

## **Grensoverschrijdend waterbeheer in het stroomgebied van de Schelde**

Met de nieuwe Kaderrichtlijn Waterbeleid van de Europese Unie<sup>1</sup> wordt meer dan voorheen uitgegaan van de stroomgebiedbenadering. Ook internationale watersystemen zoals dat van de rivier de Schelde krijgen hiermee te maken. De recente ontwikkelingen in het Scheldegebied passen in de geest van de Richtlijn. Niettemin zullen verdere institutionele arrangementen voor het internationaal waterbeheer van de rivier de Schelde gewenst zijn, waarbij de interactie met watersysteem en maatschappij meer aandacht krijgt<sup>2</sup>. In het volgende wordt na een verkenning van de problemen waarmee het stroomgebied te maken heeft nader aandacht besteed aan de stappen die in internationaal verband het overwegen waard zijn. Het zijn de belangrijkste. Het zoeken naar verbeteringen vormde het hoofddoel van een promotie-onderzoek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam dat afgelopen zomer werd afgerond<sup>3</sup>.

### **Het stroomgebied van de Schelde**

Het stroomgebied van de 355 kilometer lange Schelde, is 21.863 km<sup>2</sup> groot<sup>4</sup>. Ongeveer 43% hiervan behoort tot Vlaanderen, 31% tot Frankrijk, 17% tot Wallonië, 8% tot Nederland en minder dan één procent is (het volledige) Brusselse grondgebied. Exacte afbakening wordt gecompliceerd doordat niet onomstreden is vast te stellen hoever de Schelde zeewaarts doorloopt en in hoeverre verbindingen met andere stroomgebieden moeten worden meegerekend. Op basis van de Kaderrichtlijn Waterbeleid<sup>5</sup> kan niettemin worden aangenomen dat de strook land langs de Vlaamse Noordzeekust (Leie/Gentse kanalen) die grenst aan het Scheldestroomgebied aan hieraan zou moeten worden toegerekend. Het valt onder de nabijgelegen gebieden die om doelmatigheidstredenen kunnen worden toegerekend aan een nabijgelegen stroomgebied.

In het totale stroomgebied van de Schelde wonen meer dan tien miljoen mensen. Het gemiddeld aantal inwoners per km<sup>2</sup> bedraagt in 1994 ongeveer 477. Vooral in de brongebieden en rond de monding zijn dunbevolkte agrarische gebieden aanwezig, maar in het algemeen betreft het een grotendeels verstedelijkt gebied met veel bedrijvigheid en transport. In het bijzonder Vlaanderen is nauw verbonden met het stroomgebied van de Schelde; het stroomgebied maakt ongeveer 65% van het grondgebied uit.

Vanuit Frankrijk tot Gent heeft de "Bovenschedde" het karakter van een laagland rivier met een gering verhang en een lage afvoer. De verblijftijd van het water in de rivier is daardoor tamelijk lang; van bron tot de zee ongeveer twee maanden. Stroomafwaarts van de sluis bij Gent, de Zeeschedde, begint het getij zijn invloed uit te oefenen. De zouttong die vanuit de Noordzee optrekt, bereikt maximaal Rupelmonde bij Antwerpen. Vanaf de Nederlands-Vlaamse grens verbreedt de Schelde zich aanzienlijk tot het brakke estuarium van de Westerschedde. Naar schatting is het oppervlak waarover het rivierwater zich vrijelijk kan begeven de afgelopen vijftig jaar in totaal met ongeveer een derde teruggelopen. De Schelde is rijk aan gradiënten; zowel chemisch, hydrologisch als morfologisch, met dientengevolge een grote biologische variatie, vooral in het estuariumgedeelte van de rivier. Tussen Gent en Vlissingen, in lengte ongeveer de helft van de hoofdrijver, is een langgerekt getijdegebied te vinden met een bijzondere ecologische betekenis. Het watersysteem van de Schelde is intensief gereguleerd. Stroomopwaarts van Gent is de

hoofdstroom over een lengte van 138 kilometer gekanaliseerd. Er zijn in het stroomgebied meer dan 250 sluizen en stuwen aangebracht<sup>6</sup> waarmee het waterpeil (van oppervlaktewater en grondwater) kan worden beïnvloed en doorspoeling kan plaatsvinden.

Nog steeds zijn diverse vormen van industriële lozingen een belangrijke oorzaak van verontreiniging, maar er vindt in toenemende mate een verschuiving plaats naar stedelijk afvalwater. Diffuse verontreiniging wordt relatief steeds belangrijker naarmate de sanering vordert, in het bijzonder met zuurstofbindende stoffen (ongezuiverd rioolafval), nutriënten (meststoffen uit de landbouw), en bestrijdingsmiddelen (ook voornamelijk vanuit de landbouw). De laatste jaren is het zuurstofgehalte sterk verbeterd en er worden verwacht dat de huidige trend naar een minder vuile Schelde voorlopig wordt doorgetrokken<sup>7</sup>. Niettemin zal zonder aanvullend beleid de waterkwaliteit van de Schelde onverminderd als probleem blijven bestaan.

Naast verontreiniging is sprake van omvangrijke onttrekkingen van water. Het vele water dat vooral bovenstreams uit de Schelde wordt getapt, levert een aanzienlijke vermindering op van de stroom zoet water. Als de huidige trends zich voortzetten zou dat voor het functioneren van het riviersysteem vooral in ecologisch opzicht grote achteruitgang brengen. Ook door aantasting van het riviersysteem, met vele kunstmatige verbindingen, dammen, stuwen, sluizen, kanalisaties en bochtafsnijdingen, wordt het oorspronkelijke ecosysteem ingrijpend beïnvloed. Vooral de vloedvlakten zijn schaars geworden. Door de zeldzame biologische soorten die aan dit landschapstype gebonden zijn, hebben zij internationaal een bijzondere betekenis. Sinds 1800 is het oppervlak van het Westerschelde estuarium met 35% gereduceerd<sup>8</sup>; sinds 1600 is het zelfs met de helft verkleind<sup>9</sup>.

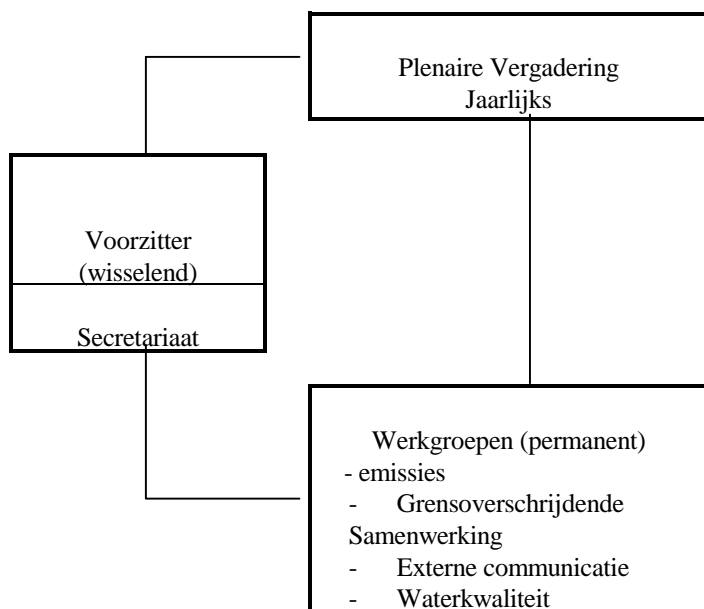
Als gevolg van verdieping, inpoldering en scheepvaartregulering wordt het getij in het Schelde-estuarium versterkt. Door de diepere geulen en de smallere rivierbedding wordt het water dat bij vloed vanuit de Noordzee binnenkomt, sterker gestuwd. Vooral als gevolg van de zeespiegelstijging zijn sinds 1790 de hoog water niveaus in Antwerpen met 1,3 meter gestegen, waarvan de laatste eeuw een halve meter<sup>10</sup>. Gemiddeld stijgt hierdoor het hoog waterniveau in het oostelijk deel van de Westerschelde met ongeveer 50 cm per eeuw; meer dan twee keer zo veel als aan de Noordzeekust. In 1986 deden zich nog gevaarlijk hoge waterstanden voor, die deels te maken hebben met de toegenomen diepte van de Schelde en ook in verband kunnen worden gebracht met het gedeeltelijk afsluiten van de Oosterschelde, maar voor het grootste deel het gevolg zijn van de geringere ruimte die aan de rivier wordt gelaten.

Naast de milieugerelateerde problematiek doen zich secundaire problemen voor, betrekking hebbend op de verdeling van de door het riviersysteem geleverde functies. Dit geldt in het bijzonder tussen Nederland en Vlaanderen, over het voormalige gebruik als afvaldepot en over de scheepvaart, en tussen Frankrijk en Vlaanderen/Nederland over de hoeveelheid water die moet worden doorgelaten.

## **Grensoverschrijdende instituties**

Bovenstaande vraagstukken vragen om adequate institutionele arrangementen voor grensoverschrijdend waterbeheer. In de loop van de tijd zijn reeds verschillende organisaties tot stand gekomen. De oudste commissie werd in 1839 ten behoeve van de scheepvaart opgericht tussen Nederland en België (nu Vlaanderen): de Permanente Commissie voor het toezicht op de Scheldevaart (PSC). De tweede internationale organisatie, de Technische Scheldec commissie (TSC), houdt zich bezig met de infrastructuur. In deze eveneens bilaterale commissie worden sinds 1948 op hoog ambtelijk niveau afspraken gemaakt, in het bijzonder over waterhuishoudkundige aspecten. Vooral in Vlaanderen en Nederland kan het Scheldebeleid worden gekenschetst als "nauticentrisch". Gebaseerd op het Verdrag van Wenen uit 1815 en het Scheidingstractaat uit 1839 is bepaald dat scheepvaart op de Schelde vrij is. Momenteel wordt bovenstrooms gewerkt aan aanpassingen ten behoeve van binnenschepen met een gewicht van de Europese standaard van 1350 ton. Benedenstrooms leidt de alsmaar toenemende diepgang van zeeschepen tot steeds verdere verdieping van de vaargeul naar Antwerpen. Momenteel zijn verdiepingswerkzaamheden in volle gang. Niet alleen worden de ondiepe delen van de vaargeul in de Westerschelde verwijderd, ook wordt de vaarroute verbreed en zijn enige scheepvaartkundige aanpassingen voorzien. De werkzaamheden aan de vaargeul vormen een taak die de Vlamingen zelf uitvoeren; Nederland verwijdert de wrakken en fixeert de vaargeul door geulwandversteving. Een resultaat daarvan is mede dat plaatselijk erosie van oevers, schorren en slikken wordt tegengegaan.

De voor de toekomst meest belangrijkste commissie zal de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde (ICBS) moeten gaan worden. Hierin zijn alle landen en gewesten van het stroomgebied vertegenwoordigd. Een belangrijke bevorderende factor bij de totstandkoming was het VN-ECE verdrag van Helsinki<sup>11</sup>, dat alle Scheldestaten hebben ondertekend.



Interne organisatie Internationale Commissie ter Bescherming van de Schelde

Naast de ICBS worden tussen de Scheldestaten ministersconferenties gehouden, die

feitelijk functioneren als niet officieel hoger orgaan ten opzichte van de riviercommissie.

De eerste resultaten van de werkgroepen van de ICBS zijn terecht gekomen in de stand van zaken over 1994, zoals die door de ICBS in 1997 werd gepubliceerd. Dit startdocument, waarin de waterkwaliteit en het emissiebeleid van alle betrokken landen uitgebreid staat beschreven, fungeert als uitgangspunt voor de beleidsontwikkeling op internationaal niveau.

In navolging van de Rijn (RAP) en de Noordzee (NAP) beschikt sinds 1998 ook de Schelde over een actieprogramma. Op de eerste conferentie van ministers uit de twee nationale staten en drie Belgische gewesten werd het Schelde Actie Programma (SAP)<sup>12</sup> overeengekomen. Dit op duurzame ontwikkeling gerichte programma van 71 actiepunten behelst onder meer:

- een homogeen meetnet (vaste meetpunten met vergelijkbare bemonsteringsprotocollen) voor de monitoring van de waterkwaliteit (in GIS);
- een waarschuwings- en alarmsysteem voor calamiteiten;
- uitwisseling ervaringen waterkwaliteitsmaatregelen;
- gemeenschappelijke doelstellingen in 2003 die in een periode van tien jaar moeten worden gerealiseerd;
- de instelling van een internetplaats, waarop alle activiteiten van de ICBS staan vermeld.

Voor de korte termijn, tot 2003, zijn de inspanningen vooral gericht op het terugdringen van lozingen van zuurstofbindende stoffen. Op zichzelf is dat niet bijzonder daar ook het bestaande beleid in de landen hiertoe door de EU werd aangezet. In de periode tot 2013 komt het ecologisch herstel van het watersysteem aan de orde. Het plan gaat voorlopig echter niet uit van de watersysteembenadering, onder meer goed te zien aan de keuze slechts de hoofdstroom van de rivier mee te nemen, en evenmin een relatie te leggen met grondwater en waterkwantiteit. Een ambitieuze doelstelling als duurzaamheid zou op zijn vroegst op de termijn van een generatie aan de orde kunnen komen.

De interactie van waterbeheerders met het maatschappelijk systeem heeft met de instelling van de ICBS een belangrijke impuls gekregen. Doordat de commissie informatie verzamelt die bij beslissingen relevant is, is het een geschikt aanspreekpunt geworden voor maatschappelijke actoren. Al eerder bleek dat de organisatie ruimte biedt voor input vanuit maatschappelijke actoren. In het Westerscheldegebied is door de provincie Zeeland getracht door middel van een interactieve open planprocedure projecten te initiëren die tot een verruiming van de rivierbedding leiden. Met deze ontpoldering zou landbouwgrond kunnen worden omgezet in extra buitendijks natuurgebied, waarmee onder meer hoogwaterpieken kunnen worden getemperd. Door massief verzet van de plaatselijke bevolking zijn deze voornemens evenwel niet gerealiseerd. Hier wreekt zich het te laag gekozen systeemniveau voor dit type beslissingen. Wellicht kan de suggestie worden overgenomen om van rivierwinning in plaats van ontpoldering te spreken<sup>13</sup>. Het is in elk geval aan te bevelen dergelijke problemen eerst op watersysteemniveau te analyseren; als geen gemeenschappelijk probleem wordt gepercipieerd, zal een oplossing buiten beeld blijven. Door eerst een planprocedure op het niveau van het totale watersysteem in te zetten, of tenminste het deel vanaf Gent, zouden de resultaten ongetwijfeld gunstiger uitpakken. Een open planprocedure is niet bedoeld om plaatselijke belangen te laten prevaleren boven het algemeen belang. Indien beslissingen vanuit het hogere noodzakelijk zijn, is voor het plaatselijke niveau nog slechts ruimte voor uitspraken over de wijze

waarop en over de exacte lokatie, maar niet meer over de vraag of dergelijke projecten op zichzelf moeten doorgaan.

Het is opvallend dat de ICBS lange tijd slechts beperkt informatie over het Scheldesysteem ter beschikking stelde. De nationale instanties hadden een ouderwets overkomende vrees voor te veel openbaarheid van op zichzelf weinig schokkende gegevens. De ICBS had hierdoor het etiket van een weinig actieve organisatie, met een bureaucratische uitstraling. Door middel van adequate informatievoorziening kunnen pogingen worden ondernomen om hierin verandering te brengen en om belanghebbenden meer bij het beleid te betrekken. De nieuwe internetplaats (<http://www.icbs-cipe.com>). is hiervan een goed voorbeeld. Naast de versterking van de informatiefunctie kan worden gedacht aan een toename van sociale contacten tussen de waterbeheerders uit de verschillende landen. Voor iedere majeure beslissing moet het een automatisme worden eerst overleg te plegen met collega's uit de andere delen van het stroomgebied. Ook lijkt het zinvol te bezien in hoeverre het mogelijk is convenanten te sluiten, bijvoorbeeld met groepen lozers in het Scheldegebied. De ervaringen van de gemeente Rotterdam met de benadering van groepen lozers in de Rijn en Maas kan hierbij als voorbeeld gelden. In het algemeen gaat het erom de bindende waarde van het stroomgebied een sterkere rol te laten spelen bij de economische en sociale ontwikkeling van de internationale regio.

### **Aanbevelingen internationaal waterbeheer van de Schelde**

De Schelde is in cultureel opzicht vooral sterk verbonden met Vlaanderen; de andere landen hebben of een groep beekjes of een estuarium binnen hun grenzen; de "echte" Schelde loopt door Vlaanderen. Het bewustzijn dat een gemeenschappelijke aanpak op stroomgebiedsniveau essentieel is om een op duurzaamheid gebaseerde afweging tussen de verschillende belangen te maken, is mede daardoor minder ver ontwikkeld dan bijvoorbeeld in het Rijnstroomgebied. Bovenstrooms is de Schelde een klein riviertje dat van weinig belang is voor de streek, waardoor verontreiniging niet wordt opgemerkt. Benedenstrooms wordt in de eerste plaats gedacht aan een scheepvaartweg, met weinig ecologisch perspectief. Daar komt nog bij dat een aansprekende ecologische indicator als de zalm ontbreekt in het Scheldegebied, zodat op stroomgebiedsniveau geen "unifying concept" aanwezig is.

Verder hebben zich in het riviersysteem van de Schelde geen grote "rampen" voorgedaan, zodat zich wat dat betreft geen "policy window" voor beleidsintensivering heeft aangediend. Mede omdat de Schelde stroomafwaarts nauwelijks voor kwaliteitsgevoelige functies als drinkwater en landbouwwater wordt gebruikt, heeft de vanuit ecologische perspectief ernstige verontreiniging niet geleid tot een publiek gedragen probleemperceptie. De ecologische gevolgen waren lange tijd onvoldoende zichtbaar om op de beleidsagenda te verschijnen en bovendien kwamen ze beetje bij beetje tot stand. Overigens moet worden bedacht dat ook bij de Rijn eerst een lange tijd van geïnstitutionaliseerd overleg voorbij ging voordat daadwerkelijke verbeteringen konden worden geëffectueerd.

Om de technische samenwerking als eerste stap naar een intensievere samenwerking te bevorderen kan de werkgroepstructuur van de ICBS uitkomst bieden. Deze instituties zijn uitermate geschikt om gemeenschappelijke (probleem)thema's uit te werken. Ook ad hoc sub-werkgroepen kunnen in navolging van de niet permanente commissies van de

Rijncommissie, een onverwacht grote bijdrage aan de samenwerking leveren. Vervolgens kunnen in ICBS-verband gezamenlijke concrete projecten worden gestart om onderling vertrouwen en samenwerking verder uit te bouwen. Daarbij moet worden vermeden dat bureaucratie en politiek de hoofdtoon voeren. Beter is het technische specialisten, desnoods vrijblijvend, te laten overleggen over maatregelen die op resultaat zijn gericht. Verder dient te worden geïnvesteerd in persoonlijke contacten tussen de deelnemers. Sociale activiteiten buiten de officiële beraadslagingen kunnen meer betekenen voor de eenwording dan alle formele besluiten bij elkaar. Op een zeker moment kan vervolgens een "efficiëntie-omslagpunt" worden bereikt. Vanaf dit punt wordt het voordeliger om stroomgebiedsbrede activiteiten gezamenlijk te gaan verrichten dan om ze als staat afzonderlijk te gaan ontwikkelen. Schaalvoordelen kunnen langs deze weg leiden tot een autonome ontwikkeling naar centralisatie.

Vanuit de bestuurlijke niveaus dient vervolgens ook in de media te worden uitgedragen dat met internationale projecten wenselijke resultaten worden behaald. Ook met het uitdragen van voorbeelden van positieve samenwerking op stroomgebiedsniveau zoals bij de informatieverzameling en scheepvaartbegeleiding kan publiek bewustzijn worden gecreëerd. Daarbij kan vanuit het beleid een aantal stappen voor verbetering van het internationale waterbeheer van de Schelde worden genomen:

1. instrueer vanuit ministerieel niveau de nationale waterbeheerders over de primaire rol van de ICBS en geef zo de ICBS vanuit de hoogste politieke niveaus van de nationale staten voldoende commitment;
2. intensiveer de gemeenschappelijke beleidsprogramma's, onder meer via een ambitieuzer tweede SAP;
3. installeer een Scheldefonds voor concrete samenwerkingsprojecten in het hele stroomgebied;
4. biedt meer mogelijkheden voor interactie met stroomgebiedsbewoners, door tweezijdige communicatie met burgers via internet, themabijeenkomsten, workshops en schriftelijke informatieverstrekking en laat maatschappelijke actoren ruim de gelegenheid te participeren in de besluitvorming in de ICBS;
5. bouw het zelfregulerings- en netwerkinstrumentarium verder uit, onder andere door middel van sociale contacten tussen bestuurders uit verschillende landen en participatie in elkaars werkzaamheden;
6. prefereer gezamenlijke informele afspraken boven formele politieke overeenkomsten, maar leg wel de in praktijk geaccepteerde procedures en werkwijzen vast in wet- en regelgeving.

Na deze eerste zes stappen kan een verdere incrementele invoering worden doorgevoerd, met steeds meer supra-nationale elementen in het waterbeheer. Het valt te hopen dat daarbij niet langer politieke overwegingen de boventoon voeren maar argumenten die direct voortvloeien uit de eisen die het riviersysteem stelt.

#### LITERATUUR

<sup>1</sup> EU, Europese Unie (1999), Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Commissie van de Europese Gemeenschap (3 aug. 1999), Pb. No. C342E, blz. 1,

Brussel.

<sup>2</sup> Ast, J.A. van (1998), *Interactief waterbeheer, ontwikkelingen naar internationaal beheer van riviersystemen*. In: H2O, Tijdschrift voor watervoorziening en afvalwaterbehandeling, Jrg. 31, No. 1, blz. 31-34.

<sup>3</sup> Ast, Jacko van (2000), *Interactief watermanagement in grensoverschrijdende riviersystemen*, Eburon, 2000.

<sup>4</sup> ICBS, Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde (1997), *Rapport: de kwaliteit van de Schelde*, ICBS/CIPE, Antwerpen.

<sup>5</sup> EU, Europese Unie (1999), Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Commissie van de Europese Gemeenschap (3 aug. 1999), Pb. No. C342E, blz. 1,

Brussel

<sup>6</sup> Saeijs, H.L.F. & L.L.P.A. Santbergen (1998), *Waterschaarste Schelde stroomgebied neemt zorgelijke vormen aan* (Referatenboek 4de Scheldesymposium, De sterke schouders van het Scheldebekken, deel II). In: Water, Tijdschrift over Waterproblematiek, Jrg. 17, No. 103, blz. 346-357.

<sup>7</sup> Eck, G.T.M. van, F.L.G. de Bruijckere, E. de Meyer & H. Maeckelberghe (1998), *Naar een schone Schelde* (Referatenboek 4de Scheldesymposium, De sterke schouders van het Scheldebekken, deel I). In: Water, Tijdschrift over Waterproblematiek, Jrg. 17, No. 102, blz. 293-303.

<sup>8</sup> Pieters, T., H. Smit & L. Bijlsma (1993). *Management of the Scheldt Basin as A functional Entity*. In: J.C. van Dam & J. Wessel, Transboundary river basin management and sustainable development (proceedings 18-22 May 1992, RBA-centre Delft University of Technology). UNESCO, Paris, France, blz. 39-45.

<sup>9</sup> Vroon, Jacques, Kees Storm & Jon Coosen (1997), *Westerschelde, stram of struis?*, eindrapport van het Project Oost-West, een studie naar de beïnvloeding van fysische en verwante biologische patronen in een estuarium, V&W/RIKZ, Middelburg.

<sup>10</sup> Pieters, T., H. Smit & L. Bijlsma (1993). *Management of the Scheldt Basin as A functional Entity*. In: J.C. van Dam & J. Wessel, Transboundary river basin management and sustainable development (proceedings 18-22 May 1992, RBA-centre Delft University of Technology). UNESCO, Paris, France, blz. 39-45.

<sup>11</sup> ECE, Economische Commissie voor Europa (1992), *Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren*, ECE Rivierenverdrag van Helsinki 17 maart 1992 (Trb., 1992, 199).

<sup>12</sup> ICBS (1998), *Schelde Actieprogramma*, ICBS/CIPE, Antwerpen.

<sup>13</sup> Graré, W. (1998), *Veiligheid tegen overstromingen in Vlaanderen* (Referatenboek 4de Scheldesymposium, De sterke schouders van het Scheldebekken, deel I). In: Water, Tijdschrift over Waterproblematiek, Jrg. 17, No. 102, blz. 309-310.