET NAUW VAN BATH:

5.1. De Bochtafsnijding:

Het Bathverdrag regelde de aanleg van een afsnijding van de bocht van Bath. De bedoeling was aldus de bevaarbaarheid van de Schelde te bevorderen. Lange tijd werd de scherpe bocht van de vaargeul te Bath immers aangezien als het voornaamste obstakel voor de maritieme toegankelijkheid van de haven van Antwerpen.

He project voorziet in een kunstmatige vaarweg tegen de noordelijke rand van het Land van Saeftinge. Niet alleen zou de scherpe bocht aldus vervallen, maar de vaarweg zou met nagenoeg 3 km ingekort worden. De bedoeling was om in bepaalde tijdstanden schepen van 125 000 dwt voorbij de Bocht van Bath te laten varen.

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

De geplande bochtafsnijding bleek uiteindelijk een erg duur project te zijn met beperkte objectieven, nl. de verbetering van de vaart op de Westerschelde op één enkele plaats. Het 48/43-programma dat de verbetering van de scheepvaart over de gehele lengte van de Westerschelde voorziet (van boei A 1 in de Noordzee tot aan Zandvliet) is veel ambitieuzer en goedkoper.

In 1984 zag de Belgische Regering definitief af van het Bathproject. Het 48/43-programma werd als nieuwe prioriteit vooropgezet. Het is evenwel nuttig bij dit ontwerpverdrag even te blijven stilstaan. Het verdrag omvat immers een aantal bepalingen inzake de waterkwaliteit van de Schelde, die onvermijdelijk in één of andere vorm opnieuw zullen opduiken in het verdrag omtrent de uitvoering van het 48/43-verdiepingsprogramma.

5.2. Het ontwerpverdrag:

De hoofdstukken VI, VII en VIII van het ontwerpverdrag handelen over de waterkwaliteit van de Schelde.

Volgens de bepalingen van het ontwerpverdrag verbindt België zich ertoe vóór 1 januari 1990 rioolwaterzuiveringsinstallaties in

werking te stellen met een totale zuiveringscapaciteit van 6 600 000 inwoners equivalent (i.e.). In de daaropvolgende artikelen en in een bijlage wordt dit programma uitvoerig en uiterst gedetailleerd uitgewerkt, opgesplitst in substroomgebieden en ingedeeld in drie fasen.

Bovendien wordt er opgelegd dat vanaf 1979 geen lozing van industriële afvalwateren meer mag plaatshebben dan na voorafgaandelijke behandeling «gericht op de verwijdering van de afbreekbare organische stoffen, toxische stoffen, schadelijke organische en anorganische stoffen, alsmede persistente organische stoffen». Een lijst van stoffen die niet meer mogen geloosd worden is gevoegd bij het Verdrag.

In een bijlage worden kwaliteitsnormen opgelegd waaraan het Scheldewater moet voldoen ter hoogte van de Belgisch-Nederlandse grens. Tevens worden voorwaarden opgenomen inzake de watertemperatuur ter hoogte van de grens; door warmtelozingen mag de gemiddelde temperatuur maximaal met 3° stijgen.

Aan België wordt de verplichting opgelegd om alle lozingen van afvalwater in de Zeeschelde, Westerschelde of Baalhoekkanaal te onderwerpen aan een vergunning, die wel in overeenstemming moet zijn met de bepalingen van het Bathverdrag.

Hoofdstuk VIII handelt over de oprichting «ter bevordering van de samenwerking in goede nabuurschap» van een Belgisch-Nederlandse Scheldewatercommissie, die een uitgebreide bevoegdheid heeft. Zo kan de Scheldewatercommissie waterkwaliteitsen aanpassen of aanvullen. Bovendien moet België de voorwaarden in elke lozingsvergunning die zij wenst af te leveren voorleggen aan de Scheldewatercommissie, minstens drie maanden voor het afleveren van de vergunning.

De fazing voor de aanleg van waterzuiveringsinstallaties wordt best geschrapt uit het Verdrag. De Belgische overheden moeten meer vrijheid hebben bij de uitvoering van het waterzuiveringsprogramma.

Op dit ogenblik is het niet mogelijk te voorspellen welke bepalingen inzake waterkwaliteit zullen opgenomen worden in een eventueel verdrag over de uitvoering van het 48'/43'-programma. De bepalingen in het Bathverdrag zijn in vele opzichten voorbijgestreefd.

Zo kwam reeds snel na de parafering van het ontwerpverdrag in 1975 de E.E.G.-richtlijn dd. 4 mei 1976 tot stand betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen, die in het aquatisch milieu worden geloosd.

Net zoals bij het Maaswater zal moeten gekozen worden uit twee mogelijke werkwijzen om de kwaliteit van het Scheldewater te verbeteren:

- door het aanwijzen van waterkwaliteitsdoelstellingen waaraan het water aan de grens moet voldoen; m.a.w. een werkwijze zoals beschreven in het Bathverdrag;
- door de afstemming op elkaar van het emissiebeleid in beide landen ten aanzien van het huishoudelijk en industrieel afvalwater.

België zal moeilijk kunnen instemmen met de oprichting van de Scheldewatercommissie



Foto 4: Sleephopperzuiger 'Orwell' in actie op de Schelde. Het onderhoud en de verbetering van de maritieme toegangsweg naar de haven van Antwerpen is voor België een allereerste prioriteit.

sie met te grote bevoegdheden.

De rol en de functie van de Scheldewatercommissie zoals bepaald in het Bathverdrag wordt best herdacht. De Scheldewatercommissie mag wel beraadslagen over problemen bij de interpretatie van de waterkwaliteitsartikelen in het Verdrag; zij heeft recht op mededelingen en informatie, zij kan aanbevelingen doen en zelfs beslissingen treffen, voor zover deze beperkt worden tot de bevoegdheid, die haar uitdrukkelijk in het verdrag werden toegekend.

6. HET 48'/43'-PROGRAMMA

Door de evolutie in de zeescheepvaart, is de huidige maritieme toegankelijkheid van de haven van Antwerpen niet meer voldoende geworden om haar concurrentiële positie te beveiligen.

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

Een globaal programma werd uitgewerkt, dat gekend is onder de naam 48'/43'-programma. Daarmee wordt betracht de haven van Antwerpen toegankelijk te maken in één getij en in alle gemiddelde tijomstandigheden voor schepen met een diepgang van 48' bij opvaart en 43' bij afvaart. Dit programma maakt het tevens mogelijk dat schepen met een diepgang van 50' in twee getijden in gemiddelde tijomstandigheden de haven kunnen bereiken. Dit impliceert tevens dat in gunstige omstandigheden schepen met nog grotere diepgang de haven kunnen bereiken. Bovendien zal de niet-tijgebonden vaart nu kunnen gebeuren met schepen met een diepgang van 38', wat wellicht het belangrijkste economische voordeel is van het verdiepingsprogramma.

De uitvoering van dit programma vergt belangrijke verdiepingsbaggerwerken in de vaarpassen in de Noordzee op Belgisch grondgebied en in de Westerschelde op Nederlands grondgebied.

De uitvoering van werken op Nederlands

grondgebied vereist voorafgaandelijk overleg met Nederland. Het door België voorgestelde verdiepingsprogramma werd bestudeerd door de Technische Scheldec commissie. In haar rapport, dat zij in juni 1984 te Middelburg uitbracht, stelt de Commissie dat de verdieping van de Westerschelde kan worden uitgevoerd, zonder belangrijke wijziging van het regime van de Westerschelde, zonder gevoelige aantasting van zijn grote ecologische waarde, en zonder de veiligheid van de scheepvaart te verminderen en de risico's voor bevolking en milieu te vergroten.

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

Daarmee is het verdiepingsprogramma van de Westerschelde terecht gekomen in het geheel van de problemen, gesteld door de Waterverdragen, iets wat een snelle uitvoering niet ten goede komt.

7. BESLUIT

Uit het overzicht blijkt dat er zich in de ontwerpverdragen, die algemeen bekend zijn als de Waterverdragen een aantal bepalingen opgenomen zijn, die voor België moeilijk aanvaardbaar zijn.

In het algemeen kan verwacht worden dat een nieuw akkoord tussen Nederland en België over de bepalingen van het Baalhoekverdrag en over waterkwaliteitsbepalingen van het Maas- en Scheldewater mogelijk is.

De verdeling van het Maasdebiet stelt het grootste probleem. Tussen België en Nederland zal een nieuwe consensus moeten bereikt worden, nu de oplossing die in 1975 gevonden werd, niet meer uitvoerbaar is.

ir J. Strubbe
M.O.W., Wetstraat 155, 1040 Brussel