

STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN

Boudewijnlaan 30 bus 81, 1000 Brussel

T: +32 2 553 01 81

F: + 32 2 553 50 76

sariv@iv.vlaanderen.be

<http://www.sariv.be>

Aan mevrouw Hilde Crevits
Vlaams minister voor Mobiliteit en Openbare Werken
Koning Albert II-laan 20 bus 1
1000 Brussel

uw bericht van
22 juli 2013

uw kenmerk
HC/FB/PG/118
K02.4-U-13-1062

ons kenmerk
Advies 2013/23

bijlagen

vragen naar / e-mail
Freddy.evens@iv.vlaanderen.be

telefoonnummer
02 553 01 11

datum
17 september 2013

Betreft: Briefadvies over het voorontwerp van decreet tot instemming met het Europees Verdrag inzake hoofdwaterwegen die van internationaal belang zijn (AGN), opgemaakt in Genève op 19 januari 1996

Mevrouw de minister,

Tijdens haar vergadering van 19 juli 2013 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet tot instemming met het Europees Verdrag inzake hoofdwaterwegen die van internationaal belang zijn (of: Accord européen sur les Grandes voies Navigables d'importance internationale, AGN) opgemaakt in Genève op 19 januari 1996 (hierna: "het AGN-Verdrag"). Zij verzocht u het advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: "de Raad") en de Sociaaleconomische Raad Vlaanderen (hierna: "de SERV") in te winnen. De Raad nam op 24 juli contact op met de SERV met het oog op het formuleren van een gezamenlijk advies. De SERV deelde de Raad op 25 juli 2013 mee hierover geen advies te zullen uitbrengen. De Raad keurde onderhavig briefadvies goed na bespreking op zijn vergadering van 6 september 2013.

Het voorliggende voorontwerp van decreet stemt in met het AGN-Verdrag. Dit verdrag kwam tot stand in de schoot van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE, 'United Nations Economic Commission for Europe')¹. Dit is een regionale commissie van de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) van de Verenigde Naties. Naast Europese landen en landen uit de voormalige Sovjet-Unie zijn ook de Verenigde Staten van Amerika, Canada en Israël lid van de UNECE. UNECE staat in voor o.m. onderhandelingen van internationale juridische instrumenten, de ontwikkeling van regelgeving en normen, de uitwisseling van goede praktijken evenals economische en technische expertise en de technische samenwerking met landen in economische transitie. Ze ontwikkelt normen en standaarden en conventies om de internationale samenwerking te bevorderen en staat onder meer in voor de classificatie van de Europese (water-)wegen.

¹ Voor meer info zie: <http://www.unece.org/>.

Het AGN-Verdrag werd aangenomen op 19 januari 1996 door het Inland Transport Committee (hierna "ITC"), het hoogste beleidsorgaan binnen de UNECE op het vlak van vervoer. Het schept een internationaal wettelijk kader dat voorziet in een gecoördineerd plan voor de ontwikkeling en de aanleg van een net van waterwegen (en binnenhavens) van internationaal belang, op basis van overeengekomen infrastructurele en operationele parameters.

1. Instemming met het AGN-Verdrag en de wijzigingen

Het AGN-Verdrag werd gewijzigd op 20 oktober 2005, 13 oktober 2006, 15 oktober 2008 en 12 oktober 2012.² Bij het dossier dat de Raad ontving was tevens een recent voorstel tot wijziging gevoegd van 16 april 2013 o.m. betreffende de beveiliging van de waterwegen van externe (of terroristische) invloed (*'intentional external influence'*)³. Door de instemming zullen deze wijzigingen ook volkomen gevolg hebben. De Memorie van Toelichting zou hierover verder kunnen worden aangevuld. Daarin wordt nu enkel vermeld dat België in 1996 het AGN-Verdrag niet kon ondertekenen omdat het een aantal bepalingen bevatte die op dat ogenblik voor België niet aanvaardbaar waren. Door de wijzigingen in de daaropvolgende jaren werd rekening gehouden met de Belgische bezwaren zodat ons land nu wel kan toetreden. De bepalingen die problemen opleverden of de manier waarop de wijzigingen tegemoet kwamen aan de Belgische bezwaren worden echter niet verduidelijkt in de Memorie van Toelichting⁴. Met het oog op de parlementaire bespreking en de opvolging van latere wijzigingsvoorstellen is dit volgens de Raad nuttige informatie om mee te nemen in de toelichting.

Het voorontwerp van instemmingsdecreet anticipeert op latere wijzigingen aan het AGN-Verdrag en de bijlagen. Het voorziet in een systeem van voorafgaande, voorwaardelijke instemming. De Raad vraagt de Vlaamse Regering om een zorgvuldige naleving van de artikelen 3, 4 en 5 van het voorontwerp van instemmingsdecreet. Deze artikelen werden ingevoegd om de democratische inspraak van het Vlaams Parlement te garanderen voor mogelijke toekomstige wijzigingen aan het Verdrag (artikel 3) of de bijlagen I en II (artikel 4 – m.b.t. de lijst en nummering van waterwegen en van de binnenhavens, waaronder heel wat binnenhavens in Vlaanderen, die van internationaal belang zijn) of bijlage III (artikel 5 – m.b.t. de technische en operationele kenmerken van waterwegen die van internationaal belang zijn). Door deze vorm van toekomstige stilzwijgende instemming door het Vlaams Parlement met latere wijzigingen, wordt vermeden dat telkens een decretale instemmingsprocedure moet worden gevolgd. In de artikelen 3, 4 en 5 van het voorontwerp van instemmingsdecreet wordt een termijn bepaald waarbinnen het Vlaams Parlement op de hoogte gebracht moet worden van voorstellen van wijzigingen om het de kans te geven zich ertegen te verzetten.

De Raad formuleerde over dergelijke aanpak reeds enkele aanbevelingen in een eerder advies in samenwerking met de Minaraad.⁵ Hij vraagt de Vlaamse Regering de termijnen om het Vlaams Parlement te informeren strikt na te leven en rekening te houden met de parlementaire agenda. De periode van reces mag niet worden meegerekend in deze termijn. De Raad vraagt het Vlaams

² MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, *Europees Verdrag inzake hoofdwaterwegen die van internationaal belang zijn (AGN)*, 30.07.2013. [<http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank/1996/1/007411.html>]

³ VLAAMSE REGERING, *Bijlage, VR/2013/1907/DOC.0770/5*, 19 juli 2013.

⁴ Zo heeft Oostenrijk ingestemd met het AGN-Verdrag, maar een reserve aangetekend bij artikel 10 betreffende de regeling van geschillen. MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, *o.c.*

⁵ STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN (SARiV) en MINARAAD, *Advies over het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling*, SARiV Advies 2012/34, Minaraad Advies 2012/82, 21 december 2012, 4.

Parlement de nodige afspraken te maken in zijn intern reglement over de afhandeling van deze wijzigingsvoorstellen. Daarenboven is er nood aan coördinatie van deze dossiers tussen de Commissie Buitenlands Beleid en de sectoraal bevoegde Commissie Mobiliteit en Openbare werken om een inhoudelijk onderzoek binnen de termijn van twee (voor wijzigingen aan het AGN-Verdrag cf. artikel 3) of drie maanden (voor wijzigingen aan de bijlagen cf. artikelen 4 en 5) mogelijk te maken en te bepalen welke commissie in voorkomend geval het dossier zal evoceren voor het verder parlementair onderzoek en de afhandeling ervan.

2. Gemengd karakter

De Werkgroep Gemengde Verdragen (hierna: "WGV") legde op 16 februari 2012 het gemengd karakter van het AGN-Verdrag vast. Het betreft zowel bevoegdheden van de federale overheid als de gewesten. Dit werd per brief door de voorzitter van de Interministeriële Commissie Buitenlands Beleid bevestigd op 14 juni 2012. Tijdens de bespreking van het wetsontwerp houdende instemming met het Europees Verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke stoffen over de binnenwateren (ADN-verdrag) in de Senaat werd aangegeven dat het AGN-Verdrag enkel tot de bevoegdheden van de gewesten behoort en dat geen instemming door het federale Parlement is vereist⁶. In de Memorie van Toelichting wordt echter aangegeven dat de WGV heeft geoordeeld dat bepaalde aspecten zoals de classificatie van de waterwegen en de bijhorende scheepsgroottes een federale bevoegdheid zijn. Daarnaast wordt het AGN-Verdrag als een basisverdrag beschouwd waarop andere instrumenten zijn gebaseerd die van toepassing zijn voor de Federale Overheidsdienst (FOD) Mobiliteit. Gelet op het wijzigingsvoorstel van 16 april 2013 dat eveneens voorligt ter goedkeuring en handelt over beveiliging van de waterwegen, kan de Raad zich aansluiten bij de beoordeling van de WGV.

Met betrekking tot het aandachtspunt over de procedure van de stilzwijgende instemming met latere wijzigingen aan het AGN-Verdrag en de bijlagen werpt de Raad de vraag op wat het resultaat in de feiten zal zijn indien het federale Parlement en/of het Parlement van het Waals Gewest zouden instemmen met een latere wijziging en het Vlaams Parlement dit niet zou doen. De Memorie van Toelichting geeft aan dat op dat ogenblik de Vlaamse Regering via intrafederaal overleg er op zal aandringen dat het Koninkrijk België kennis geeft aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties van het bezwaar tegen de inwerkingtreding. De Raad heeft echter nog enkele vragen bij deze werkwijze: hoe zal dan het intern Belgisch overleg verlopen om voorafgaand aan de kennisgeving toch tot afstemming te komen? Zal dit overleg plaatsvinden in een sectoraal verband tussen de FOD Mobiliteit en het Vlaams Departement voor Mobiliteit en Openbare Werken of wordt dit dossier dan geagendeerd op de Interministeriële conferentie Buitenlands Beleid? Wordt het Parlement betrokken bij deze procedure? De Raad vindt het aangewezen om dit verder toe te lichten.

3. Belang voor Vlaanderen

De bepalingen van het AGN-Verdrag vormen een gecoördineerd plan voor de ontwikkeling en aanleg van een Europees net van waterwegen alsmede de havens die aan deze waterwegen gelegen zijn. Daarnaast dient het netwerk van waterwegen de in bijlage III beschreven kenmerken te hebben of tijdens toekomstige verbeteringswerken daarmee in overeenstemming te worden gebracht.

⁶ Wetsontwerp houdende instemming met het Europees Verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), gedaan te Genève op 26 mei 2000. Verslag namens de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en voor de Landsverdediging uitgebracht door de heer Miller, *Parl. St. Belgische Senaat 2012-2013, 5-1802/4, 2.*

In Bijlage II van het AGN-Verdrag is de lijst opgenomen van de binnenhavens die van internationaal belang zijn. Deze lijst bevat een groot aantal Vlaamse (binnen)havens. Deze oplijsting is evenmin vrijblijvend, want in Bijlage III worden de technische en operationele kenmerken opgenomen waaraan deze (binnen)havens moeten voldoen. Deze kenmerken worden ook opgesomd in de Memorie van Toelichting.⁷ Dit betekent dat Vlaanderen voor de tenuitvoerlegging van het AGN-Verdrag ook de nodige inspanningen moet leveren om deze waterwegen en hun (binnen)havens voldoende uit te rusten en op peil te houden wat infrastructuur en dienstverlening betreft.

Wijzigingen aan de waterwegen opgenomen in Bijlage II - zoals voorzien in artikel 13 van het AGN-Verdrag - of aan de lijst van de havens opgenomen in Bijlage III – zoals voorzien in artikel 14 van het AGN-Verdrag - moeten daarenboven door de verdragspartijen worden voorgelegd aan de hoofdwerggroep van het ITC, die deze bij meerderheid moet goedkeuren.

De Memorie van Toelichting geeft het belang aan van de binnenvaart en het waterwegenbeleid voor Vlaanderen. Vlaanderen schakelt zich volgens de Raad terecht in binnen het Europees verband van waterwegen en heeft ook aandacht voor de aansluiting van het eigen waterwegennet bij andere grote waterassen zoals o.m. het project Seine Noord – dat als “missing link E05” op de kaart in de bijlage van het AGN-Verdrag is opgenomen - om het Scheldebekken met het Seinebekken te verbinden. De uitbouw van deze waterwegen biedt immers belangrijke opportuniteiten voor de Vlaamse havens en draagt bij tot de verduurzaming van het vervoer.

In het kader van Vlaanderen in Actie (ViA) zet de Vlaamse overheid in op logistiek en mobiliteit om via de doorbraak “Vlaanderen, slimme draaischijf van Europa” de ontwikkelingskansen van Vlaanderen te bevorderen en van Vlaanderen een topregio te maken in 2020. Een toename van het vervoer via het spoor en de binnenwateren behoort tot de kerndoelstellingen van “Flanders logistics”.⁸ Logistiek is de laatste jaren geëvolueerd tot een strategische sector voor Vlaanderen. De logistieke bedrijvigheid creëert niet alleen werkgelegenheid op de weg, het spoor of het schip maar ook in onze diensteneconomie en industrie. Naast de economische betekenis van de sector zelf in termen van omzet en tewerkstelling, heeft de sector een belangrijke ondersteunende en versterkende functie voor de hele economie. Het watertransport kende daarenboven een belangrijke groei van 78% tussen 2004 en 2011.⁹ Vlaanderen maakt deel uit van een knooppunt van internationale waterwegen in Noordwest-Europa. Het bezit zelf ook een fijnmazig netwerk van bevaarbare waterwegen die samen meer dan 1000 km lang zijn.

In 2007 werd Flanders Inland Shipping Network (FISN) opgestart om het vervoer over het water te stimuleren. Het netwerk brengt de verschillende actoren van de Vlaamse binnenvaart samen met het oog op het wegwerken van de knelpunten, het bevorderen van de samenwerking en het vinden van

⁷ Elke E-haven moet: gelegen zijn aan een E-waterweg, accommodatie kunnen bieden voor schepen of duwstellen die worden gebruikt op de desbetreffende waterweg in overeenstemming met de klasse ervan, verbonden zijn met hoofdwegen en spoorlijnen, jaarlijks minstens 500.000 ton vracht kunnen verwerken, toereikende voorwaarden bieden voor de ontwikkeling van een industriële havenzone, standaardcontainers kunnen verwerken, alle faciliteiten bieden die noodzakelijk zijn voor de gangbare werkzaamheden in het internationaal vervoer en beschikken over inrichtingen voor het in ontvangst nemen van afval dat aan boord van de schepen is ontstaan.

⁸ Zie o.m. <http://www.flanderslogisticsconsulenten.be/> en *Mobiliteit. Crevits geeft binnenvaart subsidies*, Gazet van Antwerpen, 9 augustus, 2013, p. 31

⁹ R. BELDERBOS, T. ROGGEMAN, L. SLEUWAEGEN en J. VAN HOVE, *Internationale handel in diensten en de positie van Vlaanderen*, 2013, p. 17. [<https://ghum.kuleuven.be/ggs/projects/steunpunt-internationaal-vlaanderen/>]

consensus over de te volgen strategieën.¹⁰ Voor FISN zijn volgende strategieën uitgestippeld waarrond wordt gewerkt: (i) de binnenvaart opwaarderen, (ii) de samenwerking met de havens verbeteren, (iii) innovatie stimuleren, (iv) de kleinere waterwegen optimaal gebruiken, (v) een grotere instroom van opgeleide werknemers creëren en (vi) de communicatie en het imago van de binnenvaart verbeteren. Zoals de Raad reeds vaker heeft vastgesteld bij de tenuitvoerlegging van de doelstellingen van ViA¹¹, ontbreekt in de oplijsting van deze strategieën het internationaal luik, terwijl het Vlaams netwerk zich natuurlijk volledig inpast in een groot Europees waterwegennetwerk. Naar aanleiding van het 5-jarig bestaan van het netwerk gaf minister Crevits op 3 december 2012 de voorzet voor een actualisering van de doelstellingen. Daarbij kwam vooral het thema van “verduurzaming” aan bod. De Raad suggereert om in de toekomst ook nog meer aandacht te hebben voor het internationaal kader en dit mee op te nemen in de strategische doelstellingen van het netwerk.

4. Conclusie

Gezien het belang van de logistiek en het vervoer over het water voor de Vlaamse economie en de Vlaamse havens en het belang van zich in te schrijven in een groot Europees netwerk van internationale waterwegen, sluit de Raad zich aan bij het voorontwerp van decreet houdende instemming met het Europees Verdrag inzake hoofdwaterwegen die van internationaal belang zijn. Hij wijst er op dat het AGN-Verdrag een aansporing inhoudt om in het haven- en het binnenvaartbeleid voldoende aandacht te hebben voor het internationaal kader en ook verplichtingen met zich meebrengt voor Vlaanderen om de Vlaamse waterwegen en (binnen)havens op het niveau uit te rusten zoals voorgeschreven in het AGN-verdrag.

De Raad vraagt dat de procedure van voorafgaande, voorwaardelijke instemming door het Vlaams Parlement zorgvuldig wordt opgevolgd en dat daarover ook de nodige afspraken worden gemaakt in het Vlaams Parlement.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

Hoogachtend,



Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter



Freddy Evens
Secretaris

¹⁰ Zie voor meer info: <http://www.flanderslogistics.be/fisn/index.php> en <http://www.flanderslogistics.be/201212/index.php>.

¹¹ SARiV, *Memorandum: Een Vlaamse Regering met een open blik op de wereld*, 2009, 2-3; SARiV, *Briefadvies over het ontwerp van Vlaams Hervormingsprogramma Europa 2020*, Advies 2011/6, 2 maart 2011, 3.