

# Handboek Internationaal Recht

*Redactie*

Nathalie Horbach

René Lefeber

Olivier Ribbelink

Hieronder treft u aan hoofdstuk 21 uit het *Handboek Internationaal Recht*:

## **Recht van internationale waterlopen**

**André Nollkaemper en Carel de Villeneuve**

Voor de publicatie op de Asser website van de afzonderlijke hoofdstukken van het handboek is in 2014 toestemming verleend door de auteurs en de uitgever, T.M.C. Asser Press.

Dit boek biedt een bundeling van het merendeel van de in Nederland aanwezige specialismen op internationaalrechtelijk gebied bijgewerkt tot het jaar van publicatie 2007.

Het *Handboek Internationaal Recht* is een initiatief van het T.M.C. Asser Instituut te Den Haag en werd mede mogelijk gemaakt door een subsidie van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie. Voor de ontstaansgeschiedenis van het boek wordt verwezen naar het als aparte PDF bijgevoegde Voorwoord van de redacteurs.

## Hoofdstuk 21

**RECHT VAN INTERNATIONALE WATERLOPEN****André Nollkaemper en Carel de Villeneuve**

Prof. dr. P.A. Nollkaemper is hoogleraar internationaal publiekrecht en directeur van het Amsterdam Center for International Law, Universiteit van Amsterdam. Jhr. mr. C.H.V. de Villeneuve is werkzaam als senior-beleidsmedewerker mondiale en bilaterale zaken bij het directoraat-generaal Water, ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hij is persoonlijk nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van verschillende in dit hoofdstuk behandelde verdragen. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven en vertegenwoordigt niet noodzakelijkerwijs de opvattingen van het Koninkrijk der Nederlanden.

1.	Inleiding.....	2
2.	Classificatie van door internationaal recht beheerste waterlopen .....	5
3.	Bescherming en gebruik van waterlopen anders dan voor de scheepvaart .....	7
3.1	Algemene regels: het VN-Waterlopenverdrag.....	7
3.2	Het UNECE-Waterverdrag van 1992 .....	11
3.3	De EU-Kaderrichtlijn water.....	13
3.4	Regels voor bijzondere rivieren.....	15
3.4.1	Rijn .....	15
3.4.2	Wateren in het Nederlands-Duitse grensgebied .....	17
3.4.3	Maas .....	19
3.4.4	Schelde .....	21
3.4.5	Kanalen.....	22
4.	Gebruik van waterlopen voor de scheepvaart.....	22
4.1	Inleiding.....	22
4.2	Voor Nederland van belang zijnde rivieren en kanalen.....	24
4.2.1	Rijn .....	24
4.2.2	Schelde .....	27
4.2.3	Maas .....	29
4.2.4	Eems .....	30

## 1. INLEIDING

Dit hoofdstuk bespreekt het internationaal recht dat betrekking heeft op het gebruik van waterlopen die grenzen tussen twee of meer staten overschrijden dan wel de grens tussen twee of meer staten vormen en om die reden als 'internationaal' kunnen worden beschouwd.

Waar in het verleden het internationale recht zich in hoofdzaak richtte op rivieren en kanalen, wordt in recente teksten in toenemende mate gebruik gemaakt van de term 'waterlopen', een gebruik dat in dit hoofdstuk wordt gevolgd. Het Verdrag inzake het recht betreffende het gebruik van internationale waterlopen anders dan voor de scheepvaart van 1997 (hierna: VN-Waterlopenverdrag) definieert het begrip 'waterloop' als volgt: 'een stelsel van oppervlaktewateren en grondwateren die op grond van hun fysieke verbondenheid een eenheid vormen en doorgaans op een gemeenschappelijk eindpunt uitkomen.'<sup>1</sup> Deze term maakt het mogelijk meer rekening te houden met de hydrologische kringloop, bepalend als deze is voor het gedrag van het in de natuur vrij voorkomende water. Enerzijds kunnen ook estuaria, grondwateren, moerassen en andere natte natuurterreinen onder dit begrip worden gevat, anderzijds beoogt het begrip ook de samenhangen tussen deze 'deelsystemen' tot uiting te brengen. Hoewel zulke deelsystemen, zoals bijvoorbeeld internationale rivieren, internationale kanalen, internationale meren en grensoverschrijdende grondwatervoorcomens, in juridisch opzicht niet in alle opzichten gelijk zijn te stellen, zijn de overeenkomsten in aard en inhoud van het toepasselijk recht dusdanig dat zij gezamenlijk kunnen worden besproken. Watervoorcomens van beperkte omvang die uitdrukkelijk zijn bestemd voor één bepaalde functie en niet in open verbinding staan met andere waterlopen vallen ons inziens niet onder het begrip 'waterloop', dat immers een zekere natuurlijke dynamiek suggereert (denk aan zwembaden, waterzuiverings- en wateropvangbassins). Hoe in deze context met rioleringsystemen en andere onderdelen van de zogenoemde waterketen (water dat door de mens aan het natuurlijke systeem wordt onttrokken en na gebruik daar weer naar terugvloeit) moet worden omgegaan is een interessant voorwerp van nader onderzoek. De verschillende begrippen welke worden gebruikt voor de aanduiding van grensoverschrijdende waterlopen worden nader besproken in paragraaf 2.

Waterlopen en het daarin voorkomende water worden voor velerlei doeleinden aangewend. De belangrijkste voorbeelden zijn scheepvaart, afvoer van water en ijs, gebruik voor drinkwaterproductie en sanitaire doelen, gebruik voor industrie- en landbouwdoeleinden: zowel door de inname van water als productie- of voedingsstof als door de afvoer van afvalwater, opwekking van energie, visserij, toerisme, en het functioneren en beschermen van het ecosysteem. Daarenboven kunnen zij het vehikel zijn voor overstromingen, ter voorkoming waarvan met behulp van civieltechnische werken en ruimtelijke reserveringen actie kan worden genomen. Bij elk van deze activiteiten kan een handeling van één aan het water gelegen staat van invloed zijn

---

1. Art. 2(a) VN-Waterlopenverdrag, *infra* n. 13.

op het gebruik van het water voor hetzelfde of een ander gebruik door een andere staat. Het internationaal recht beoogt conflicten tussen gebruik van water door verschillende oeverstaten te voorkomen en te reguleren, en daarnaast ook steeds meer de integriteit van de fysieke watersystemen te beschermen ten behoeve van de toekomstige generaties. In dit verband is een tendens waar te nemen in de richting van samenwerking tussen staten die met elkaar het stroomgebied van eenzelfde rivier delen, gericht op een duurzame ontwikkeling en een duurzaam gebruik van de betreffende rivier.

Voor een goed begrip van het recht betreffende de internationale waterlopen is het zinvol, te wijzen op het belang dat de hydrologische kringloop heeft voor het gebruik van de waterloop en het zich daarin bevindende water. Water is een basisgrondstof voor het leven, maar geen gewoon consumptiegoed. Er is op aarde een eindige, maar *grosso modo* constante hoeveelheid water. Het vrij in de natuur voorkomende water circuleert:<sup>2</sup> zeewater verdampt, slaat vervolgens neer op het land en wordt opgevangen in gletsjers, bronnen en grondwater om via beekjes, rivieren en estuaria terug naar zee te stromen, zonder zich iets gelegen te laten liggen aan politieke grenzen. Hetzelfde water wordt niet eenmaal, maar bij voortdurend op telkens verschillende plekken voor telkens verschillende doelen gebruikt. Intussen kunnen ingrepen in een deel van het stroomgebied ingrijpende effecten hebben op een ver verwijderde plek elders. Voorbeelden zijn de aanleg benedenstrooms van stuwen, die de vistrekk naar bovenstrooms gelegen gebieden hinderen, en het grootschalig verharderen van het oppervlak in de haarvaten van het stroomgebied, zodat water niet geleidelijk via het grondwater wegsijpelt maar versneld via de riolering afstroomt, hetgeen de kans op wateroverlast benedenstrooms aanzienlijk doet toenemen.

Om deze redenen is het voor het internationale rechtsregime zinvol, het op het land vrij voorkomende water te clusteren naar stroomgebieden. De grens tussen stroomgebieden wordt gevormd door de waterscheiding (de waterscheiding tussen grondwatervoorkomens kan overigens afwijken van die tussen oppervlaktewateren). Niet alleen vormen zulke stroomgebieden eenheden waarbinnen effecten van ingrepen in het waterregime zich kunnen doen voelen; ook wijken zulke stroomgebieden onderling sterk af uit hoofde van bijvoorbeeld klimatologische, hydrologische, hydrogeologische en morfologische karakteristieken. Alleen in Nederland al bestaat er groot verschil tussen de waterhuishouding in het stroomgebied van de Rijn (een gletsjerrivier), de Maas (een regenrivier uit een middelgroot gebergte) en de Schelde (een laaglandrivier).

Kanalen dienen soms als correcties op meanderende rivieren, en maken dan gewoon deel uit van het betreffende stroomgebied. Maar zij kunnen ook een verbinding vormen tussen rivieren die behoren tot verschillende stroomgebieden (veelal zijn zij juist met het oog hierop aangelegd, bijvoorbeeld om het netwerk voor de scheepvaart uit te breiden of zelfs om water van het ene naar het andere stroomgebied af te leiden). Gedeelten van deze kanalen zullen dan aan elk van deze stroomgebieden

---

2. Fossiele, geïsoleerde grondwatervoorkomens maken hierop een uitzondering.

moeten worden toegewezen, waarbij de waterscheiding bijvoorbeeld kan worden gelegd bij in het kanaal gebouwde sluizen of stuwen.

Het internationaal recht bevat een toenemend aantal regels die betrekking hebben op alle vormen van gebruik van internationale waterlopen. Veel regels van internationaal recht betreffen echter uitsluitend één of meer bepaalde vormen van gebruik, in het bijzonder de vaarwegfunctie voor de scheepvaart.<sup>3</sup> Waar dit het geval is, wordt hier overigens de term 'waterwegen' gehanteerd, omdat deze regels zich exclusief richten op verbindingen van bevaarbare oppervlaktewateren (en dus bijvoorbeeld niet op stroomgebieden, riviersystemen en grondwatervoorkomens).

Het internationaal recht terzake internationale waterlopen is ten dele gewoonterechtelijk van aard. De thans bestaande mondiale verdragen inzake het gebruik van waterlopen zijn nog niet van kracht of voor een meerderheid van de staten verbindend. Voor waterlopen in hun algemeenheid betreft dit het VN-Waterlopenverdrag van 1997. Voor het (doorgaans oudere!) recht ter zake van de scheepvaartfunctie is het Verdrag van Barcelona van 1921 inzake het regime voor bevaarbare waterwegen van internationale betekenis<sup>4</sup> ontwikkeld. Zoals hieronder nader zal worden besproken zijn beide verdragen echter (nog) niet door veel staten bekrachtigd. Wel worden bepalingen uit het VN-Waterlopenverdrag in de rechtspraak toegepast als volkenrechtelijk gewoonterecht.<sup>5</sup>

Bij gebrek aan universeel geldende regels is het toepasselijk recht voornamelijk voor bepaalde rivieren tot stand gekomen: voor zeer veel waterlopen zijn bijzondere verdragen tot stand gekomen welke het gebruik en beheer van afzonderlijke rivieren of andere waterwegen, zoals de Rijn, de Nijl of de Ganges reguleren. Deze situatie brengt met zich mee dat het toepasselijke recht in belangrijke mate per stroomgebied verschilt en dat conclusies ten aanzien van het geldende recht slechts in beperkte mate een algemene strekking hebben. Zelfs de kaderstellende elementen van het VN-Waterlopenverdrag hebben een in vergaande mate aanvullend karakter ten opzichte van de zogenoemde 'watercourse agreements'.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 bespreekt kort de verschillende vormen van waterlopen welke door het internationale recht worden gereguleerd. Paragraaf 3 bespreekt het recht dat zich tot waterlopen in hun algemeenheid richt, te beginnen bij het VN-Waterlopenverdrag en het UNECE-Waterverdrag; vervolgens wordt kort stilgestaan bij de volkenrechtelijke aspecten van de EU-Kaderrichtlijn water, waarna de specifieke regimes van de voor Nederland relevante internationale waterlopen kort de revue passeren. Paragraaf 4 bespreekt het recht ten aanzien van de vaarwegfunctie voor de scheepvaart, in het bijzonder met betrekking tot de Rijn en de Schelde. Het hoofdstuk beoogt overwegend een behandeling van het thans toepasse-

---

3. Art. 1 lid 2 VN-Waterlopenverdrag sluit het gebruik voor scheepvaart uit voorzover dit niet in samenwerking staat met andere gebruiksfuncties.

4. Zie *infra* n. 79.

5. Zie 3.1.

lijke recht. Voor een meer historisch overzicht zij de lezer verwezen naar *Grondlijnen van het volkenrecht* van François alsmede enige andere werken.<sup>6</sup>

## 2. CLASSIFICATIE VAN DOOR INTERNATIONAAL RECHT BEHEERSTE WATERLOPEN

Het internationaal recht maakt een principieel onderscheid tussen nationale en internationale waterlopen.

Waterlopen waarvan het stroomgebied zich geheel binnen het grondgebied van één staat bevindt, behoren tot de exclusieve rechtsmacht van deze staat. Dit geldt ook voor grondwatervoorkomens die zich uitsluitend onder de bodem van één staat bevinden. Verdragen kunnen de exclusiviteit van nationale rechtsmacht ten aanzien van dergelijke nationale waterlopen vanzelfsprekend begrenzen. Dat is onder meer het geval ten behoeve van scheepvaart, waarbij teneinde toegang tot internationale waterlopen mogelijk te maken aan andere staten bepaalde rechten kunnen worden verleend tot het gebruik van overigens nationale waterlopen (bijvoorbeeld waar stroomgebieden door kanalen aan elkaar zijn verbonden; de Akte van Mannheim van 1868 voorziet hierin met het oog op de Rijnvaart) en bescherming van natuurwaarden, waarbij aan verdragspartijen een zeker rechtsbelang wordt toegekend bij de bescherming van nationale waterlopen (zie de Wetlands Overeenkomst<sup>7</sup>). Ook zijn zulke begrenzings voorstelbaar met betrekking tot het gebruik van nationale waterlopen voor drinkwatervoorziening (bijvoorbeeld waar een naburig land is aangewezen op watervoorziening uit de nationale waterloop). Bij gebreke van verdragsrecht vallen nationale waterlopen onder de exclusieve rechtsmacht van de staat waarbinnen hun stroomgebied gelegen is.

Bij internationale waterlopen is de inperking van nationale rechtsmacht door algemeen gewoonterecht dusdanig dat niet langer kan worden gezegd dat zij behoudens inperkingen door verdragsrecht onder nationale rechtsmacht vallen. Waterlopen die achtereenvolgens het grondgebied van twee of meerdere staten doorstromen behoren weliswaar in beginsel tot het grondgebied van de staten waar zij doorheen stromen, maar internationaal gewoonterecht en verdragsrecht reguleren in belangrijke mate de uitoefening van nationale rechtsmacht voorzover deze de belangen van andere oeverstaten kan raken. Reeds in 1929 oordeelde het Permanente Hof van Internationale Justitie, met betrekking tot de scheepvaart op de Oder, dat:

‘community of interests in a navigable river becomes the basis of a common legal right, the essential features of which are the perfect equality of all riparian States in the uses of the

---

6. Bijv. J.G. Lammers, *Pollution of International Watercourses: A Search for Substantive Rules and Principles of Law*, 1984.

7. Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels 1971, *Trb.* 1975, 84 (i.w.tr. 21 december 1975; Nederland 23 mei 1980).

whole course of the river and the exclusion of any preferential privilege of any one riparian state in relation to the others.<sup>8</sup>

Deze uitspraak is weliswaar toegespitst op bevaarbare waterlopen, maar er kan tegenwoordig gevoeglijk van worden uitgegaan dat zij ook opgaat voor onbevaarbare (gedeelten van) waterlopen en zelfs op het gebruik van waterlopen voor andere doeleinden dan scheepvaart.

Het internationale karakter van een waterloop krijgt een bijzonder accent indien een deelsysteem ervan, bijvoorbeeld een rivier of meer, de grens tussen twee of meer staten vormt. Bij grensrivieren is de grens in het algemeen de dalweg indien het gaat om bevaarbare rivieren, en de middenlijn indien het niet bevaarbare rivieren betreft (evenwel is in 1863 bij verdrag afgesproken dat voor de onbevaarbare Grensmaas – Nederland's langste grensrivier toch het dalwegeregime geldt). Grensrivieren behoren, aan de respectieve zijden van de grens, tot het grondgebied van de betrokken staten en vallen in beginsel derhalve onder de nationale rechtsmacht van die staten.

De rechtspraktijk inzake internationale waterlopen toont verscheidenheid bij de bepaling van het onderwerp object van regulering. In een aantal gevallen richten verdragen zich op waterlopen in hun onderlinge samenhang (ook wel riviersysteem genoemd): dit is bijvoorbeeld het geval bij de raamverdragen van Helsinki van 1992 en van New York van 1997, alsook bij het nieuwe Rijnverdrag van 1999. In andere gevallen ziet een verdragsregeling specifiek op een bepaalde rivier, een bepaald kanaal of een meer.<sup>9</sup> In weer andere gevallen wordt de samenwerking tussen buurlanden ten aanzien van de grensoverschrijdende waterlopen in het grensgebied in één verdrag geregeld: voorbeelden hiervan zijn te vinden tussen de Scandinavische landen, tussen Finland en Rusland, alsook tussen Duitsland en Nederland: de bij het Grensverdrag van 1960<sup>10</sup> ingestelde Permanente Grenswaterencommissie.

De meer recente verdragen richten zich veelal op de stroomgebieden. Hieronder valt, naast de rivier en haar zijrivieren en zijtakken, ook al het land dat op de waterloop afwatert. Zo ziet het Maasverdrag van 2002<sup>11</sup> op het stroomgebied van de Maas, dat wordt gedefinieerd als het 'gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via de zijrivieren van de Maas en de Maas zelf op de Noordzee afwatert.'<sup>12</sup>

---

8. *Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder* (United Kingdom et al. v. Poland), 1929, *PCIJ, Series A*, No. 23, p. 27.

9. Voorbeelden: Verdrag inzake de afvoer van de Maas 1995, *Trb.* 1995, 50 (i.w.tr. 1 juli 1996); Verdrag betreffende de verbetering van het Kanaal van Terneuzen naar Gent en de regeling van enige daarmede verband houdende aangelegenheden 1960, *Trb.* 1960, 105 (i.w.tr. 21 december 1961).

10. *Trb.* 1960, 68 (i.w.tr. 1 augustus 1963); van de samenwerking is overigens de hoofdstroom van de Rijn uitgesloten, aangezien de Internationale Commissie voor de bescherming van de Rijn destijds al in functie was, en tot voor kort ook de Eems en de Dollard: het Eems-Dollardmilieuprotocol, *Trb.* 1996, 258 (i.w.tr. 1 juli 1998) bracht deze wateren ook onder het regime van de Permanente Grenswaterencommissie. Zie ook 3.4.2.

11. *Trb.* 2003, 75 (i.w.tr. 1 december 2005). Een vergelijkbare definitie is te vinden in het tegelijkertijd gesloten en in werking getreden Scheldeverdrag, *Trb.* 2003, 76.

12. Art. 1(c).

Naar moderne inzichten sluit de aanknopng bij het stroomgebied beter aan bij de geografische realiteit: zo vraagt bescherming van een rivier tegen verontreiniging dat in het gehele stroomgebied, en niet slechts aan de oevers, preventieve maatregelen worden genomen. Hetzelfde geldt voor bescherming tegen hoogwater en droogte, waarbij ruimtelijke reserveringen in het afwatergebied belangrijke beleidsinstrumenten zijn. Verplichtingen betreffende het stroomgebied hebben derhalve een ruimere geografische reikwijdte dan verplichtingen welke slechts zien op de waterloop of zelfs het riviersysteem als zodanig. Een ander gevolg is dat indien een verdrag het stroomgebied tot eenheid van regulering neemt, in voorkomend geval staten die geen oeverstaat zijn doch wel gelegen zijn in het stroomgebied bij het verdrag belangen kan hebben. Zulks is erkend bij het Maasverdrag, waarbij ook Duitsland partij is: Duitsland is geen oeverstaat, maar circa 12 procent van het stroomgebied van de Maas is in Duitsland gelegen.

Bij de bepaling van de juridische positie ten aanzien van een concrete waterloop zijn deze termen slechts van betekenis in zoverre als de verplichtingen in de relevante verdragen uitdrukkelijk op een waterloop, riviersysteem dan wel stroomgebied van toepassing zijn verklaard. Voor zover bepalingen van toepassing zijn op een geheel stroomgebied zullen meer handelingen binnen de reikwijdte vallen dan indien zij slechts zien op de stroom, met alle mogelijke variaties daartussen in, doch of dat zo is kan alleen worden vastgesteld op basis van geldende regels en niet aan de hand van algemene noties van riviersystemen of stroomgebieden als de eenheid die door internationaal recht wordt gereguleerd.

### 3. BESCHERMING EN GEBRUIK VAN WATERLOPEN ANDERS DAN VOOR DE SCHEEPVAART

#### 3.1 Algemene regels: het VN-Waterlopenverdrag

Het gebruik van internationale rivieren en kanalen voor andere functies dan scheepvaart wordt thans beheerst door een beperkt aantal gewoonterechtelijke beginselen, die inmiddels kunnen worden geacht te zijn gecodificeerd via het Verdrag inzake het recht betreffende het gebruik van internationale waterlopen anders dan voor de scheepvaart van 1997 (VN-Waterlopenverdrag).<sup>13</sup>

De basis van het verdrag was gelegd door de VN-Commissie voor internationaal recht (International Law Commission, ILC) met een set ontwerpartikelen, grotendeels te beschouwen als een codificatie van het volkenrechtelijk gewoonterecht. Deze achtergrond, gekoppeld aan de brede steun die het verdrag kreeg bij aanvaarding door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (104 stemmen vóór tegen 3 tegenstemmen en 26 onthoudingen) heeft er in niet geringe mate toe bijgedragen dat enkele bepalingen van dit verdrag al met een beroep op volkenrechtelijk gewoonterecht door

---

13. *Trb.* 2000, 104 (nog niet in werking; ratificatie Nederland 9 januari 2001).



het Internationaal Gerechtshof worden toegepast, ook al is inwerkingtreding nog niet in zicht.<sup>14</sup>

Het verdrag is opgezet als een kaderverdrag voor 'watercourse agreements': overeenkomsten die de bepalingen van het verdrag toepassen op of aanpassen ('adjust') aan de aard en de functies van een (deel van) een internationale waterloop (art. 3 lid 3). Bestaande waterverdragen (zoals de Rijn- Maas- en Scheldeverdragen) worden niet aangetast door het Waterlopenverdrag, maar mogen wel aan de basisbeginselen ervan worden aangepast (art. 3 lid 1 en 2). Alle staten waarin het (deel van) de waterloop waarop een 'watercourse agreement' betrekking heeft is gelegen ('waterloopstaten') moeten de gelegenheid krijgen om partij te worden bij de overeenkomst (art. 4), en daar waar niet alle waterloopstaten erbij zijn aangesloten mag zo'n overeenkomst hun rechten en verplichtingen onder het VN-Waterlopenverdrag niet aantasten (art. 3 lid 6).

Hoewel het verdrag niet veel meer lijkt te beogen dan een vangnet van aanvullend recht, krijgen in al zijn voorzichtigheid de basisbeginselen toch wel een krachtige lading mee, zeker nu het Internationaal Gerechtshof deze lijkt te erkennen. Bovendien zijn deze beginselen ook van toepassing in situaties waarin er géén 'watercourse agreements' zijn gesloten. De basisbeginselen zijn:

- het beginsel van billijk en redelijk gebruik (art. 5, 6 en 10);
- de verplichting om geen aanmerkelijke schade toe te brengen (art. 7);
- de algemene verplichting tot samenwerken (art. 8);
- de verplichting om gegevens en informatie uit te wisselen (art. 9); en
- de verplichting om de ecosystemen van internationale waterlopen te beschermen en te behouden (art. 20). Deze laatste verplichting staat weliswaar niet in het deel en de algemene beginselen, maar kan daar gezien haar ongeclausuleerde formulering stellig toe gerekend worden.

Voorop staat het beginsel van billijk gebruik. Naar het oordeel van het Internationaal Gerechtshof,<sup>15</sup> en ook naar het oordeel van Nederland,<sup>16</sup> is dit thans een beginsel van algemeen internationaal recht. Ingevolge dit beginsel hebben alle oeverstaten een aanspraak op (en een verplichting tot!) redelijk en billijk gebruik van het water van de waterloop. Doel hiervan is het verwezenlijken van een optimaal, duurzaam gebruik en rendement, rekening houdend met de belangen van de bij de waterloop betrokken staten en in samenhang met een adequate bescherming van de waterloop. Alle betrokken staten dienen aan een en ander deel te nemen, hetgeen zowel een gebruiksrecht als een samenwerkingsplicht impliceert. Wat billijk en redelijk is, dient te

---

14. Per september 2005 was nog slechts melding gemaakt van 14 van de benodigde 35 ratificaties, waaronder die van Nederland.

15. *Gabčíkovo-Nagyymaros Project* (Hungary/Slovakia), *ICJ Rep.* 1997, p. 7, par. 85.

16. Zie bijv. 'Statement' van de Nederlandse vertegenwoordiger in de Zesde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN op 9 november 1987, die naar het beginsel van billijk gebruik verwijst als een 'well-established principle of general international law.' Hetzelfde merkte hij op voor de algemene verplichting tot samenwerken. Zie *NYIL* (20) 1989, p. 196.

worden bepaald aan de hand van de afweging van alle relevante factoren en omstandigheden, zoals natuurlijke factoren, sociale en economische behoeften, demografie, bestaande en potentiële gebruiksfuncties met hun grensoverschrijdende effecten en mogelijke alternatieven, bescherming, behoud, ontwikkeling en besparing van watervoorraden en de kosten daarvan. De uitkomst zal dan ook van waterloop tot waterloop en zelfs tussen gedeelten van eenzelfde waterloop,<sup>17</sup> verschillen. Geen enkel gebruik kan inherente voorrang claimen op de andere tenzij dit expliciet is geregeld, al zal wel speciale aandacht moeten worden gegeven aan de vitale menselijke levensbehoeften. Met andere woorden, wat redelijk en billijk is hangt af van de omstandigheden van het geval, en de partijen worden op deze wijze min of meer gedwongen om serieus met elkaar rekening te houden in plaats van zich vast te bijten in oude leerstukken als de 'Harmon-doctrine' (die elke staat het onbeperkte recht toekent om het rivierwater binnen het eigen territorium te gebruiken, ongeacht de effecten die dat heeft in andere staten)<sup>18</sup> en de absolute territoriale integriteit; deze kunnen in de archieven worden opgeborgen.

Vervolgens geldt de verplichting om geen aanmerkelijke ('significant') schade toe te brengen (*sic utere tuo ut alienum non laedas*, opvallend genoeg als een gebod, en niet als een verbod, geformuleerd). Zij houdt een inspanningsverplichting in voor de waterloopstaten om bij het gebruik van de waterloop aanmerkelijke schade voor de andere waterloopstaten te voorkomen. Slaagt een staat daarin niet, dan heeft hij een inspanningsverplichting om, in overleg met de benadeelde staat, de schade ongedaan te maken of te verzachten, dan wel over schadevergoeding te spreken. Hierbij dient hij zich terdege rekenschap te geven van het beginsel van billijk en redelijk gebruik en de daarvoor relevante factoren.

Kortom, de verplichting om geen aanmerkelijke schade toe te brengen is minder categorisch dan zij in eerste instantie lijkt, en het succes van een beroep hierop blijft mede afhankelijk van de uitkomst van de discussie over de toepassing van het beginsel van 'billijk gebruik'. In de literatuur is zware kritiek op deze bepaling gekomen vanuit de hoek van de milieubescherming: de toepassing van billijk gebruik zou leiden tot het 'opdelen' van de natuurlijke rijkdommen ten koste van de intrinsieke natuurwaarden. Toch hebben de benedenstroomse landen, waarvan vele zich hadden ingezet voor een meer absolute formulering van deze verplichting, de huidige formulering in grote meerderheid aanvaard. Er doen zich nu eenmaal situaties voor waarin de uitgangssituatie tussen de waterloopstaten onevenwichtig is, en waarbij een evenwichtiger verdeling van lusten en lasten de nodige pijn voor de aanvankelijk bevoordeelde partij met zich meebrengt. Verder kan het gebeuren dat de benadeelde staat zich tevreden stelt met anderszins compenserende maatregelen<sup>19</sup> of een schadever-

---

17. Denk aan de bergbeekjes, de onbevaarbare bovenloop, de bevaarbare benedenloop, het estuariene, brakke mondingsgebied.

18. Zie S.C. McCaffrey, 'The Harmon doctrine one hundred years later: Buried, not praised', *Nat. Resources J* (36) 1997, p. 549.

19. Zie bijv. art. 2(c) Verdrag inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde 1995, *Trb.* 1995, 51.

goeding in geld (zoals bij de befaamde rechtszaak, ingesteld door drie Westlandse tuinders wegens chloride-lozingen van de Franse kalimijnen).<sup>20</sup> En waar het gaat om milieuvervuiling voorziet deel IV van het verdrag de nodige concrete verplichtingen die in dwingendere termen zijn gesteld.

De algemene verplichting tot samenwerken houdt in dat de samenwerking dient te geschieden op basis van soevereine gelijkheid, territoriale integriteit, wederzijdse baten en goede trouw, en als doel moet hebben om een optimaal gebruik te verwezenlijken, gekoppeld aan een adequate bescherming van de waterloop. De waterloopstaten worden uitgenodigd om gezamenlijke mechanismen te creëren of commissies in te stellen naar het voorbeeld van bestaande precedentes (denk bijvoorbeeld aan de Internationale Commissie voor de bescherming van de Rijn).

De verplichting om regelmatig gegevens en informatie uit te wisselen over de toestand van de waterloop duidt met name op hydrologische, meteorologische, hydrogeologische, ecologische en waterkwaliteitsinformatie en -vooruitzichten. De informatie moet zo worden aangeleverd dat zij ook voor de overige waterloopstaten bruikbaar is. In geval dat de opgevraagde informatie niet beschikbaar is, moet de waterloopstaat tot wie het verzoek gericht is zijn best doen om de informatie toch te leveren, maar mag daarbij in redelijkheid de daarmee gemoeide kosten in rekening brengen.

De verplichting om afzonderlijk en gezamenlijk de ecosystemen van internationale waterlopen te beschermen en te behouden is verder uitgewerkt in bepalingen over het voorkomen, verminderen en beheersen van verontreiniging (art. 21); de introductie van uitheemse of nieuwe soorten (art. 22); bescherming en behoud van het mariene milieu en dat van estuaria (art. 23); gemeenschappelijk beheer (art. 24); regulering van het debiet (art. 25); en bescherming van civieltechnische werken (art. 26).

Voor het overige bevat het verdrag een serie procedurele bepalingen over hoe om te gaan met voorgenomen maatregelen die effecten hebben op de toestand van internationale waterlopen (art. 11-19) – globaler en minder dwingend dan de Europese regelgeving voor milieueffectrapportage;<sup>21</sup> schadelijke- en noodsituaties (art. 27 en 28); uitzonderlijke situaties zoals gewapend conflict (art. 29-31); non-discriminatie bij bijvoorbeeld rechtstoegang (art. 32) en geschillenbeslechting (art. 33 en de bijlage bij het verdrag). Deze laatste regeling voorziet in de mogelijkheid van de instelling van een onpartijdige fact-finding commissie alvorens het geschil wordt onderworpen aan bemiddeling, conciliatie of arbitrage of voorgelegd aan het Internationaal Gerechtshof.

Het verdient vermelding dat de International Law Commission doende is 'draft articles' op te stellen betreffende het recht dat van toepassing is op internationale

---

20. In HR 23 september 1988, *NJ* 1989, 743, r.o. 3.3.5 (*NYIL* (21) 1990, p. 434) bevestigde de Hoge Raad de conclusie van het Haagse gerechtshof dat de tuinders hier niet vroegen om een lozingsverbod maar om een schadevergoeding.

21. Zie bijv. het UNECE-kader: Verdrag inzake milieu-effectrapportage in een grensoverschrijdende context 1991; Richtlijn nr. 85/337/EEG inzake milieu-effectrapportage (*PbEG* 1985, L 175/40) bevat bepalingen omtrent grensoverschrijdende effecten tussen lidstaten. Zie ook hfdst. 19.

grondwatervoorkomens.<sup>22</sup> Het VN-Waterlopenverdrag is weliswaar van toepassing op grondwater, maar niet op 'confined groundwater'; juist hierop ziet het nieuwe project van de ILC. Bij gebrek aan voldoende statenpraktijk<sup>23</sup> wordt hierbij overigens wel in belangrijke mate teruggevallen op de tekst van het VN-Waterlopenverdrag. Ook voor Nederland is deze ontwikkeling relevant: overal langs de landsgrenzen, en mogelijk ook op het continentale plat, zijn grensoverschrijdende grondwatervoorkomens te vinden, en behoudens een drietal besluiten in Benelux-kader<sup>24</sup> zijn hieraan nog geen specifieke afspraken gewijd.

### 3.2 Het UNECE-Waterverdrag van 1992

Voor het Europese continent zijn sinds oktober 1996 regels van kracht die zijn neergelegd in het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren van 1992 (UNECE-Waterverdrag).<sup>25</sup> Dit verdrag, waartoe de aanzet was gegeven op de CVSE-milieuconferentie van Sofia in 1990, biedt zijn partijen (inmiddels 34 landen, waaronder Nederland en de Europese Gemeenschap)<sup>26</sup> een verder uitgewerkt kader voor het regelen van hun grensoverschrijdende waterproblemen.<sup>27</sup> Het is daardoor zeer succesvol in het propageren van de stroomgebiedbenadering, en heeft mede aan de wieg gestaan van de EU-Kaderrichtlijn water.<sup>28</sup>

Het verdrag bevat twee delen met substantiële bepalingen, waarvan het eerste algemene verplichtingen aan de partijen oplegt, en het tweede zich meer specifiek richt tot de oeverstaten van waterlopen. Het derde deel bevat institutionele bepalingen (het verdrag stelt een driejaarlijks bijeenkomend orgaan in (art. 17) en beschikt over een secretariaat bij UNECE in Genève, zie art. 19) en slotbepalingen (waaronder in art. 22

---

22. Een eerste aanzet met ontwerpartikelen is besproken op de 57e vergadering van de ILC in 2005. Het verslag van deze vergadering is te vinden op de internetsite van de ILC <[untreaty.un.org/ilc/sessions/57/57sess.htm](http://untreaty.un.org/ilc/sessions/57/57sess.htm)>.

23. Zoals blijkt uit de respons op de terzake uitgeschreven enquête, verzameld in VN Doc A/CN.4/555 en het Addendum daarbij.

24. Besluit M(83)26, dat een Gemengde Schadecommissie instelt voor het onderzoek van aanspraken op vergoeding van schade aan ene zijde van de grens door grondwaterwinning aan de andere van die grens; besluit M(84)16, dat vooroverleg voorschrijft ter zake van vergunningverlening voor grotere grondwateronttrekkingen; en besluit M(88)8, dat dit overleg uitbreidt tot andere beslissingen die van belang zijn voor de grondwaterbescherming in het grensgebied.

25. *Trb.* 1992, 199 (i.w.tr. 6 oktober 1996; Nederland en EG 6 oktober 1996).

26. Op 28 november 2003 heeft de Bijeenkomst van Partijen bij besluit nr. III/1 het verdrag aldus gewijzigd, dat het open komt te staan voor toetreding van niet-Europese VN-lidstaten onder voorbehoud van goedkeuring door de Bijeenkomst van Partijen. Deze verdragswijziging is nog niet in werking getreden.

27. Onder het verdrag is op 17 juni 1999 in Londen een Protocol betreffende water en gezondheid tot stand gekomen dat zich tevens uitstrekt tot de interne wateren, *Trb.* 2001, 92 (i.w.tr. 4 augustus 2005). Het protocol wordt hier niet verder behandeld aangezien er nog geen zicht is op eventuele ratificatie door Nederland.

28. Zie 3.3.

en bijlage IV een geschillenregeling, die de keuze bij partijen legt maar het primaat legt bij het Internationaal Gerechtshof).

Het eerste deel bevat allereerst een aantal algemene bepalingen (art. 2), te beginnen met een algemene inspanningsverplichting voor de verdragspartijen om grensoverschrijdende effecten<sup>29</sup> te voorkomen, te beheersen en te verminderen (een vertaling dus van het *sic utere tuo* beginsel). Deze verplichting spitst zich toe op het voorkomen, beheersen en verminderen van waterverontreiniging met (potentieel) grensoverschrijdend effect; het waarborgen dat bij het gebruik van de waterlopen wordt gestreefd naar ecologisch verantwoord en rationeel waterbeheer, het behoud van watervoorkomens en de bescherming van het milieu; het waarborgen van een redelijk en billijk gebruik van de grensoverschrijdende waterlopen; en het waarborgen van behoud en waar nodig herstel van ecosystemen.

Vervolgens formuleert het verdrag een aantal uitgangspunten en beginselen. Zo moet waterverontreiniging waar mogelijk worden voorkomen, beheerst en vermindert aan de bron; mag geen verplaatsing van problemen naar andere milieucompartimenten plaatsvinden; moeten de beginselen als richtsnoer worden genomen dat voorzorg wordt betracht, dat de vervuiler betaalt (een beginsel dat overigens volgens de uitspraak van het arbitragetribunaal inzake de kostenvereffening bij de uitvoering van het Rijnzoutprotocol geen deel uitmaakt van het algemene volkenrecht)<sup>30</sup> en dat watervoorkomens zo worden beheerd dat in de behoeften van de huidige generatie wordt voorzien zonder dat het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften wordt voorzien, in gevaar wordt gebracht (met andere woorden, duurzame ontwikkeling); en moet de samenwerking geschieden op basis van gelijkheid en wederkerigheid (hierbij is ook de bescherming van het mariene milieu als bijkomend doel opgenomen, zodat benedenstroomse partijen zich evenzeer moeten inspannen om gestelde doelen te bereiken als bovenstroomse partijen). Toepassing van het verdrag mag niet leiden tot verslechtering van de milieutoestand, en partijen mogen meer doen dan het verdrag voorschrijft.

In de volgende artikelen worden gedetailleerd instrumenten aangereikt om de verplichtingen uit te voeren via fysieke regulering, planning en vergunningverlening (art. 3), om de toestand te controleren (art. 4), en op het punt van gezamenlijk onderzoek en ontwikkeling (art. 5). Ook is een algemene verplichting opgenomen tot vroegtijdige informatie-uitwisseling tussen partijen (art. 6).<sup>31</sup> Tenslotte spreken partijen hun steun uit voor 'passende internationale inspanningen' om regels op het punt van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid op te stellen (art. 7).<sup>32</sup>

---

29. Ingevolge art. 1 lid 2 moet hieronder worden verstaan 'ieder wezenlijk nadelig effect ... dat voortvloeit uit een verandering in de toestand van grensoverschrijdende wateren, die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit ...'

30. Zie *infra* n. 44.

31. Pendant hiervan is een bepaling ter bescherming van vertrouwelijke informatie (art. 8).

32. Deze opdracht heeft geresulteerd in het nog slechts door één land geratificeerde Protocol inzake civiele aansprakelijkheid en vergoeding van schade veroorzaakt door grensoverschrijdende effecten van industriële ongevallen op grensoverschrijdende waterlopen 2003 (n.n.g. in *Trb.*). Ratificatie van dit proto-

Het tweede deel van het verdrag werkt de samenwerkingsverplichting verder uit voor de specifieke stroomgebieden of delen daarvan. Zij moeten hiervoor bilaterale of multilaterale overeenkomsten of andere regelingen ('arrangements') opstellen. Bestaande regelingen moeten zonodig aan de grondslagen van het verdrag worden aangepast. Deze regelingen behoeven zich niet te beperken tot de reikwijdte van het verdrag (art. 9 lid 1). De regelingen moeten voorzien in de instelling van 'joint bodies' (doorgaans 'commissies' genoemd) om gezamenlijk afspraken te maken en taken te ondernemen als inventarisaties, meetprogramma's, evaluaties, doelstellingen, normstelling, actieprogramma's, waarschuwings- en alarmsystemen, informatie-uitwisseling en gezamenlijk uitvoeren van milieueffectrapportages (art. 9 lid 2). Ook aangrenzende kuststaten en regionale zee-commissies van de zeeën waarin de rivieren uitmonden<sup>33</sup> moeten bij het werk van de 'joint bodies' betrokken worden (art. 9 lid 3 en 4). Waar verschillende commissies bestaan binnen hetzelfde stroomgebied zullen zij hun werkzaamheden moeten afstemmen (art. 9 lid 5): dit geldt bijvoorbeeld voor de Internationale Commissies voor de bescherming van de Rijn, de Moezel, de Saar en het Bodenmeer, alsmede de Centrale Commissie voor de Rijnvaart.<sup>34</sup> Het overleg tussen de oeverstaten dient te geschieden via de 'joint bodies' op basis van wederkerigheid, goed vertrouwen en goed nabuurschap (art. 10). De artikelen 11 t/m 16 werken een aantal elementen van samenwerking verder uit.

Het verdrag bevat geen concrete, getalsmatige normen. Dit wordt overgelaten aan de oeverstaten en hun 'joint bodies'. Wel worden in de bijlagen handreikingen gegeven om de 'beste beschikbare technieken' en de 'meest milieuveilige handelwijzen' te bepalen om waterverontreiniging te voorkomen, te verminderen en te beheersen en om waterkwaliteitsdoelstellingen en -normen te ontwikkelen. De uitwerking en precieze invulling van de verplichtingen van partijen moet geschieden op het niveau van de (deel)stroomgebieden en de daarvoor ingestelde commissies. Naast de voor Nederland relevante stroomgebieden, waarop hieronder nader wordt ingegaan, bestaan er thans ook bijvoorbeeld Commissies voor de Donau, de Elbe, de Oder en het Meer van Genève, alsook grenswaterencommissies tussen de Scandinavische landen onderling, tussen Finland en Rusland, en tussen Spanje en Portugal.

### 3.3 De EU-Kaderrichtlijn water

Op 23 oktober 2000 werden de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement het eens over richtlijn 2000/60/EG<sup>35</sup> tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Deze richtlijn, die in haar considerans nummer 35 melding ervan maakt dat zij zal bijdragen tot het honoreren van het

---

col door Nederland is vooralsnog niet te verwachten in afwachting van helderheid over de EU-positie inzake milieuaansprakelijkheid, zodat het hier verder niet wordt behandeld.

33. Zoals voor de Noordoost Atlantische Oceaan (OSPARCOM), de Oostzee (HELCOM) en de Middellandse Zee (Commissie van Barcelona).

34. Zie verderop in dit hoofdstuk.

35. *PbEG* 2000, L 327/1 (i.w.tr. 22 december 2000).

UNECE-Waterverdrag en in dat verband ook verwijst naar de benodigde coördinatie met betrokken derde landen, neemt de stroomgebiedbenadering als uitgangspunt.

De richtlijn wil (art. 1) een kader scheppen voor de lidstaten om aquatische ecosystemen en daarvan afhankelijke terrestrische ecosystemen te behoeden voor achteruitgang, te beschermen en te verbeteren; duurzaam gebruik van water te bevorderen; het aquatisch milieu verhoogde bescherming en verbetering te bieden; de verontreiniging van grondwater progressief te verminderen en verdere verontreiniging ervan te voorkomen; en bij te dragen tot afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte. Dat alles moet onder meer bijdragen tot de beschikbaarheid van voldoende schoon water voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik en tot de bescherming van territoriale en mariene wateren (mede om de doelstellingen van daarvoor gesloten verdragen te bereiken).

De instrumenten die de richtlijn hiertoe ter beschikking stelt zijn: het vaststellen van milieudoelstellingen (art. 4); het verrichten van een economische analyse per stroomgebiedsdistrict (art. 5); het vaststellen van een register van beschermde gebieden (art. 6); het monitoren van de toestand van het water en de beschermde gebieden (art. 8); kostenterugwinning voor waterdiensten (art. 9); en het vaststellen van maatregelenprogramma's (art. 11). Het vehikel waarin het beleid dient te worden vastgelegd is het stroomgebiedsbeheersplan (art. 13).

De lidstaten worden in artikel 3 lid 1 verplicht, hun stroomgebieden ('een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt,' aldus art. 2 lid 13) toe te wijzen aan 'stroomgebiedsdistricten' ('het gebied van land en zee, gevormd door één of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren', aldus art. 2 lid 15); deze districten zijn daarmee de voornaamste eenheid voor stroomgebiedbeheer. Kleine stroomgebieden mogen worden samengevoegd met grotere of met aangrenzende kleine stroomgebieden om één district te worden; grondwater en kustwateren worden toegewezen aan het meest dichtbijgelegen of meest geschikte district.

Indien een stroomgebied het grondgebied van meerdere lidstaten bestrijkt moeten zij het toewijzen aan een internationaal stroomgebiedsdistrict (art. 3 lid 3). Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de toepassing van de richtlijn, maar moeten wel gezamenlijk zorgdragen voor coördinatie binnen de internationale districten (art. 3 lid 4), en mogen daartoe ook een internationale organisatie als bevoegde autoriteit aanwijzen (art. 3 lid 6). Waar een stroomgebiedsdistrict zich buiten de Gemeenschap uitstrekt, moeten de betrokken lidstaten streven naar coördinatie met de betrokken niet-lidstaten 'teneinde in het gehele stroomgebiedsdistrict de doelstellingen van deze richtlijn te bereiken' (art. 3 lid 5); op hun eigen grondgebied moet de toepassing uiteraard door hen verzekerd worden. Artikel 13 lid 2 verplicht de lidstaten ertoe, ervoor te zorgen dat er coördinatie plaatsvindt met het oog op de totstandkoming van een internationaal stroomgebiedsbeheersplan voor het gehele district. Dit is een inspanningsverplichting; lukt het niet, dan zullen zij althans elk voor hun eigen deel een plan moeten opstellen. Reikt een internationaal stroomgebiedsdistrict tot over de grenzen van de Gemeenschap, dan streven de lidstaten ernaar om één enkel stroomgebieds-

beheersplan op te stellen. Als dat niet mogelijk blijkt, moet het plan ten minste het op het grondgebied van de betrokken lidstaat liggende deel van het internationale stroomgebiedsdistrict bestrijken (art. 13 lid 3).

### 3.4 Regels voor bijzondere rivieren

#### 3.4.1 *Rijn*

Voor de Rijn van bron tot monding – laat staan voor zijn stroomgebied – bestaan geen internationale verdragen; wel voor deelstroomgebieden.<sup>36</sup> In 1950 hebben Zwitserland, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland op Nederlands initiatief een commissie opgericht om gezamenlijk de toestand van het Rijnwater vanaf het Bodemeer tot de Rijnmond te onderzoeken. In 1963 kreeg deze Internationale Commissie voor de bescherming van de Rijn tegen verontreiniging (ICBR<sup>37</sup>) een verdragsbasis als internationaal lichaam.<sup>38</sup> Bij de Aanvullende Overeenkomst van 3 december 1976<sup>39</sup> trad de Europese Gemeenschap toe, waarmee een vehikel werd geschapen om de binnen de EG totstandgekomen waterkwaliteitswetgeving af te stemmen met Zwitserland.

De ICBR is volgens artikel 2 van het verdrag bevoegd, naast het verrichten van onderzoek, passende maatregelen voor te stellen aan de partijen; grondslagen voor verdere regelingen tussen de partijen voor te bereiden; alle andere taken uit te oefenen die partijen haar gezamenlijk opdragen (een dusdanig ruime formulering dat de ICBR haar bevoegdheden de laatste tijd ver buiten haar formele taakveld heeft kunnen uitbreiden, zoals later zal blijken). Wat betreft verdere regelingen zijn vermeldenswaard de Overeenkomst inzake de bescherming van de Rijn tegen chemische verontreiniging (hierna: Rijnchemieverdrag),<sup>40</sup> en de Overeenkomst inzake de bescherming van de Rijn tegen verontreiniging door chloriden (hierna: Rijnzoutverdrag),<sup>41</sup> die tegelijkertijd met de Aanvullende Overeenkomst tot stand kwamen. Het Rijnchemieverdrag leidde tot vaststelling van emissiegrenswaarden voor een aantal gevaarlijke stoffen.

Het Rijnzoutverdrag gaf aanleiding tot een befaamd en langdurig geschil tussen Nederland en Frankrijk over de wijze waarop de chloridelozingen van de kalimijnen in de Elzas moesten worden afgebouwd.<sup>42</sup> Opvallend aan het Rijnzoutverdrag is dat de overeengekomen bekostigingswijze van de bij of krachtens het verdrag voorziene

---

36. Wel hebben alle staten in het Rijnstroomgebied afgesproken, informeel samen te werken in het kader van de ICBR bij de implementatie van de Kaderrichtlijn water.

37. Vroeger in Nederland ook wel de 'IRC' genoemd.

38. Overeenkomst namens de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging 1963, *Trb.* 1963, 104 (i.w.tr. 1 mei 1965). De overeenkomst is op 1 januari 2003 buiten werking getreden en vervangen door het Verdrag inzake de bescherming van de Rijn 1999, *infra* n. 51.

39. *Trb.* 1977, 31 (i.w.tr. 1 februari 1979).

40. *Trb.* 1977, 32 (i.w.tr. 1 februari 1979).

41. *Trb.* 1977, 33. De EU werd geen partij bij het Rijnzoutverdrag.

42. Uiteindelijk is hiertoe in 1991 een Aanvullend Protocol gesloten, *Trb.* 1992, 3, dat samen met het verdrag op 1 november 1994 in werking trad.



maatregelen ter vermindering van de zoutbelasting – die deels ook op Nederlands territorium werden voorzien – derogert aan het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ ten gunste van een systematiek, gebaseerd op solidariteit tussen de betrokken oeverstaten.<sup>43</sup> In een scheidsgerecht tussen Nederland en Frankrijk over de definitieve vereffening van de terzake verrichte vooruitbetalingen bepaalde het tribunaal dat de kosten die buiten de afgesproken methodiek vielen voor rekening van Frankrijk blijven.<sup>44</sup> De verplichtingen uit het Rijnzoutverdrag gelden overigens slechts voor de overeenkomstsluitende staten, en grijpen niet in in de verhoudingen tussen particuliere derden.<sup>45</sup>

In de ICBR heeft elke delegatie één stem, zij het met een bijzonder regime voor de EG;<sup>46</sup> in beginsel worden besluiten eenstemmig genomen in aanwezigheid van alle delegaties (meerderheidsstemming kan zich in verdragen als dit keren tegen het belang van de benedenstroomse staat),<sup>47</sup> al is stemonthouding van één delegatie (maar niet de EG) toegestaan. Ook schriftelijke stemming is mogelijk (art. 6). De commissie kan werkgroepen instellen (art. 7), kan gebruik maken van diensten van geschikte personen en instellingen (art. 9), werkt samen met andere commissies voor de Rijn en zijn zijrivieren,<sup>48</sup> en andere internationale organisaties voor de bescherming van oppervlaktewateren<sup>49</sup> (art. 10), en brengt jaarlijks verslag uit (art. 11). De kosten van vertegenwoordiging en onderzoek zijn voor rekening van de partijen; de overige kosten worden omgeslagen (art. 12). Werktaal van de commissie zijn Duits en Frans (art. 14). Artikel 8, nader uitgewerkt bij Protocol van ondertekening, voorziet in de instelling van een onafhankelijk secretariaat, dat in Koblenz (Duitsland) is gevestigd.

In de praktijk heeft de ICBR zich ontwikkeld van een op waterkwaliteitsonderzoek gericht lichaam (1950-1978), via een instelling die met name emissiegrenswaarden ontwikkelde (1979-1988), tot een samenwerkingsorgaan dat zich richt op de waterkwaliteit en het ecologisch herstel, en sinds 1994 ook op de bescherming tegen hoogwater, waarbij wordt gewerkt met niet-juridisch bindende ‘actieprogramma’s’.<sup>50</sup> Met

---

43. *In casu* werd een verdeelsleutel overeengekomen tussen Zwitserland, Duitsland, Frankrijk en Nederland (art. 4 Aanvullend Protocol). Hierbij zij opgemerkt dat de eerste twee landen ook zelf chloriden op de Rijn lozen, maar dat maatregelen in Frankrijk het meest kosteneffectief bleken.

44. Uitspraak van 12 maart 2004.

45. HR 23 september 1988, *NJ* 1989, 743 (*NYIL* (21) 1990, p. 434).

46. De EG stemt alleen wanneer zij bevoegd wordt geacht en treedt dan in de plaats van de lidstaten.

47. Aldus de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in de bespreking van de Aanvullende Overeenkomst in de Eerste Kamer, *NYIL* (10) 1979, p. 376.

48. Zoals de Commissies voor het Bodenmeer (Duitsland, Oostenrijk en Liechtenstein), voor de Moezel en voor de Saar (Frankrijk, Luxemburg en Duitsland).

49. Zoals de Commissie van Parijs, ingesteld bij het Verdrag van Parijs ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land 1974, *Trb.* 1975, 29, en de daarvoor in de plaats gekomen zgn. OSPAR-Commissie, ingesteld bij het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan 1992, *Trb.* 1993, 141 (i.w.tr. 25 maart 1998).

50. Zoals het Actieprogramma Rijn van 1987, en het Actieprogramma Hoogwater van 1998.

deze laatste werkwijze heeft de ICBR grote successen behaald, en vervult zij zelfs mondiaal een voorbeeldfunctie.

In het licht van deze ontwikkeling en de totstandkoming van het UNECE-Waterverdrag werden de ICBR-partijen het op 12 april 1999 te Bern eens over een herzien Verdrag inzake de bescherming van de Rijn.<sup>51</sup> Dit verdrag is in de plaats getreden van de (herziene) Overeenkomst van 1963, de Aanvullende Overeenkomst van 1976 en het Rijnchemieverdrag (de besluiten, grenswaarden en aanbevelingen, genomen onder deze verdragen blijven van kracht, evenals het Rijnzoutverdrag). Het verbreedt de doelstelling tot een 'duurzame ontwikkeling van het ecosysteem van de Rijn,' met inbegrip van de afvoer, het grondwaterbeheer en de ecologische randvoorwaarden bij technische voorzieningen voor bijvoorbeeld de bescherming tegen hoogwater, de scheepvaart en de waterkracht, en wil het gebruik van Rijnwater voor de drinkwatervoorziening veiligstellen; de sedimentkwaliteit verbeteren; voorzien in voorzorg en bescherming tegen hoogwater; en de belasting van de Noordzee verminderen (art. 3). Het Verdrag bevat een aantal beginselen, grotendeels ontleend aan het UNECE-Waterverdrag (art. 4)<sup>52</sup> en legt de partijen een aantal concrete verplichtingen op (art. 5). De institutionele bepalingen blijven grotendeels gelijk aan die van het oude verdrag, zij het dat de ICBR, die gehandhaafd blijft, rechtspersoonlijkheid krijgt (art. 6 lid 2) en dat het Nederlands ook als werktal wordt erkend (art. 15). De taakomschrijving van de ICBR wordt nader toegespitst: nadrukkelijk worden de voorbereiding van actieprogramma's, het coördineren van waarschuwings- en alarmsystemen en het toetsen van de doeltreffendheid van de genomen maatregelen genoemd (art. 8).

### 3.4.2 *Wateren in het Nederlands-Duitse grensgebied*

Bij artikel 64 van het Grensverdrag tussen Nederland en Duitsland van 1960<sup>53</sup> is de 'goede nabuurschap' wat betreft de grenswateren tussen beide landen geregeld (met uitzondering van de Rijn, de Eems en de Dollard: art. 56 lid 2). Het begrip 'grenswateren' heeft hier een bredere strekking dan gebruikelijk: 'alle oppervlaktewateren, met inbegrip van de oevers, die de Nederlands-Duitse grens overschrijden of ten dele deze vormen' (art. 56 lid 1). Partijen moeten 'naar behoren' rekening houden met de wederzijdse belangen bij de grenswateren; zich inspannen voor een met deze belangen overeenkomende 'geordende toestand van de binnen hun grondgebied liggende gedeelten' ervan; en geen maatregelen nemen of toelaten die de buurstaat wezenlijk nadeel berokkenen (de principes van het VN-Waterlopenverdrag zijn hier reeds terug te vinden!), waarbij speciale aandacht wordt gevraagd voor de waterafvoer, de hoogwaterpreventie, de wateronttrekking, de afvoer van bodemschatten en de waterverontreiniging (integraal waterbeheer 'avant la lettre!'); met inbegrip van een billijke kos-

---

51. *Trb.* 1999, 139 (i.w.tr. 1 januari 2003; Nederland en EG 1 januari 2003).

52. Nieuw is het 'principe van compensatie van omvangrijke technische ingrepen.'

53. Zie *supra* n. 10.

tenverdeling (art. 58). Als overlegkader voor de waterstaatkundige<sup>54</sup> vraagstukken met betrekking tot 'grenswateren is de Permanente Nederlands-Duitse Grenswaterencommissie (PGC) ingesteld (art. 57). Deze commissie, die bestaat uit regeringsvertegenwoordigers, jaarlijks bijeenkomt (art. 65) en voor de verschillende grensoverschrijdende deelstroomgebieden subcommissies kent (art. 68), faciliteert ook het sluiten van specifieke, volkenrechtelijk bindende afspraken tussen nationale overheden, Bundesländer en lagere overheden over alle aspecten van het waterbeheer aan weerszijden van de grens (art. 59), van welke mogelijkheid ruim gebruik wordt gemaakt. Ook bespreekt de PGC bezwaren tegen wederzijdse maatregelen, met inbeginsel – op straffe van schadevergoeding – opschortende werking (art. 61-63; zie ook art. 67), kan zij de grenswateren inspecteren en aan de betrokken overheden aanbevelingen doen (art. 66). Tenslotte wordt voorzien in een scheidsgericht (art. 69-73).

De Eems en de Dollard werden destijds niet onder de reikwijdte van de PGC gebracht, aangezien voor dit estuarium – waarvan een groot gedeelte betwist gebied is tussen beide landen – tegelijk met het Grensverdrag een apart verdrag was gesloten: het Eems-Dollardverdrag van 1960,<sup>55</sup> waarbij een Eemscommissie werd ingesteld (art. 29-31). Deze commissie, die kort ter sprake komt in paragraaf 4, houdt zich in hoofdzaak bezig met waterstaatkundige aspecten die verband houden met de vaarwegfunctie van de Eems-Dollard.<sup>56</sup> Na verloop van tijd bleek deze regeling toch te beperkt om te kunnen voldoen aan de eisen van een integraal waterbeheer. In 1996 kwamen beide landen daarom op de 'MS Warsteiner Admiral', varende middenin het betwiste gebied, een aanvullend milieuprotocol bij het Eems-Dollardverdrag overeen,<sup>57</sup> waarin, mede in het licht van het UNECE-Waterverdrag, alsnog werd afgesproken om de samenwerking op het terrein van water- en natuurbeheer voor de Eems-Dollard (met inbegrip van het betwiste gebied) vorm te geven in het kader van de PGC (die hiertoe inmiddels een aparte subcommissie heeft ingesteld; art. 2). Het protocol somt hiertoe de gebruikelijke, grotendeels in het UNECE-Waterverdrag terug te vinden principes op, en geeft een ruime omschrijving van de binnen de PGC te verrichten taken, zowel op het gebied van waterkwaliteits- als waterkwantiteitsbeheer, met uitzondering van hetgeen reeds in de Eemscommissie wordt geregeld (art. 4). Artikelen 5 en 6 betreffen het natuurbeheer van het estuarium, met inbegrip van de aanwijzing van beschermde gebieden in het betwiste gebied. Over controle en handhaving zijn dezelfde werkafspraken gemaakt als voor het vaarwegbeheer in het Eems-Dollardverdrag.<sup>58</sup>

---

54. In het Duits: 'wasserwirtschaftlichen'.

55. *Trb.* 1960, 69 (i.w.tr. 1 augustus 1963); en Aanvullende Overeenkomst van 14 mei 1962, *Trb.* 1962, 54, (i.w.tr. 1 augustus 1963).

56. Niet uitsluitend, zie 4.2.4.

57. *Trb.* 1996, 258 (i.w.tr. 1 juli 1998).

58. Zie 4.2.4.

### 3.4.3 *Maas*

Wateraftappingen uit de Maas, in het bijzonder ten dienste van het aanleggen van kanalen, hebben geregeld tot geschillen tussen Nederland en België geleid. Door de wateronttrekking werd de bevaarbaarheid van de Maas bedreigd. Het thans van toepassing zijnde recht is in hoofdzaak nog neergelegd in het Verdrag van 12 mei 1863.<sup>59</sup> Dit beperkt de toegestane wateraftappingen.

Het verdrag bleek niet alle problemen op te lossen. In 1936 daagde Nederland België voor het Permanente Hof van Internationale Justitie en verzocht het Hof vast te stellen dat de voeding van bepaalde beneden Maastricht gelegen kanalen met Maaswater, o.a. het Albertkanaal dat Luik en Antwerpen zou verbinden, in strijd was met het verdrag van 1863. In reconventie stelde België dat bepaalde werken die door Nederland waren aangelegd in strijd waren met het verdrag. Het Hof oordeelde dat van strijd geen sprake was en wees beide claims af.<sup>60</sup>

Het verdrag was voor Nederland evenwel niet optimaal. Herzieningen in het Verdrag van 1863 werden noodzakelijk geacht omdat op grond van dit verdrag Nederland bij Maastricht verplicht was 8m<sup>3</sup>/s aan België te geven voor de voeding van de Zuid-Willemsvaart, onafhankelijk van het peil van de Maas, en omdat de hoeveelheid water die op grond van het verdrag bij Lozen werd teruggevoerd te weinig was om aan de waterbehoefte van de kanalen in Limburg en Brabant te voldoen, onder meer ten behoeve van landbouw, industrie en bestrijding van de verdroging. Om deze redenen werd het Verdrag van 1863 herzien bij het in 1995 tussen Nederland en het Vlaams Gewest te Antwerpen gesloten Verdrag inzake de afvoer van het water van de Maas.<sup>61</sup>

Dit verdrag handhaaft het recht op de voeding van Vlaanderen op 8m<sup>3</sup>/s, maar bepaalt dat hierop bij lagere Maasafvoeren kan worden gekort. De voeding voor Nederland wordt verhoogd tot maximaal 10m<sup>3</sup>/s. Beide partijen moeten de waterverliezen van de hoofdstroom van de Maas beperken, in het bijzonder in geval van lage afvoeren (art. 3 lid 1). Tevens zullen zij slechts met wederzijdse instemming het stroomvoerende bed van de Maas zodanig te verruimen of vernauwen dat daardoor op het grondgebied van de andere partij de waterstanden wezenlijk verhoogd of verlaagd worden. (art. 4 lid 3). Het Verdrag schort, gedurende zijn geldigheidsduur (waarover het verdrag geen enkele uitspraak doet!), de artikelen 3 t/m 5 van het Verdrag van 1863 op (art. 7).

De bescherming van de Maas tegen verontreiniging en meer in het algemeen de bescherming van haar ecosysteem werd voor het eerst voor het gehele stroomgebied geregeld in het in 1994 te Charleville-Mézières tussen Nederland, Frankrijk, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest<sup>62</sup> gesloten

59. *Stb.* 1863, 111.

60. *Diversion of Water from the Meuse* (Netherlands v. Belgium), 1937, *PCIJ, Series A/B*, No. 70.

61. *Trb.* 1995, 50 (i.w.tr. 1 juli 1996).

62. Opvallend is dat het partij-zijn van het Brussels hoofdstedelijk Gewest zowel in dit Verdrag als in het daaropvolgende Maasverdrag is geclausuleerd: dit buiten het stroomgebied gelegen Gewest mag

Verdrag inzake de bescherming van de Maas,<sup>63</sup> dat inmiddels is vervangen door het Maasverdrag van 2002,<sup>64</sup> waarbij ook Duitsland, Luxemburg en het Koninkrijk België partij zijn. Het eerstgenoemde verdrag is niet in werking getreden. Weliswaar hadden alle partijen het verdrag reeds vóór 1998 geratificeerd, maar bij de notificatie van het Waals Gewest blijkt het een en ander te zijn misgegaan. In de praktijk werd het echter reeds sinds mei 1995 (eerste vergadering van de Internationale Commissie voor de bescherming van de Maas, bij het Maasverdrag vervangen door de Internationale Maascommissie, IMC) toegepast. In 1998 werd een actieprogramma voor de Maas vastgesteld, een waarschuwings- en alarmsysteem en een gezamenlijk meetnet zijn ingesteld, en er is een secretariaat operationeel, gevestigd te Luik. Er is kortom minimaal sprake van statenpraktijk die de in het verdrag neergelegde rechten en verplichtingen erkent.

Het (nieuwe) Maasverdrag is van toepassing op de gehele Maas, van bron tot aan monding in zee (art. 1(b)). Het streeft het bereiken van een duurzaam en integraal waterbeheer van het internationaal stroomgebiedsdistrict van de Maas<sup>65</sup> na, in het bijzonder rekening houdend met de multifunctionaliteit van haar wateren. Meer specifiek gaat het daarbij om het afstemmen van de tenuitvoerlegging van de Kaderrichtlijn water;<sup>66</sup> het daartoe opstellen van één gezamenlijk stroomgebiedbeheersplan; het overleggen over en vervolgens afstemmen van de voorzorgs- en beschermingsmaatregelen tegen hoogwater;<sup>67</sup> het bijdragen tot afzwakking van de effecten van hoogwater en van perioden van droogte, met inbegrip van preventieve maatregelen; en het afstemmen van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van calamiteuze waterverontreiniging, inclusief de noodzakelijke doorgeleiding van informatie (art. 2). Het verdrag bevat een aantal algemene beginselen, waaronder het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel van bestrijding van milieuaantastingen bij voorrang aan de bron en het beginsel dat de vervuiler betaalt (art. 3 lid 1). De verdragspartijen committeren zich daarbij tot het uitvoeren van de adviezen, aanbevelingen en besluiten van de IMC (en elkaar daarover informeren); tot het beschermen en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van de aquatische ecosystemen, o.a. door inrichtingsmaatregelen en geleiding van het gebruik; het versterken van de uitwisseling van informatie (in het bijzonder ook, zo spoedig mogelijk, over calamiteuze verontreinigingen en naderend hoogwater); en het 'naar behoefte' afstemmen van het beleid inzake het beheer van de sedimenten, en zoveel mogelijk beperken van storten, terugstorten en benedenstrooms verplaatsen van verontreinigende baggerspecie (art. 3

---

alleen stemmen over zaken die verband houden met zijn belangen als onttrekker van drinkwater en met zijn financiële verplichtingen (art. 5 lid 4 Maasverdrag).

63. *Trb.* 1994, 149.

64. *Trb.* 2003, 75. Inwerkingtreding wacht nog op de ratificatie door Luxemburg.

65. Overeenkomend met het stroomgebied van de Maas met bijbehorende grond- en kustwateren.

66. Zie 3.3.

67. Met inachtneming van ecologische aspecten, ruimtelijke ordening, natuurbeheer en andere beleids-terreinen als landbouw, bosbouw en verstedelijking.

lid 2). Intussen mogen de partijen ook elk verdergaande maatregelen treffen dan afgesproken (art. 3 lid 3).

De IMC (art. 4) vormt het kader voor de multilaterale afstemming voor de tenuitvoerlegging van de Kaderrichtlijn water. Zij heeft geen bindende bevoegdheden, behoudens inzake het eigen functioneren, zoals aanstellen van personeel en vaststellen van de begroting. De afstemming van grensoverschrijdende deelstroomgebieden (zoals zijrivieren) binnen het stroomgebiedsdistrict kan plaatsvinden in een passend regionaal kader. De commissie besluit met eenparigheid van stemmen, elke partij heeft één stem, maar stemonthoudingen dan wel afwezigheid van delegaties staan eenparigheid niet in de weg (art. 5 lid 4).<sup>68</sup>

De kostenverdeling van artikel 7 is gebaseerd op de criteria oppervlakte en inwonerstal van het stroomgebied op het grondgebied van de partijen.<sup>69</sup>

#### 3.4.4 *Schelde*

Tegelijkertijd met het Verdrag inzake de bescherming van de Maas kwam in Charleville-Mézières in 1994 ook een vrijwel gelijklopend Verdrag inzake de bescherming van de Schelde<sup>70</sup> tot stand, dat eveneens inmiddels is vervangen door het Scheldeverdrag van 2002.<sup>71</sup> Ook dit laatste verdrag, waarbij de Internationale Scheldecmissie (ISC) wordt ingesteld, is *mutatis mutandis*<sup>72</sup> grotendeels gelijklopend aan het Maasverdrag. Wel is het stroomgebiedsdistrict hier ter wille van de doelmatigheid uitgebreid met een aantal kleinere aangrenzende stroomgebieden, zoals de Somme, de IJzer en een aantal Zeeuwse Deltawateren. Voorzover deze wateren geheel binnen het grondgebied van één partij zijn gelegen staat het aan deze partij vrij, te bepalen in hoeverre zij de samenhang met de andere partijen verzekert.<sup>73</sup>

Voor beleid en beheer van het gedeelte van de Schelde dat aan getijdenwerking onderhevig is, werd op 21 december 2005 een verdrag gesloten tussen Nederland en Vlaanderen waarin de duurzame ontwikkeling van het estuarium centraal staat; om historische redenen<sup>74</sup> wordt dit verdrag hieronder behandeld in 4.2.2.

---

68. Het stemrecht van federaal België dan wel de Belgische Gewesten wordt uitgeoefend conform de onderlinge verdeling van bevoegdheden.

69. *Kamerstukken II* 1994/95, 24 041, nr. 3, p. 4. Federaal België en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dragen omwille van hun lidmaatschap een klein percentage bij, ook al zijn de gestelde criteria voor hen niet van toepassing.

70. *Trb.* 1994, 150 (i.w.tr. 1 april 2003); tot dan toe heeft de bij dit verdrag ingestelde Internationale Commissie tot bescherming van de Schelde vanaf 1995 in de praktijk gefunctioneerd op soortgelijke wijze als de ICBM.

71. *Trb.* 2003, 76 (i.w.tr. 1 december 2005).

72. Duitsland is bij dit verdrag geen partij, en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is hier volwaardig partij. De verdeelsleutel voor de kosten van de ISC is dienovereenkomstig aangepast.

73. Art. 4 lid 6.

74. Met name de relatie met het Scheidingsverdrag van 1839.

### 3.4.5 *Kanalen*

In het tussen Nederland en België gesloten Verdrag betreffende de verbetering van het kanaal van Terneuzen naar Gent en de regeling van enige daarmee verband houdende aangelegenheden van 1960,<sup>75</sup> is een aantal bepalingen opgenomen ter voorkoming van verontreiniging van het kanaalwater, met inbegrip van kwaliteitsnormen (art. 27-31), en ter beperking van verzilting en ter regulering van de wateronttrekking: het kanaalpeil moet zoveel mogelijk gehandhaafd blijven (art. 32-35).

Ook het tussen dezelfde partijen gesloten Verdrag betreffende de verbinding tussen de Schelde en de Rijn van 1963<sup>76</sup> bevat een titel met maatregelen in verband met de waterhuishouding, inclusief bestrijding van verzilting en waterverontreiniging (art. 15-17), en een titel aangaande de waterkeringen (art. 18).

## 4. GEBRUIK VAN WATERLOPEN VOOR DE SCHEEPVAART

### 4.1 **Inleiding**

Rivieren en kanalen waarvan het bevaarbare deel geheel binnen één oeverstaat valt staan onder de volledige soevereiniteit van deze staat (ook al zal deze doorgaans uit puur eigenbelang de vaarweg openstellen).<sup>77</sup> Maar zoals blijkt uit de in paragraaf 2 geciteerde uitspraak van het Permanente Hof van Internationale Justitie over de scheepvaart op de Oder, is scheepvaart op internationale scheepvaartwegen naar internationaal gewoonterecht niet exclusief onderworpen aan het recht van de staat door wiens grondgebied de waterweg stroomt: er is sprake van een gemeenschappelijk recht van alle oeverstaten van het bevaarbare deel van het riviersysteem, bestaande uit volstrekte gelijkheid onderling met betrekking tot het gebruik van de betreffende waterlopen. Geen van de staten kan een beroep doen op enigerlei vorm van voorkeursrecht.<sup>78</sup> Het is echter een kwestie van verdragenrecht of ook schepen van staten welke geen oeverstaat zijn recht hebben tot navigatie op de betreffende waterlopen.

Intussen bestaat voor een groot aantal internationale waterlopen thans een verdragsrechtelijk gegarandeerde vrijheid van scheepvaart. Van groot belang hierbij was artikel 109 van de Akte van Wenen van 1815, dat de vrijheid van scheepvaart voor handelsdoeleinden garandeerde:

75. *Trb.* 1960, 105 (i.w.tr. 21 december 1961), gewijzigd bij Overeenkomst van 's-Gravenhage 1985, *Trb.* 1985, 21 (i.w.tr. 1 juni 1987), waarbij ook afspraken zijn gemaakt over de afwatering van een tweetal polders langs de grens.

76. *Trb.* 1963, 78 (i.w.tr. 23 april 1965); zie ook 4.2.1.

77. J.P.A. François, *Grondlijnen van het volkenrecht*, 1967, p. 484.

78. Vgl. art. XIV Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers, adopted by the 1966 International Law Association (ILA) Conference, and published in ILA, *Report of the Fifty Second Conference*, Helsinki 1966, p. 484 e.v.

'The navigation of the rivers, along their whole course... from the point where each of them becomes navigable, to its mouth, shall be entirely free, and shall not, in respect of commerce, be prohibited by anyone.'

Het belangrijkste multilaterale verdrag inzake de vrijheid van scheepvaart is het Verdrag van Barcelona inzake het regime voor bevaarbare waterwegen van internationale betekenis van 1921.<sup>79</sup> Dit verdrag werd voorzien in en gaf gevolg aan de vredesverdragen van Versailles. Het statuut bij dit verdrag verplicht de verdragspartijen op de door het statuut beheerste waterwegen vrijheid van scheepvaart toe te kennen aan schepen die de vlag van een andere verdragspartij voeren (art. 3). De onderdanen en vlaggen van elke partijen dienen op voet van gelijkheid te worden behandeld (art. 4). Heffingen zijn niet toegestaan, anders dan nodig voor het onderhoud en de verbetering van de waterweg (art. 7). Oeverstaten dienen zich te onthouden van maatregelen die de bevaarbaarheid kunnen belemmeren en zijn verplicht eventuele hindernissen voor de scheepvaart zo spoedig mogelijk weg te nemen (art. 10). Het verdrag laat onverlet het recht van oeverstaten op het onder hen ressorterende stroomgedeelte voorschriften vast te stellen op het gebied van, onder meer, politie, douane, openbare gezondheid en de gehele reglementering der vaart, mits deze regels op voet van gelijkheid tegen alle staten worden toegepast en niet onnodig de scheepvaart belemmeren (art. 6 en 12).

Het verdrag was bedoeld een wereldwijd toepasselijk regime te creëren. Die doelstelling is niet gerealiseerd. Het verdrag kent slechts 31 partijen. Nederland heeft het verdrag niet ondertekend.

In de verdragspraktijk ten behoeve van bijzondere rivieren neemt de vrijheid van scheepvaart verschillende vormen aan: zij kan gelden alleen voor schepen van andere oeverstaten dan wel voor schepen van alle staten, en in het laatste geval kan zij absoluut zijn dan wel aan voorwaarden (zoals scheepvaartrechten of tol) zijn onderworpen. De voor een bepaalde waterloop toepasselijke aard en omvang van de vrijheid van scheepvaart en de inhoud van de verplichtingen van oeverstaten ten opzichte van derde staten tot het bevaarbaar houden van de rivier kunnen derhalve alleen worden bepaald aan de hand van het specifiek op die waterloop toepasselijke verdragsregime. In deze omstandigheden en gegeven het gebrek aan uniformiteit in de verdragsregelingen ten aanzien van bijzondere rivieren, lijkt verdragspraktijk dan ook geen grond te bieden voor het bestaan van een gewoonterechtelijk recht op vrije scheepvaart van schepen voor niet-oeverstaten.<sup>80</sup>

De situatie met betrekking tot scheepvaart op kanalen is vergelijkbaar. Wel geldt voor nationale kanalen die ter vervanging dienen van slecht bevaarbare delen van internationale waterwegen dat deze het regime van die waterwegen volgen.<sup>81</sup>

---

79. *LNTS* (7), p. 36 (i.w.tr. 31 oktober 1922).

80. Aldus ook R. Jennings & A. Watts, *Oppenheim's International Law*, vol. 1, 1992, p. 582, par. 178.

81. François, *supra* n. 77, p. 484-485.



## 4.2 Voor Nederland van belang zijnde rivieren en kanalen

### 4.2.1. Rijn

Op de Rijn geldt thans een algehele vrijheid van scheepvaart op grond van de Akte van Mannheim van 1868.<sup>82</sup> De vrijheden die de Akte garandeert geven uitvoering aan en komen overeen met hetgeen was neergelegd in de Akte van Wenen van 1815.<sup>83</sup>

Artikel 1 van de Akte bepaalt dat de scheepvaart op de Rijn voor het vervoer van goederen en personen tot in volle zee, met inachtneming van de bepalingen in het belang van de algemene veiligheid, vrij zal zijn voor de schepen van alle staten. De vrijheid is derhalve niet beperkt tot schepen van de Rijnstaten. Beperkingen tot schepen van oeverstaten in de oorspronkelijke Akte werden ongedaan gemaakt bij het Vredesverdrag van Versailles.<sup>84</sup> sindsdien ziet de vrijheid van scheepvaart in de zin van artikel 1 van de Akte van Mannheim op schepen van alle staten.

De vrijheid wordt door verschillende nadere bepalingen beschermd. Krachtens artikel 3 mogen op de Rijn en zijn zijrivieren geen rechten worden geheven die uitsluitend op het uitoefenen van de scheepvaart zijn gegrond. Artikel 28 verplicht de verdragspartijen het vaarwater van de Rijn in 'behoorlijke staat te brengen en te onderhouden.' De scheepvaart mogen geen belemmeringen in de weg worden gelegd door bijvoorbeeld bruggen (art. 30). De verdragspartijen zijn derhalve verplicht scheepvaart die hun grenzen overschrijdt niet te belemmeren, ongeacht of schepen de eigen vlag of de vlag van andere staten voeren.<sup>85</sup>

In geografisch opzicht strekt de door de Rijnvaartakte gegarandeerde vrijheid van scheepvaart zich in Nederland uit over de Lek en de Waal (art. 1). Ten aanzien van de term 'tot in volle zee', heeft de Hoge Raad vastgesteld dat onder uitmondingen in volle zee verstaan dienen te worden het geheel van de destijds bestaande en nader aan te leggen verbindingswegen van Krimpen en Gorinchem over Rotterdam, Dordrecht, Brielle en Hellevoetsluis naar zee.<sup>86</sup>

---

82. De thans van kracht zijnde Akte van 1868 is een herziening van de oorspronkelijke Rijnvaartakte van 31 maart 1831, *Stb.* 1831, 19, door het Verdrag van Mannheim van 17 oktober 1868, *Stb.* 1869, 75. De herziene Akte is overigens nog ingrijpend aangepast bij Overeenkomst van 20 november 1963, *Trb.* 1964, 83, en nadien regelmatig op onderdelen bij protocol, laatstelijk Aanvullend Protocol nr. 7 van 2002, *Trb.* 2003, 15.

83. Annex XVI(b) van de Slotakte van Wenen 1815.

84. Art. 356 Vredesverdrag tussen de Geallieerde en Geassocieerde Mogendheden en Duitsland 1919, *Trb.* 1955, 161, p. 92 e.v. De Nederlandse instemming met de wijzigingen welke het Verdrag van Versailles aanbracht in de Akte van Mannheim werd geregeld bij protocollen van 21 januari 1921 en 29 maart 1923, *Trb.* 1955, 161, p. 98 en 100.

85. En ongeacht het doel van de grensoverschrijding: HR 27 januari 1987, *NJ* 1987, 813 (*NYIL* (20) 1989, p. 355). Een en ander houdt echter geen onbeperkt recht van toegang tot de andere oeverstaten in voor de bemanning (i.c. betrof het personen zonder verblijfsvergunning): ARRvS 9 oktober 1986, *MR* 1987, p. 4 (*NYIL* (19) 1988, p. 492).

86. HR 9 maart 1936, *NJ* 1936, 236.

De vrijheid strekt zich voorts uit over alle wateren die Nederland en België verbinden, in het bijzonder de verbindingswateren tussen de Rijn en de Schelde en meer in het bijzonder het Schelde-Rijnkanaal. Deze uitbreiding is gegrond op artikel 2 van de Akte, als gewijzigd bij het Verdrag van Versailles, dat bepaalt dat schepen het recht hebben om bij de doorvaart door Nederland de weg te kiezen die hun goeddunkt, teneinde zich te begeven van de Rijn naar de open zee of naar België en omgekeerd. Dit impliceert overigens niet dat het gehele Rijnregime zoals neergelegd in de Akte op die wateren van toepassing is: uitbreiding van de jurisdictie van de Centrale Commissie over andere waterwegen op Nederlands grondgebied kan niet plaatsvinden zonder de toestemming van Nederland; zodanige uitbreiding over de Schelde en Rijn verbindende tussenwateren is door Nederland afgewezen.<sup>87</sup> In het Verdrag betreffende de verbinding tussen de Schelde en de Rijn van 13 mei 1963 (art. 32)<sup>88</sup> ziet België af van alle aanspraken over vaarwegen die Schelde en Rijn verbinden op basis van vroegere verdragen (art. 33). Dit verdrag verplicht beide staten voorts de vaarweg te onderhouden en vernieuwen, elk voor haar gebied (art. 13); nieuwe bruggen, leidingen en andere kunstwerken moeten aan in het verdrag omschreven voorwaarden voldoen (art. 38).<sup>89</sup>

In materieel opzicht strekt de vrijheid van navigatie welke artikel 1 garandeert zich uit tot 'het vervoer van goederen en personen.' Hieronder valt niet alle navigatie – zo oordeelde de Hoge Raad dat het belang bovenstrooms gebouwde oceaanschepen naar zee te vervoeren, hetgeen werd belemmerd door een bij Ewijk gebouwde brug, niet viel binnen de reikwijdte van artikelen 1 en 30.<sup>90</sup>

De vrijheid van scheepvaart is niet absoluut. Op grond van artikel 1 zijn oeverstaten gerechtigd vrije scheepvaart te beperken in het belang van de algemene veiligheid. Dit kan met zich mee brengen dat delen van de rivier niet langer voor bepaalde categorieën van schepen toegankelijk zijn. Beperkingen op de vrije navigatie mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is voor de algemene veiligheid, objectief en redelijk zijn en de gebruikte middelen moeten in verhouding staan tot het beoogde doel.<sup>91</sup>

Hoewel op grond van artikel 1 de vrijheid van scheepvaart niet is beperkt tot schepen die de vlag voeren van oeverstaten, maakt de Akte wel onderscheid tussen schepen van oeverstaten en overige schepen: de verplichting schepen van andere staten in alle opzichten op dezelfde voet te behandelen als eigen schepen, geldt krachtens artikel 4 alleen jegens schepen die het recht hebben de vlag van een der oeverstaten te voeren.

---

87. Protocol van 21 januari 1921 bij het Verdrag van Versailles, *Trb.* 1955, 161; zie François, *supra* n. 77, p. 492.

88. Zie *supra* n. 76.

89. Nadere regelen ter bescherming van de vaargeul, alsook teneinde nadelige stromingssituaties tegen te gaan, zijn neergelegd in de Overeenkomst betreffende het verdedigen van de oevers langs de Westerschelde tegen inscharing 1993, *Trb.* 1993, 92 (i.w.tr. 1 april 2000).

90. HR 21 juni 1974, *NJ* 1974, 439 (*NYIL* (6) 1975, p. 367).

91. HR 21 mei 1985, *S&S* 1985, 109, r.o. 7.4 (*NYIL* (18) 1987, p. 408); Rb. Rotterdam 18 september 1979, *S&S* 1980, 95 (*NYIL* (11) 1980, p. 322).

De Rijnvaartakte kent eigen strafbepalingen. Artikel 32 bepaalt in haar nieuwe bevoordingen<sup>92</sup> dat overtreding van de gemeenschappelijk door de regeringen der oeverstaten voor de Rijn<sup>93</sup> vastgestelde politievoorschriften inzake scheepvaart wordt gestraft met een boete van maximaal € 25.000. Deze bepaling sluit toepassing van nationaal strafrecht uit.<sup>94</sup>

Toezicht op de toepassing van de Akte wordt uitgeoefend door de nationale rechters en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart. Het verdrag vestigt een eigen systeem van bevoegde rechters, de zogenoemde Rijnvaartrechtbanken. De bevoegdheid van de Rijnvaartrechtbanken, die zijn gevestigd in plaatsen aan of in de nabijheid van de Rijn, strekt zich wat strafzaken betreft uit over overtredingen van de voorschriften betreffende de scheepvaart en de waterpolitie. Wat burgerlijke zaken betreft zijn de rechtbanken onder andere bevoegd inzake geschillen betreffende loodsgelden en schade veroorzaakt door schippers gedurende de vaart (art. 34). Het verdrag voorziet in een verdeling van bevoegdheid (art. 35), procesrecht (art. 37), hoger beroep (art. 38) en tenuitvoerlegging van vonnissen (art. 40).

De Centrale Commissie voor de Rijnvaart (art. 43), welke bestaat uit vertegenwoordigers van de oeverstaten, is bevoegd klachten te onderzoeken waartoe toepassing van het verdrag en uitvoering van de reglementen aanleiding kan geven, alsmede te beslissen in hoger beroep over uitspraken van lagere Rijnvaartrechters (art. 45). De commissie heeft voorts een rol in verdere rechtsvorming: zij beraadslaagt over voorstellen van de regering inzake aanvulling of wijziging van het verdrag of de Reglementen.

De oeverstaten hebben op verschillende gebieden recht ontwikkeld dat de Rijnvaart beoogt te faciliteren. Zo bevat het 5e Aanvullend Protocol van 1999 regels die beogen de overcapaciteit in de Rijnscheepvaart tegen te gaan.<sup>95</sup>

Bescherming van de Rijn tegen verontreiniging door de scheepvaart wordt beheerst door het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart van 1996.<sup>96</sup> In Nederland is dit verdrag uitgevoerd in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, in het bijzonder de artikelen 23a t/m 23k.<sup>97</sup>

92. Art. 32 is laatstelijk gewijzigd in Aanvullend Protocol nr. 6 van 1999, *Trb.* 2000, 1 (nog niet in werking).

93. En dus niet tevens voor zijn uitmondingen in zee: HR 25 februari 1972, *NJ* 1972, 286 (*NYIL* (4) 1973, p. 413).

94. Zie bijv. HR 15 juni 1971, *NJ* 1971, 394 (*NYIL* (3) 1972, p. 296), waarbij art. 473 Sr niet van toepassing wordt geacht nu de overtreding valt onder art. 32 Akte van Mannheim 1868.

95. Aanvullend Protocol nr. 5 van 1999, *Trb.* 1999, 171 (voorlopig toegepast vanaf 1 januari 2001) bepaalt dat de Rijnvaart tot 29 april 2003 kan worden onderworpen aan voorwaarden voor het in gebruik nemen van toegevoegde scheepsruimte (art. I); de Centrale Commissie is bevoegd dienaangaande besluiten te nemen teneinde deze voorwaarden uniform te doen toepassen (art. II).

96. *Trb.* 1996, 293. Bij Besluit van 25 april 1996 heeft de Centrale Commissie dit verdrag van toepassing verklaart op het toepassingsgebied van de Herzene Rijnvaartakte, *Trb.* 1997, 97.

97. Voor de Nederlandse goedkeuringswet, zie *Stb.* 1998, 687. Het verdrag noopte voorts tot invoering van art. 10.35a van de Wet milieubeheer, art. 929a BW, enige wijzigingen in de Wet op de economische delicten en een wijziging van art. 216 lid 2 Sr.

#### 4.2.2 *Schelde*

Ook op de Schelde geldt in beginsel vrijheid van scheepvaart. Deze is gegrond op het verdrag waarbij in 1839 de scheiding tussen Nederland en België werd gefinaliseerd.<sup>98</sup> Dit verdrag verklaart artikelen 108 t/m 117 van de Algemene Akte van het Congres van Wenen van 1815 betreffende de vrije scheepvaart van toepassing op 'de stromen en bevaarbare rivieren, die het Belgische grondgebied en het Nederlandse grondgebied vaneen scheiden, of gelijkelijk doorlopen' (art. IX lid 1).

Het regime van de vaarweg is vanouds een bron van controversen tussen beide landen. Tussen 1585 en 1792, en later nogmaals tussen 1830 en 1839, sloot Nederland de toegang tot Antwerpen af. In 1927 werd een verdrag dat naast de totstandkoming van een Schelde-Rijnverbinding onder meer voorzorg in een gemeenschappelijk beheer van de Scheldemond, door de Tweede Kamer afgewezen.<sup>99</sup>

Het feit dat de Schelde vooral van belang is voor zeeschepen die varen op de haven van Antwerpen en het relatief geringe belang dat Nederland heeft bij scheepvaart op de Schelde (primair de vaart op Vlissingen en Terneuzen), heeft, gekoppeld aan de complexe historisch-staatkundige context, geleid tot aanmerkelijke verschillen in de toepassing van het regime voor de Schelde vergeleken met dat voor de Rijn. Met name de bepaling in artikel 113 van de Akte van Wenen, die de oeverstaten verplicht tot de noodzakelijke werken teneinde 'geen enkele belemmering voor de scheepvaart op te werpen'<sup>100</sup> is een slijtzwam gebleken tussen Nederland en België (en thans het Vlaams Gewest): houdt dit in dat Nederland gehouden is om de vaargeul voortdurend aan te passen aan de toenemende diepgang van de schepen, ongeacht de waterhuishoudkundige omstandigheden en/of andere betrokken belangen, of om de wederzijds overeengekomen diepte te waarborgen (waarbij verruiming van de vaarweg een kwestie is die per geval op basis van 'goed nabuurschap' moet worden gezien)? Intussen heeft de relatief ondergeschikte aard van de Nederlandse belangen op de Schelde er wel toe geleid dat de Schelde werd aangeduid als servituut op Nederlands gebied.<sup>101</sup>

Tekenend is in dit verband het Verdrag tussen Nederland en het Vlaams Gewest inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde van 1995.<sup>102</sup> Het verdrag voorziet in een verruiming die een grotere diepgang toestaat voor schepen die de Schelde op- en afvaren (art. 2). Maar om te voorkomen dat hiermee voor de toekomst

---

98. Tractaat tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België betreffende de scheiding der wederzijdse grondgebieden 1839, *Stb.* 1839, 26 (Franse tekst); *Trb.* 1955, 157.

99. Voor een historisch overzicht van het recht terzake scheepvaart op de Schelde, zie J.H.W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, Part 3, 1970, p. 166 e.v.; L.L. Bouchez, 'The Netherlands and international rivers', in H.F. van Panhuys e.a. (red.), *International Law in the Netherlands*, vol. 1, 1978, p. 248 e.v.

100. Hiermee wordt geen rechtsplicht van de oeverstaten jegens de gebruikers van de waterweg gevestigd! Hof 's-Gravenhage 29 mei 1968, *NYIL* (1) 1970, p. 231.

101. François, *supra* n. 77, p. 1028.

102. *Trb.* 1995, 51 (i.w.tr. 1 juli 1996).

een beroep op (de ruime uitleg van) artikel 113 van de Slotakte van Wenen zou worden ondergraven heeft Vlaanderen in de considerans vast laten leggen dat het Verdrag geldt onverminderd de verdragen die tussen Nederland en België werden gesloten over de Schelde. De kosten van de verruiming komen voor het grootste deel voor rekening van Vlaanderen, gezien het feit dat het belang van Nederland bij uitbreiding van de vaarmogelijkheden gering wordt geacht.<sup>103</sup> Interessant is dat in dit – aan een concreet project gewijd – verdrag ook een algemeen kader is opgenomen voor een koppeling tussen de wederzijdse informatiesystemen voor de voorziening van hydro-meteogegevens met betrekking tot de vaarweg in en de toegangen tot de Westerschelde (art. 7), en voor en naar andere projecten verbonden met de ontwikkeling van de vaarwegfunctie van de Westerschelde, waaronder een studie naar een mogelijke verdergaande verruiming (art. 8). Beraadslagingen over zulke projecten worden toevertrouwd aan de Technische Scheldecommissie, een bilateraal ambtelijk overlegorgaan, in 1948 ingesteld in Benelux-verband (zie art. 1(c)).

Op 21 december 2005 sloten Vlaanderen en Nederland in Middelburg een tweetal verdragen over het Schelde-estuarium (het aan getijdenwerking onderhevige deel van de rivier): in het eerste (Verdrag betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingschets 2010 Schelde-estuarium)<sup>104</sup> worden afspraken neergelegd over een volgende verruiming van de vaarweg naar Antwerpen en over een grootscheeps natuurontwikkelingsprogramma langs de Westerschelde en in het stroomgebied van de Zeeschelde. Het tweede (Verdrag inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en beheer in het Schelde-estuarium)<sup>105</sup> vormt de Technische Scheldecommissie om tot een bilaterale Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie met een politieke component en een vast secretariaat, met als doel het ontwikkelen van het estuarium als een multifunctioneel estuarien watersysteem dat op duurzame wijze wordt gebruikt voor menselijke behoeften. De samenwerking is in hoofdzaak gericht op een maximale beveiliging tegen overstromingen, een optimale toegankelijkheid van de Scheldehavens en een gezond en dynamisch estuarien ecosysteem, waartoe de fysieke systeemkenmerken van het estuarium in hun natuurlijke dynamiek behouden dienen te blijven. Hiermee hebben beide partijen de vaarweginfrastructuur geplaatst in het bredere kader van de bescherming en het gebruik van de internationale waterlopen (par. 3). Wel is opgenomen dat de bepalingen van het verdrag geen afbreuk doen aan rechten en verplichtingen die voortvloeien uit eerdere Scheldeverdragen.

Art. IX lid 2 van het Scheidingsverdrag van 1839 onderwerpt het loodswezen en de betoning voor de Scheldevaart aan gemeenschappelijk toezicht, dat wordt uitgeoefend door wederzijds daartoe benoemde commissarissen: de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart, die beschikt over een supranationaal mandaat. Daarnaast zijn Nederland en België in het Tractaat nopens de afkoop van de Schelde-

---

103. *Kamerstukken II* 1995/96, 24 451, nr. 3, p. 4.

104. *Trb.* 2005, 310.

105. *Trb.* 2005, 316.

tol van 1863<sup>106</sup> overeengekomen, de tolgelden voor de Schelde te koppelen aan die van de Maas. De bepalingen omtrent het toezicht en het loodswezen op de Schelde (die ook gelden voor het Kanaal van Terneuzen naar Gent), zijn nader uitgewerkt in het Reglement van 20 mei 1843.<sup>107</sup> Dit reglement is wat het loodswezen betreft per 1 oktober 2002 vervangen door het Scheldereglement van 1995.<sup>108</sup> Ten behoeve van de scheepvaartbegeleiding is voorts een gezamenlijke walradarketen aangelegd met een centrale te Vlissingen, voor de operationele activiteiten, en diverse radarposten, bij overeenkomst onder het gezag van de Permanente Commissie geplaatst.<sup>109</sup>

Intussen hebben Nederland en Vlaanderen op 21 december 2005 te Middelburg ook met betrekking tot de nautische aspecten van de scheepvaart op de Schelde twee nieuwe verdragen gesloten. In het eerste (Verdrag inzake de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven)<sup>110</sup> worden de loodsgeldtarieven op Schelde en Maas ontkoppeld per 1 januari 2008 of zoveel later als het verdrag in werking treedt. In het tweede (Verdrag inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer van het Scheldegebied)<sup>111</sup> wordt afgesproken de afwikkeling van een veilig en vlot scheepvaartverkeer in het Scheldegebied onder gezamenlijke en evenwaardige bevoegdheid en verantwoordelijkheid van beide partijen te brengen. Doel hiervan is, een (havenneutraal) uniform nautisch regime voor het Scheldegebied (inclusief de Kanaalzone Gent-Terneuzen) in te stellen, en een integrale ketenbenadering te verwezenlijken en concretiseren tussen scheepvaartgerelateerde actoren; uiteraard zonder afbreuk te doen aan het recht van vrije scheepvaart. Het hoogste gezag wordt toegekend aan de Permanente Commissie; de uitvoering wordt toevertrouwd aan een Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit. Het verdrag voorziet in de mogelijkheid, een adviesraad van betrokken bestuursinstanties, organisaties en groeperingen in te stellen.

#### 4.2.3 *Maas*<sup>112</sup>

De vrijheid van Nederlandse en Belgische scheepvaart op de Maas is eveneens grond op het Scheidingsverdrag van 1839, dat artikelen 108 t/m 117 van de Algeme-

---

106. *Stb.* 1863, 117 (i.w.tr. 3 augustus 1863).

107. *Stb.* 1843, 45. Op grond van dit reglement zijn de thans geldende tarieven voor tol vastgesteld, zoals laatstelijk gewijzigd bij nota's van 22 en 26 mei 2000. *Trb.* 2000, 60. De tolgelden zijn meermalen aan nadere regels onderworpen; zie het overzicht in *Trb.* 1955, 157, p. 7 e.v.

108. Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Vlaams Gewest tot herziening van het Reglement ter uitvoering van Artikel IX van het Tractaat van 19 april 1839 en van hoofdstuk II, afdelingen 1 en 2, van het Tractaat van 5 november 1842, zoals gewijzigd, voor wat betreft het loodswezen en het gemeenschappelijk toezicht daarop (Scheldereglement), met Bijlage, 1995, *Trb.* 1995, 48.

109. *Trb.* 1979, 5. De informatie die via de walradarketen ter beschikking komt hoeft niet te worden vrijgegeven onder de WOB: ABRvS 15 maart 1996, *NYIL* (28) 1997, 373.

110. *Trb.* 2005, 328.

111. *Trb.* 2005, 312.

112. Voor een historisch overzicht, zie Verzijl, *supra* n. 99, p. 168-171.

ne Akte van het Congres van Wenen van 1815 betreffende de vrije scheepvaart<sup>113</sup> ook van toepassing verklaarde op de Maas. De algehele vrijheid van scheepvaart op de Maas voor schepen van alle staten is gegrond op het voornoemde artikel 2 lid 1 van de Akte van Mannheim in combinatie met artikel 356 van het Verdrag van Versailles: deze bepalen immers (1) dat schepen van alle staten dezelfde rechten hebben als schepen van de Rijnstaten en (2) dat schepen vanuit Nederland hun eigen weg naar België kunnen kiezen en omgekeerd.

#### 4.2.4 *Eems*

De status van betwist gebied van de Eemsmonding heeft Nederland en Duitsland er niet van weerhouden om praktische afspraken te maken over beheer en onderhoud van de vaarweg, ten behoeve van de havens van beide partijen in de monding (Emden, Delfzijl, inmiddels ook de Eemshaven).<sup>114</sup> Dit geschiedde bij het reeds eerder genoemde Eems-Dollardverdrag,<sup>115</sup> waarbij een verbinding van de havens wordt gewaarborgd 'die aan de zich wijzigende eisen voldoet.' Hiertoe werken partijen samen in het besef van hun gemeenschappelijke belangen en met inachtneming van ieders bijzondere belangen, in een geest van goede nabuurschap (art. 1). Zij zullen daartoe de vaarwateren openhouden en eventueel verbeteren, elkaar daarbij steunen, en nalaten wat daaraan afbreuk doet (art. 2); ter bevordering daarvan wordt een 'Gemeenschappelijk Plan' opgesteld en geregeld aangepast (art. 3). Mocht de vaarweg naar Delfzijl onbruikbaar geraken, dan mag Nederland een nieuwe verbinding aanleggen (art. 4). Bij de uitvoering van het verdrag moeten de partijen rekening houden met de functie van de Eemsmonding voor de afwatering en als vloedkom, en met de belangen van de kustverdediging (art. 6). Verder wordt het overgrote deel van de Dollard gevrijwaard van landaanwinning en indijkingen (art. 5).

Het verdrag verdeelt het betwiste gebied in invloedsferen voor wat betreft waterbouwkundige werkzaamheden ten behoeve van het vaarwater en de havens (art. 8-12), de bebakening (art. 13-15), metingen en onderzoek (art. 27, 28), en de waterstaatszorg, waaronder naast de toestand van de vaarwateren ook vallen de bescherming van de hydrologische gesteldheid van de Eemsmonding, de werkzaamheden en werken daarin – inclusief de winning van zand, grint en schelpen –, en het toezicht op het gebruik door derden daarvan (art. 19-21; zie voor een verdere uitwerking van de afspraken inzake het toezicht art. 32-45). Ook zijn afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten (art. 16-18).

Als overlegkader voor het toepassingsgebied van het verdrag is de Permanente Nederlands-Duitse Eemscommissie ingesteld, die bestaat uit regeringsvertegenwoordigers, en jaarlijks bijeenkomt (art. 29). Ook bespreekt de Eemscommissie bezwaren

---

113. Annex XVI(c) van de Slotakte.

114. Voor de zekerheid behouden beide landen zich hun positie met betrekking tot de staatsgrens voor; elk kan deze zaak overigens voorleggen aan het Internationaal Gerechtshof of aan arbitrage (art. 46).

115. Zie *supra* n. 55.

tegen wederzijdse maatregelen, met in beginsel – op straffe van schadevergoeding – opschortende werking (art. 22-26; zie ook art. 31), kan zij de vaarwateren en de bebakening inspecteren en aan de regeringen aanbevelingen doen en adviezen uitbrengen (art. 30). Tenslotte wordt voorzien in een scheidsgericht (art. 50-54).



