

Vergaderjaar 2006–2007

30 864

Goedkeuring van het op 21 december 2005 te Middelburg tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, enerzijds en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, anderzijds inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium (Trb. 2005, 316)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het onderhavige Verdrag heeft tot doel de samenwerking met betrekking tot het Schelde-estuarium op het gebied van het beleid en het beheer te bestendigen en te verbeteren. Het geeft gevolg aan een serie politieke afspraken in Memoranda van Overeenstemming (MvO). Het meest recente MvO werd op 11 maart 2005 in Den Haag ondertekend door de bewindslieden van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en hun Vlaamse collega, de Minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur.

Tegelijk met het onderhavige Verdrag werden op 21 december 2005 in Middelburg nog drie verdragen inzake het Schelde-estuarium ondertekend. Bij elk van de vier verdragen behoort een door Nederland en Vlaanderen gezamenlijk overeengekomen en vastgestelde Gemeenschappelijke Toelichting.

De Gemeenschappelijke Toelichting bij het onderhavige Verdrag is bijgevoegd. Deze is gedetailleerd en omvat een artikelsgewijze toelichting. In verband daarmee wordt in deze memorie van toelichting volstaan met een samenvatting op hoofdpunten van het Verdrag die, waar nodig, wordt aangevuld met gegevens op nationaal niveau.

Artikelsgewijze toelichting

In het onderhavige Verdrag wordt de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie (VNSC) opgericht (artikel 4), die tot belangrijkste taak heeft de samenwerking tussen Nederland en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest met betrekking tot het beleid in het Schelde-estuarium gestalte te geven. Daarnaast kan, waar dit mogelijk is, de samenwerking op het gebied van beheer worden bevorderd (artikel 4, tweede lid, onder d).

Centraal in de samenwerking staat, dat de fysieke systeemkenmerken van het Schelde-estuarium behouden blijven. Dit laatste wordt dan ook zowel in de preambule als in artikel 3, derde lid, tot uitdrukking gebracht. De belangrijkste terreinen van samenwerking zijn de beveiliging tegen over-

stromingen, de toegankelijkheid van de Scheldehavens en het behoud van een gezond en dynamisch estuarien ecosysteem (artikel 3, tweede lid). Samenwerking op andere terreinen, zoals landbouw, recreatie, visserij en zandwinning – in relatie met de doelstelling – is ook mogelijk ingevolge het Verdrag (artikel 4, tweede lid onder d).

De VNSC bestaat uit het Politiek College, het Ambtelijk College en het Uitvoerend Secretariaat (artikel 4). Het Ambtelijk College vervangt de Technische Scheldecommissie (TSC). Deze werd in 1948 opgericht en heeft sedertdien een belangrijke rol gespeeld bij de samenwerking in het kader van de Schelde tussen, enerzijds, Nederland en, anderzijds, België en later Vlaanderen. De Permanente Commissie voor Toezicht op de Scheldevaart, die dateert uit 1839 en die de relatief reeds verregaande samenwerking op het gebied van het nautisch beheer van de Schelde behartigt, blijft naast de VNSC bestaan.

Een bijzonder aspect van de drie onderdelen van de VNSC is, dat de samenstelling afhankelijk is van het onderwerp of de onderwerpen die op een bepaald moment worden behandeld. Voor Nederland is de in artikel 12, eerste lid, genoemde bevoegde minister één van de bewindspersonen van Verkeer en Waterstaat. Deze kan de eigen delegatie in het Politiek College benoemen. Naar gelang de onderwerpen zullen echter belangrijke rollen kunnen zijn weggelegd voor met name de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, alsmede voor een vertegenwoordiging op politiek niveau van de kant van lokale overheden, waaronder de provincie Zeeland voor Nederland de belangrijkste is.

Ook de bezetting van het Ambtelijk College waarin, zoals thans in de TSC, hoge ambtenaren zitting hebben, kan variëren. Dit College zal naast afgevaardigden van de ministeries en lokale overheden die in de delegatie van het Politiek College zijn vertegenwoordigd, ook afgevaardigden van andere betrokken departementen kunnen omvatten. Zo zal bijvoorbeeld het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn vertegenwoordigd vanwege de relatie met Vlaanderen.

Voor het Uitvoerend Secretariaat wordt gestreefd naar een op de lopende projecten afgestemde bezetting.

Overigens zal ook structureel ambtelijk overleg op lager niveau plaatsvinden, mogelijk voorafgaand aan de bijeenkomsten van de VNSC, over de uitvoering van het onderhavige Verdrag en het eveneens op 21 december 2006 te Middelburg totstandgekomen Verdrag inzake de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (Trb. 2005, 310). Daardoor kunnen ook zijdelings betrokken departementen, indien aangewezen, op de hoogte blijven van de ontwikkelingen. Dit betreft overleg op nationaal niveau, dat derhalve niet is geregeld in het Verdrag.

De samenwerking binnen de VNSC krijgt op het terrein van de fysieke kenmerken van het Schelde-estuarium vorm door de opstelling van een gemeenschappelijk monitoringsplan (artikel 3, derde lid, en artikel 6). Op bestuurlijk terrein krijgt de samenwerking voorts gestalte door de opstelling van opeenvolgende plannen, programma's en projecten (artikel 3, vierde lid, en artikel 5). De bepalingen die deze bestuurlijke samenwerking regelen zijn abstract geformuleerd en de betreffende plannen, programma's en projecten kunnen dan ook zowel naar inhoud als naar vorm van uiteenlopende aard zijn. Wat de bestuurlijke samenwerking betreft voorziet het Verdrag bovendien in artikel 5 in mechanismen, die de samenwerking tussen Nederland en het Vlaams Gewest, met elk hun eigen juridisch en bestuurlijk systeem, beogen te vergemakkelijken.

In de Gemeenschappelijke Toelichting wordt voorts verwezen naar een aantal documenten, die reeds aan de Tweede Kamer zijn gezonden en daar zijn besproken, namelijk:

- de Lange-Termijnvisie Schelde-estuarium. Deze werd op 5 februari 2001 aan de Tweede Kamer gestuurd. De reactie van de regering op de Lange-Termijnvisie Schelde-estuarium van 15 oktober 2001 werd op dezelfde datum aan de Tweede Kamer gestuurd en op 20 december 2001 besproken in de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat.¹
- Het Memorandum van Overeenstemming van Den Haag van 11 maart 2005 werd op 11 maart 2005 aan de Tweede Kamer gestuurd. Dit MvO stond op de agenda van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 20 december 2005.²

Koninkrijkspositie

Dit Verdrag zal wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, naar zijn aard alleen voor Nederland gelden.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

¹ Zie respectievelijk Kamerstukken II, 2000–2001, 26 980, nr. 9 en 2001–2002, 26 980, nrs. 12 en 14.

² Zie respectievelijk Kamerstukken II 2004–2005, 26 980, nr. 21 en TK 2005–2006, 26 980, nr. 22.

Gemeenschappelijke toelichting bij het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, enerzijds, en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, anderzijds, inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium

INLEIDING

Het Schelde-estuarium – het aan getijwerking onderhevige deel van de Schelde, tussen Gent en de monding in zee – vervult vanouds een cruciale plaats in de betrekkingen tussen Nederland en België en, naarmate de federalisering van België vorderde, in de betrekkingen tussen Nederland en Vlaanderen. Zo hebben beide landen belang bij een robuuste kustverdediging in het Scheldegebied, dat sinds de middeleeuwen geregeld ten prooi viel aan zware stormvloed. De toegankelijkheid van de internationale handelshavens in het Schelde-estuarium, met name Antwerpen, Gent, Terneuzen en Vlissingen, die essentieel is voor de economische bloei van de landen en regio's, wordt steeds meer een zaak van grensoverschrijdend belang. Daarbij is het Schelde-gebied een van de weinige resterende natuurlijke estuaria in Noordwest-Europa.

Vlaanderen en Nederland hebben dan ook groot belang bij een duurzaam en evenwichtig beleid, dat is gericht op maximale veiligheid tegen overstromingen, optimale toegankelijkheid van de Scheldehavens en een gezond en dynamisch estuarien ecosysteem. Dit verdrag voorziet in de samenwerking tussen beide landen met het doel een gemeenschappelijk beleid te verwezenlijken. Daartoe wordt de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie ingesteld.

VOORGESCHIEDENIS VAN HET VERDRAG

Sinds de totstandkoming van het Tractaat van 19 april 1839 wordt tussen Nederland en België, en later Vlaanderen, wat betreft het Schelde-estuarium samengewerkt, inzonderheid op het gebied van het nautisch beheer, in het kader van de Permanente Commissie voor Toezicht op de Scheldevaart, die bij dit Tractaat werd ingesteld. Samenwerking in ruimere zin vindt voorts plaats in de Technische Scheldecommissie (TSC), die op 31 januari 1948 werd opgericht tijdens een ministersbijeenkomst in Benelux-kader. De TSC, waarin hoge ambtenaren zitting hebben, heeft een sleutelrol gespeeld in de vele beleidsmatige discussies over de vaarweg in de Schelde. De samenwerking in deze Commissie leidde ertoe, dat op 17 januari 1995 het Verdrag inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde kon worden ondertekend. De TSC besprak inmiddels meer en meer andere onderwerpen, zoals de veiligheid en de natuurlijkheid van het estuarium. Dit heeft het onderlinge begrip tussen Vlaanderen en Nederland voor de wederzijdse zorgen en bekommernissen vergroot.

Bij de uitvoering van het Verruimingsverdrag van 1995 bleek dat de compensatie voor de verwachte schade aan de natuurwaarden van het estuarium een knelpunt was, omdat in Zeeland de vrees bestond dat de compenserende maatregelen ten koste zouden gaan van de veiligheid tegen overstromen. De Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat stelde daarom de Commissie Westerschelde in, die de opdracht kreeg te zoeken naar oplossingen voor de problematische verhouding tussen de veiligheid tegen overstromingen, de verruiming van de vaargeul en de natuurlijkheid. In augustus 1997 deed deze Commissie de aanbeveling om een lange termijnvisie op te stellen, die bij voorkeur betrekking zou moeten hebben op het Vlaamse en het Nederlandse deel van het Schelde-

estuarium. Nadat de Vlaamse regering in beginsel instemde met het opstellen van een grensoverschrijdende lange termijn visie, werd de Technische Scheldecommissie daarmee belast. Op 18 januari 2001 bood de Technische Scheldecommissie de Langetermijnvisie Schelde-estuarium (LTV) aan de wederzijdse bewindslieden aan. In de LTV wordt een streefbeeld voor de toekomst vastgesteld, dat uitgaat van de doelstelling, dat het Schelde-estuarium in 2030 een gezond en multifunctioneel estuarien watersysteem moet zijn, dat op duurzame wijze wordt gebruikt voor menselijke behoeften.

Op 5 februari 2001 sloten de Nederlandse en Vlaamse bewindslieden te Kallo een Memorandum van Overeenstemming, waarin een hoge prioriteit werd toegekend aan de politieke en juridische besluitvorming over de LTV. De Vlaamse en Nederlandse regeringen wisselden, na bespreking van de aangelegenheid in het Vlaamse en het Nederlandse parlement, op 31 mei 2001 en 15 oktober 2001 standpuntbepalingen uit, die nauw op elkaar aansloten. In een tweede Memorandum van Overeenstemming (Vlissingen 4 maart 2002) stelden de Nederlandse en Vlaamse bewindslieden vervolgens het Streefbeeld 2030 vast, dat als volgt werd samengevat:

«Het beleid moet worden gericht op het instandhouden van de fysieke systeemkenmerken van het estuarium en op het optimaal samengaan van veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid binnen het Schelde-estuarium. Het Streefbeeld is verwoord in vijf kenmerken:

- De instandhouding van de fysieke systeemkenmerken van het estuarium is het uitgangspunt voor beheer en beleid;*
- Maximale veiligheid is een belangrijke bestaansvoorwaarde voor beide landen;*
- Als trekpaard voor de welvaart zijn de Scheldehavens optimaal toegankelijk;*
- Het estuarien ecosysteem is gezond en dynamisch;*
- Nederland en Vlaanderen werken politiek-bestuurlijk en operationeel samen.»*

Het Memorandum van Vlissingen bevatte bovendien beleidsmatige randvoorwaarden en elementen voor de toekomstige Vlaams-Nederlandse samenwerking en de opdracht aan de TSC om voorstellen te doen voor grensoverschrijdende samenwerking inzake beleid en beheer in een juridisch kader. Dit leidde op 25 november 2004 tot de presentatie van de Ontwikkelingschets 2010, die concrete projecten betreft op het gebied van de veiligheid, de toegankelijkheid en de natuurlijkheid. De Vlaamse en de Nederlandse Regeringen stemden op respectievelijk 17 december 2004 en 11 maart 2005 in met de Ontwikkelingschets 2010. Op 11 maart 2005 werd ook het Memorandum van Overeenstemming van Den Haag getekend, waarin de bewindslieden afspraken om onderhandelingsdelegaties te benoemen met de opdracht een aantal verdragen op te stellen, waaronder dat voor de uitvoering van de Ontwikkelingschets 2010 en voor de samenwerking op het gebied van het beleid en beheer. De delegaties begonnen op 4 mei 2005 met hun werkzaamheden.

Op 21 december 2005 werd het Verdrag inzake de samenwerking ten aanzien van het beleid en beheer van het Schelde-estuarium in Middelburg ondertekend, samen met het Verdrag betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingschets 2010, het Verdrag inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer en het Verdrag inzake de ontkoppeling van de loods-gelden. De vier verdragen raken en beïnvloeden elkaar. De Nederlandse en Vlaamse Regeringen hebben dan ook afgesproken dat deze, ook gezien de weerslag van het proces van geven en nemen dat aan onderhandelingen inherent is, als één pakket ter goedkeuring aan de parlementen worden aangeboden.

HET VERDRAG INZAKE HET BELEID EN HET BEHEER IN HET SCHELDE-ESTUARIMUM

Algemeen

Zowel de LTV Schelde-estuarium als de drie genoemde Memoranda van Overeenstemming bevatten uitgangspunten voor de verdragsrechtelijk gefundeerde samenwerking. Een rode draad vanaf de LTV vormt de opdracht om de samenwerking te richten op de optimalisering van een maximale beveiliging tegen overstromingen, de toegankelijkheid van de Scheldehavens en het behoud van een gezond en dynamisch estuarien ecosysteem. Hierdoor zal meteen worden bijgedragen tot het behoud van de fysieke systeemkenmerken. Als middelen om deze doelstellingen te bereiken noemt het Verdrag de opeenvolgende opstelling van plannen, programma's en projecten en de opstelling en uitvoering van een gemeenschappelijk fysiek monitoringsplan en gemeenschappelijk wetenschappelijk onderzoek. Een wezenlijk element van de samenwerking vormt de verplichting om de meest snelle en soepele procedures te kiezen voor de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van plannen, programma's en projecten.

Ter verwezenlijking van de doelstellingen stelt het Verdrag de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie in die de TSC opvolgt en die, in tegenstelling tot de TSC, ook een politieke pijler kent. De draagwijdte van dit laatste wordt beschreven in de Artikelen 4, 5 en 12.

Deze Gemeenschappelijke Toelichting vormt de overeenstemming tussen Partijen, bedoeld in Artikel 31, tweede lid, onder a van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (23 mei 1969) en wordt door Partijen beschouwd als een primair middel van interpretatie. De documenten die de voorbereidende werkzaamheden en de omstandigheden waaronder dit Verdrag werd gesloten weergeven, zoals de LTV Schelde-estuarium en de Memoranda van Overeenstemming van 5 februari 2001, 4 maart 2002 en 11 maart 2005 kunnen als beleidsvoorbereidende documenten van niet juridische aard in geval van noodzaak aanvullende middelen van uitlegging vormen in de zin van Artikel 32 Verdragenverdrag. Tot de aanvullende middelen van uitlegging behoren evenwel niet de stukken, zoals verslagen, rapportages van werkgroepen en concept-verdragsteksten, die door de delegaties die op 4 mei 2005 de onderhandelingen over dit Verdrag en drie andere verdragen zijn begonnen, zijn opgesteld.

ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING

Preambule

In de preambule, die het kader omschrijft waarbinnen het verdrag dient te worden uitgevoerd, wordt verwezen naar het Verdrag van 1839, dat het ontstaan van België markeert en dat nog steeds een belangrijke rol speelt in de onderlinge relaties. De goede samenwerking binnen de Technische Scheldecommissie zal worden voortgezet in de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie. Voorts worden de hierboven beschreven doelen genoemd.

Artikel 1 – Begripsbepalingen

De begripsbepalingen in Artikel 1 behoeven geen nadere toelichting.

Artikel 2 – Toepassingsgebied

De Westerschelde, de Beneden- en de Boven-Zeeschelde, het Kanaal van Gent naar Terneuzen het Schelde-Rijnkanaal vormen het geografische kerngebied van de samenwerking. De zijrivieren van de Beneden- en Boven-Zeeschelde behoren daar in beginsel niet toe. Omdat echter niet is uitgesloten dat, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van natuurwaarden in deze rivieren een bijdrage wordt geleverd tot het realiseren van de doelstellingen van het Verdrag, is het dienstig dat deze zijrivieren in de samenwerking kunnen worden betrokken in de mate dat de verwezenlijking van de doelstellingen dit vereist. Onder de in het eerste en tweede lid genoemde (zij)rivieren en kanalen vallen hun oevers tot en met de hoofdwaterkeringen. De havengebieden van de Scheldehavens blijven als zodanig buiten het toepassingsgebied dit Verdrag.

Artikel 3 – Doel en voorwerp

De leden van dit Artikel dienen in samenhang te worden gelezen. Het eerste lid plaatst het gemeenschappelijke beleid en het op dit beleid afgestemde beheer binnen de overkoepelende doelstelling, dat het Schelde-estuarium moet worden ontwikkeld als een multifunctioneel estuarien watersysteem dat op duurzame wijze wordt gebruikt voor menselijke behoeften. Waar de verdragstekst gewaagt van een «multifunctioneel» estuarien watersysteem, is deze term in de meest algemene zin te begrijpen, waarbij de nadruk gelegd wordt op het duurzaam gebruik van het estuarium. Het tweede lid concretiseert het doel van de samenwerking door dit te omschrijven als de optimalisering van de daar genoemde drie prioritaire domeinen: de beveiliging tegen overstromingen, de toegankelijkheid van de Scheldehavens, en de gezondheid en dynamiek van het estuarien ecosysteem. Het derde lid bepaalt dat met het oog op deze optimalisering, de fysieke systeemkenmerken in hun natuurlijke dynamiek behouden dienen te blijven. Hiertoe wordt door de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie een gemeenschappelijk fysieke monitoringplan opgesteld en uitgevoerd. Het ontbreken van dit plan betekent overigens geenszins, dat de betreffende bepaling geen uitvoering behoeft. Ingevolge artikel 6, tweede lid, heeft uitsluitend de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie de bevoegdheid om in deze aangelegenheid tot besluiten te komen. Wanneer in onderhavig Verdrag het begrip fysieke systeemkenmerken wordt gebruikt, wordt hieronder begrepen: de algemene karakteristieken van het estuarium zoals het meergeulenstelsel, een open en natuurlijk mondingsgebied en het meanderend karakter van de Beneden-Zeeschelde. Het behoud van de fysieke systeemkenmerken betekent niet dat de geometrische karakteristieken van het estuarium zoals ze thans voorhanden zijn, onveranderlijk vastgelegd zijn. Het estuarium is immers onderhevig aan een natuurlijke dynamiek die op zich oorzaak is van veranderingen. Het behoud van de natuurlijke dynamiek van de fysieke systeemkenmerken betekent dus niet dat geen ingrepen in het estuarium mogelijk zijn.

Uit Artikel 2 blijkt, dat de havens niet tot het geografische toepassingsgebied van het Verdrag behoren. Niettemin zullen de Verdragsluitende Partijen in het kader van de samenwerking de gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden van bestaande havencomplexen en -functies alsook de milieuvoordelen van ver landinwaarts zeetransport (modal shift) benutten.

Het vierde lid van artikel 3 betreft de voorbereiding van opeenvolgende plannen en programma's. Daaronder kan bijvoorbeeld ook een met de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium vergelijkbaar plan of programma vallen. Binnen of afzonderlijk van deze plannen en programma's worden concrete projecten gerealiseerd. Een essentieel element van de grensoverschrijdende samenwerking is, dat de plannen,

programma's en projecten worden voorbereid, vastgesteld en uitgevoerd middels efficiënte en snelle procedures. Eveneens van belang is, dat de Vlaams-Nederlandse samenwerking op het gebied van wetenschappelijk onderzoek wordt bevorderd.

Artikel 4 – De Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie

De Vlaamse-Nederlandse Scheldec commissie vormt het instrument voor de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag. Deze Commissie bestaat uit het Politiek College, dat het gemeenschappelijk beleid bepaalt en terzake besluiten neemt, het Ambtelijk College, dat het beleid invult en coördineert en dat de besluiten van het Politieke College uitvoert, alsmede het Uitvoerend Secretariaat. Naast de opstelling van het fysieke monitoringplan, de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van opeenvolgende plannen, programma's en projecten en het doen verrichten van wetenschappelijk onderzoek, heeft de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie tot taak om, als zij dit wenselijk acht in het licht van het doel van het Verdrag, initiatieven te ontwikkelen op andere terreinen dan de drie prioritaire. Dit kan bijvoorbeeld de landbouw, de recreatie en de visserij betreffen. De Commissie bevordert bovendien de samenwerking op het gebied van beheer dat, overeenkomstig artikel 3, eerste lid, dient te zijn afgestemd op het gemeenschappelijk beleid.

De organisatorische aspecten van de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie zijn geregeld in de Artikelen 12, 13 en 14.

Artikel 5 – Plannen, programma's en projecten

Aan het wederzijds vertrouwen, dat ten grondslag ligt aan de samenwerking, is het in het eerste lid neergelegde recht inherent om wederzijds plannen, programma's en projecten ter beslissing op de agenda van het Politiek College te plaatsen. Dit kan gebeuren door de Nederlandse of Vlaamse delegatie in het Politiek of Ambtelijk College. De besluiten die het Politiek College neemt, kunnen, indien noodzakelijk, en met inachtneming van de in het derde lid vastgelegde verplichting om steeds de meest vlotte en soepele procedure te kiezen, worden vertaald in instrumenten van beleidsmatige of juridische aard. Tenslotte zij benadrukt dat dit Verdrag geen afbreuk doet aan het recht van elke Verdragsluitende Partij om plannen, programma's of projecten te realiseren op haar eigen grondgebied, voor zover dit geen afbreuk doet aan de doelstellingen van dit Verdrag en het toepasselijk internationaal recht.

Het tweede lid regelt, dat de Verdragsluitende Partijen de nakoming van de besluiten van het Politiek College verzekeren. Dit brengt met zich mee, dat de bewindslieden die zitting hebben in het Politiek College voorafgaand aan hun besluit over voldoende mandaat moeten beschikken en moeten kunnen bogen op voldoende maatschappelijk draagvlak. De Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie kan voor de totstandkoming van plannen en programma's voorts een procedure vaststellen, teneinde bij te dragen tot de gewenste democratische controle en rechtszekerheid. De plannen en programma's, die het kader vormen voor concrete projecten, dienen voorts substantieel te zijn; projecten met een niet-substantiële omvang of impact kunnen, met andere woorden, ook buiten plannen of programma's worden gerealiseerd.

Het derde, vierde en vijfde lid verzekeren, dat bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van plannen, projecten en programma's de meest snelle en soepele procedures worden gekozen, en dat deze vervolgens zo efficiënt mogelijk worden gebruikt en dat daarbij een bepaald plan, programma of project binnen de kortst mogelijke termijnen en op de meest zekere wijze wordt verwezenlijkt. Deze wederzijdse verplichting is

inherent aan een samenwerking die geografisch en functioneel de grenzen doet vervagen, maar die wordt gehinderd door rechtssystemen die niet op elkaar aansluiten.

Zo zal dit inhouden, dat bestuurlijke beslissingen tijdig worden genomen, en dat toepasselijke maximumtermijnen, inbegrepen deze welke niet juridisch gesanctioneerd zijn, niet worden overschreden. Voorts zal, waar dat wettelijk mogelijk is, voor substantieel kortere of ingekorte termijnen worden gekozen, en zal worden vermeden dat een beroep moet worden gedaan op de mogelijkheid tot uitzonderlijke overschrijdingen of verlengingen van termijnen. Dit alles draagt ertoe bij dat het plan, het programma of project zo snel mogelijk wordt verwezenlijkt.

De termijnen voor de verwezenlijking van plannen, programma's en projecten worden bepaald door het objectieve belang van de doelstellingen van het Verdrag en van de te realiseren plannen, programma's en projecten.

Het zesde lid bepaalt, dat plannen, programma's en projecten conform het interne recht tot stand komen, althans voor zover het gaat om plannen, programma's en projecten die dit eisen gezien hun inhoud.

Het zevende lid voorziet in de afstemming van internrechtelijke procedures. Dit ligt in lijn met Beschikking nr. 884/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende wijziging van Beschikking nr. 1692/96/EG betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet en met de Benelux-overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming ondertekend te Brussel op 8 juni 1982. Enige ervaring met een dergelijke afstemming is opgedaan bij de opstelling van de Ontwikkelingsschets 2010, waar de Nederlandse en Vlaamse procedures voor milieueffectrapportage werden gesynchroniseerd. Dit gebeurde met instandhouding van de internrechtelijke procedures, maar maakte het mogelijk dat volgens een gezamenlijk concept kon worden gewerkt. Meer in het algemeen kan ook worden gedacht aan de afstemming van inspraak- en onderzoeksprocedures.

In de geest van het verdrag past, dat de Partijen elkaar kunnen aanspreken op de nakoming van overeengekomen procedures, inclusief de daarbij gestelde termijnen. Het achtste lid van artikel 5 draagt het Politiek College dan ook op om zonodig in voortgangscontrole te voorzien en, indien onverhoopt zou blijken dat de afspraken niet (kunnen) worden gerespecteerd, maatregelen te treffen om dit te remediëren. Het kan ook gebeuren dat deze maatregelen door de Verdragsluitende Partijen moeten getroffen worden, met name waar dit onder hun verantwoordelijkheid en niet onder die van het Politiek College blijkt te vallen.

Artikel 5, negende lid, biedt het Politiek College de mogelijkheid om, bij grensoverschrijdende projecten, voorstellen te doen voor gelijklopende regelingen voor Nederland en Vlaanderen die behalve de voor de hand liggende vorm van een verdrag, ook eensluidende wetgeving kunnen bevatten.

Artikel 6 – Onderzoek en fysieke monitoring

Het gemeenschappelijk onderzoek en de gemeenschappelijke fysieke monitoring, die het onderwerp vormen van deze bepaling, hebben primair de opvolging van de morfologische evolutie van het Schelde-estuarium tot doel. De resultaten van monitoring en onderzoek vormen voorts een wetenschappelijk kader voor en geven ondersteuning aan plannen, programma's en projecten. Middels monitoring en onderzoek worden voorts de effecten van in uitvoering zijnde en uitgevoerde plannen,

programma's en projecten geëvalueerd. Het tweede lid van artikel 6 beoogt te verzekeren dat de regeringen van de Partijen, waar het gaat om de vaststelling van de verschillende systeemkenmerken van het Schelde-estuarium, handelen op basis van de bevindingen die de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie, waar nodig na aanvullende onderzoeken, aan de regeringen mededeelt. De Commissie voorziet overigens op basis van artikel 8, eerste en tweede lid, in de organisatie van overleg met lokale overheden en maatschappelijke organisaties. Dit overleg geeft deze instellingen de mogelijkheid om desgevallend hun eigen wetenschappelijke bevindingen aan de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie ter kennis te brengen. Zulks doet echter geen afbreuk aan het feit dat de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie op basis van haar expertise, neutraliteit en gezag terzake het laatste woord heeft.

Artikel 7 – Relaties met andere verdragen

Het Scheldeverdrag (zie artikel 1, onder (j) van onderhavig Verdrag) werd ondertekend door het Koninkrijk België, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden. Het vervangt het Verdrag inzake de Bescherming van de Schelde, gesloten te Charleville-Mézières op 26 april 1994 en het heeft als primaire doelstelling zorg te dragen voor het behoud en de verbetering van de kwaliteit van het water en van de aquatische ecosystemen van het internationaal stroomgebieddistrict van de Schelde, teneinde recht te doen aan het waardevolle karakter van haar wateren, oevers, oevergebieden en kustwateren. Artikel 4, vijfde lid, Scheldeverdrag, stelt, dat de afstemming ten aanzien van grensoverschrijdende deelstroomgebieden kan plaats vinden in een passend regionaal kader. Onderhavig Verdrag voorziet in deze afstemming en plaatst deze in de context van de doelstellingen van Artikel 3. Artikel 4, zesde lid, van het Scheldeverdrag verplicht een Partij bij het Scheldeverdrag tot afstemming van de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water met andere relevante Partijen. De onderlinge afstemming tussen Nederland en Vlaanderen kan plaatsvinden op basis van onderhavig Verdrag.

In het tweede lid is geregeld dat het Verdrag geen afbreuk doet aan andere verdragen die met betrekking tot het Schelde-estuarium of onderdelen daarvan zijn gesloten. Behalve meer technische verdragen zoals het Belgisch-Nederlands Verdrag van Brussel van 20 juni 1960 betreffende de verbetering van het kanaal van Terneuzen naar Gent en de regeling van enige daarmee verband houdende aangelegenheden en bijlagen, en het Belgisch-Nederlands Verdrag van 's-Gravenhage van 13 mei 1963 betreffende de verbinding tussen de Schelde en de Rijn, betreft dit het in de relatie tussen Nederland en Vlaanderen fundamentele Tractaat tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België van 19 april 1839 en de daarin genoemde bepalingen van de Slotakte van Wenen. De Partijen herbevestigen de blijvende gelding van het in deze verdragen vervatte rechtsregime. Het derde lid regelt dat de taken van de Technische Scheldec commissie, inclusief haar relatie ten opzichte van bewindspersonen, zoals deze taken bijvoorbeeld zijn neergelegd in het gelijktijdig met dit Verdrag gesloten Verdrag betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010, worden overgenomen door het Ambtelijk College en voorts dat verantwoordelijkheden van de bewindslieden ten aanzien van de Technische Scheldec commissie bij het Politiek College worden gelegd.

Het vierde lid legt Vlaanderen respectievelijk Nederland de verplichting op om geen samenwerkingsakkoorden respectievelijk bilaterale verdragen met het Koninkrijk België te sluiten die de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar brengen. Vlaanderen en Nederland zullen zich voorts in hun relatie met België ervoor inspannen om het

beleid van België te doen aansluiten bij de op grond van dit Verdrag ontwikkelde samenwerking.

Artikel 8 – Externe betrekkingen

Het eerste, tweede en derde lid van deze bepaling zijn erop gericht een extern draagvlak te scheppen voor plannen, programma's en projecten. Het Verdrag voorziet in de structurele betrokkenheid van lokale overheden, en met name de provincies, gemeenten, de havenbesturen van de Scheldehavens, waterschappen en polderbesturen en van representatieve maatschappelijke organisaties, voor zover de doelstellingen van het Verdrag raakvlakken hebben met de bevoegdheden van de lokale overheden, respectievelijk de doelstellingen en belangen van de maatschappelijke organisaties. Deze structurele betrokkenheid bevordert de externe oriëntatie van instellingen met soms zeer uiteenlopende belangen en kan vermijden dat plannen, programma's en projecten stranden op onbekendheid met elkaars belangen. Het tweede lid van Artikel 8 bedt de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie in internationale verhoudingen in en benadrukt de relatie met de Internationale Scheldec commissie, die werd opgericht bij het in Artikel 7, eerste lid, besproken Scheldeverdrag en plaatst de bilaterale samenwerking ten aanzien van de rivier in een geografisch groter verband. Het vijfde lid legt de algemene verplichting tot externe communicatie op.

Artikel 9 – Evaluatie

Artikel 10 is een wezenlijke bepaling in dit Verdrag, omdat deze de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie verplicht elke vijf jaar de samenwerking te evalueren en bij te stellen, zodat deze zich in de loop der tijd kan ontwikkelen en verstevigen.

Artikel 10 – Rapportage

De Vlaamse en Nederlandse delegatie stellen periodiek een rapportage op ten behoeve van de Regeringen, die deze ter kennis brengen van de parlementen. Er is niet voorzien in strikte termijn, maar de rapportage zal minstens gelijk lopen met de evaluatietermijn van vijf jaar.

Artikel 11 – Geschillen

Vlaanderen en Nederland zijn van mening dat een verdrag zoals het onderhavige, dat weliswaar enerzijds een stelsel van rechten en verplichtingen bevat, doch anderzijds uitgaat van een verregaand wederzijds vertrouwen in de toekomstige beleidsvormende samenwerking, zich niet leent voor een bepaling inzake geschillenbeslechting door arbitrage. Niettemin bestond bij beide Partijen, gezien het belang van de middelen die hen in staat moeten stellen de doelstellingen zo goed mogelijk te behartigen, de wens om op eenzijdig verzoek van een van de delegaties in het Politiek College, een verschil van mening op het niveau van de Verdragsluitende Partijen neer te leggen, indien dit College geen oplossing voor een geschil weet te bereiken. Artikel 9 laat de specifieke bepalingen over geschillenbeslechting in relevante verdragen onverlet en doet ook geen afbreuk aan het recht van elke Verdragsluitende Partij om geschillen omtrent de toepassing, uitvoering of interpretatie van dit Verdrag, omtrent het beleid en het beheer van het Schelde-estuarium of omtrent de optimalisatie van de veiligheid, de toegankelijkheid en de natuurlijkheid, desgevallend onder verwijzing naar eerdere relevante Verdragen, voor het Internationaal Gerechtshof te (doen) brengen.

Artikelen 12, 13 en 14 – De organisatie van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie

Algemeen

Zoals uit artikel 7 blijkt, wordt de Technische Scheldecommissie (TSC) voortgezet in de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie (VNSC). Een belangrijk verschil tussen deze Commissies is, dat de VNSC een politieke pijler kent, het Politiek College, dat op basis van artikel 12, tweede lid, met een frequentie van minimaal eenmaal per jaar beraadslaagt. De taken en bevoegdheden eerder toegekend aan de Technische Scheldecommissie worden overgenomen door het Ambtelijk College. Kenmerkend voor de VNSC is voorts, dat, zoals hierna wordt uiteengezet, het Verdrag geen keurslijf oplegt wat betreft de samenstelling van het Politiek College, het Ambtelijk College en het Uitvoerend Secretariaat.

Artikel 12 – Samenstelling en werkwijze van het Politiek College

Artikel 12, eerste lid, regelt de samenstelling van het Politiek College. De daar bedoelde terzake bevoegde bewindspersoon zal voor Nederland de Minister van Verkeer en Waterstaat en voor Vlaanderen de Minister van Openbare Werken zijn. Deze bewindslieden treden op als delegatievoorzitters. Door de reikwijdte van het Verdrag en de daarop gebaseerde plannen, programma's en projecten kunnen deze laatste ook liggen op de terreinen van bevoegdheid van andere bewindslieden. Elke delegatie in het Politiek College zorgt dan ook intern voor beleidsafstemming. Een essentieel element van artikel 12, eerste lid, vormt voorts de passage, dat de genoemde bewindslieden elk hun eigen delegatie samenstellen. Dit maakt het mogelijk om, naar gelang het op het moment van de bijeenkomst lopende of in voorbereiding zijnde onderzoek, plan, programma of project, de delegatie te versterken met een of meer bijkomende bewindspersonen. Voor de uitvoering van onderzoeken, plannen, programma's of projecten kunnen ook lokale overheden (mede) bevoegd zijn. De betreffende overheden kunnen dan ook deel uitmaken van de delegaties. Voor Nederland zal het daarbij in veel gevallen om de provincie Zeeland gaan, voor Vlaanderen bijvoorbeeld om de havenbesturen van de Scheldehavens.

Het tweede lid regelt voorts, dat het Politiek College minstens eenmaal per jaar afwisselend in Vlaanderen en Nederland bijeenkomt en het derde lid bepaalt, dat het College bij consensus besluit. Het gaat hier om de consensus tussen de Vlaamse en de Nederlandse delegatie. Op grond van het vierde lid benoemt het Politiek College de delegaties in het Ambtelijk College, waarvan, zoals nader uitgelegd bij Artikel 13, lokale overheden eveneens deel kunnen uitmaken. Ook de voorzitters van het Ambtelijk College worden aangeduid door de respectieve bewindspersonen bedoeld in art. 12 eerste lid. Het Politiek College bepaalt voorts de bevoegdheden van het Ambtelijk College. Dit laatste kan ook inhouden, dat het Politiek College zijn bevoegdheden aan het Ambtelijk College delegeert en het Ambtelijk College mandateert tot uitoefening van bevoegdheden. Op grond van het vijfde lid kan het Politiek College de vestigingsplaats of -plaatsen van de VNSC bepalen.

Ingevolge artikel 12, zesde lid, draagt het Politieke College het Ambtelijk College op om de samenstelling en de taken van het Uitvoerend Secretariaat te bepalen ten dienste van de uitvoering van de doelstellingen van het Verdrag. Uit artikel 14 blijkt voorts, dat de taken van het Uitvoerend Secretariaat beperkt zijn. Vooralsnog wordt uitgegaan van een kleine bezetting. Het is echter de bedoeling, dat het Secretariaat, indien en voor zolang de uitwerking van een onderzoek, plan, programma of project dat vergt, wordt uitgebreid. Artikel 12, zesde lid, voorziet erin, dat het Politiek

College en zo nodig de Verdragsluitende Partijen een nadere regeling kunnen treffen om het Uitvoerend Secretariaat de middelen te verschaffen om zijn werk te doen. Op basis van de besproken regeling kunnen, teneinde een doelmatig beheer mogelijk te maken, aan het Uitvoerend Secretariaat rechtsbevoegdheden of een geëigende rechtsvorm worden toegekend.

Artikel 13 – De samenstelling en werkwijze van het Ambtelijk College

In het Ambtelijk College hebben, ingevolge het eerste lid en evenals voorheen in de TSC, hoge ambtenaren zitting. Omdat voor de praktische uitvoering van plannen en projecten een beroep moet kunnen worden gedaan op de bestaande lijnorganisaties, is afgesproken, dat de delegaties in het Ambtelijk College zo zullen zijn samengesteld, dat zij over voldoende bevoegdheid beschikken om de administraties en departementen aan te sturen. Het is tevens de intentie om experten van de lokale overheden als agendaleden aan de vergaderingen van het Ambtelijk College te laten deelnemen wanneer bepaalde agendapunten voor deze overheden van bijzonder belang zijn. Deze experten kunnen door de voorzitters van het Ambtelijk College voor deze specifieke agendapunten worden uitgenodigd nadat de voorzitters hierover overlegd hebben met hun respectievelijke bewindspersoon, bedoeld in artikel 12, eerste lid.

Evenals het Politiek College besluit het Ambtelijk College bij consensus tussen de Nederlandse en de Vlaamse delegatie. Bij gebreke daarvan wordt de desbetreffende aangelegenheid aan het Politiek College voorgelegd (tweede lid). Zowel het voorzitterschap van het Ambtelijk College als – in beginsel – het land van bijeenkomst wisselen per vergadering (derde lid). Beide delegaties benoemen een (ambtelijk) secretaris (vierde lid). Tot de taken van het Ambtelijk College behoort de voorbereiding van de vergaderingen van het Politiek College (vijfde lid). Het zesde, zevende en achtste lid regelen respectievelijk dat het Ambtelijk College aan het Uitvoerend Secretariaat of anderen de uitvoering van de besluiten van het Politiek College kan opdragen, dat het zijn secretarissen kan opdragen het Uitvoerend Secretariaat aan te sturen en dat het Ambtelijk College ten behoeve van specifieke opdrachten werkgroepen kan samenstellen.

Artikel 14 – Taken van het Uitvoerend Secretariaat

Voor zover deze niet worden uitgebreid middels een speciale regeling, zoals bedoeld in artikel 12, zesde lid, ondersteunt het Uitvoerend Secretariaat het Politiek en het Ambtelijk College en geeft het uitvoering aan de door deze Colleges opgedragen taken (eerste lid). Het faciliteert bovendien de werkgroepen, die conform artikel 13, achtste lid, door het Ambtelijk College worden samengesteld (tweede lid). Het Uitvoerend Secretariaat kan indien nodig opdrachten verstrekken aan derden.

Artikel 15 – Financiering

In het eerste lid is geregeld, dat elke Partij de kosten draagt van haar vertegenwoordiging in het Politiek en het Ambtelijk College. De werkingskosten, van het Uitvoerend Secretariaat, worden door elke Partij voor de helft gedragen (tweede lid). Elke Partij draagt evenwel zelf de kosten van het personeel dat deze voor het Secretariaat ter beschikking stelt. Voorts geschiedt personele ondersteuning vanuit de wederzijdse overheidsdiensten om niet. Uit ervaringen met grensoverschrijdende Nederlands-Vlaamse projecten is gebleken, dat het in bepaalde gevallen nodig is om een juridische grond te hebben voor het verrichten van grensoverschrijdend betalingsverkeer. Dit is geregeld in het derde lid. Het vierde lid betreft andere dan de reguliere secretariaatskosten, namelijk die

voor onderzoeken, plannen, programma's en projecten. De verdeelsleutels daarvoor worden vastgesteld door het Politiek College. Het Politiek College stelt voorts, op basis van het vijfde lid, jaarlijks een begroting vast, die wordt beheerd door het Ambtelijk College. Dit laatste College draagt zorg voor een transparant financieel beheer en is daarover verantwoording schuldig aan het Politiek College.

Artikel 16 – Wijziging

Deze bepaling behoeft geen uitleg.

Artikel 17 – Inwerkingtreding

Deze bepaling behoeft geen uitleg.