

Vergaderjaar 1996–1997

**25 162**

**Goedkeuring van het op 22 augustus 1996 aan boord van het «MS Warsteiner Admiral» in de Eemsmonding ter hoogte van Delfzijl tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij het op 8 april 1960 ondertekende Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland tot regeling van de samenwerking in de Eemsmonding (Eems-Dollardverdrag) tot regeling van de samenwerking met betrekking tot het waterbeheer en het natuurbeheer in de Eemsmonding (Eems-Dollardmilieuprotocol)**

**Nr. 3**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

**MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>**

**Voorgeschiedenis**

De bestaande verdragen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland voorzien, met uitzondering van bepalingen inzake de jacht en de visserij in het op 8 april 1960 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland tot regeling van de samenwerking in de Eemsmonding (Eems-Dollard-verdrag) (Trb. 1960, 69), niet in specifieke regelingen op het gebied van water- en natuurbeheer in de Eemsmonding. Wel werken Duitsland, Denemarken en Nederland, ingevolge de op 9 december 1982 te Kopenhagen tot stand gekomen Gezamenlijke Verklaring inzake de bescherming van de Waddenzee (Trb. 1983, 151), samen om de Waddenzee als ecologische eenheid te beschermen en te behouden (trilaterale Waddenzeesamenwerking). Nadat met Duitsland in 1991 was overeengekomen niet langer te streven naar inwerkingtreding van het op 10 september 1984 te Emden tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de samenwerking in het gebied van de Eems en de Dollard, alsmede in de aangrenzende gebieden (Samenwerkingsverdrag Eems-Dollard) (Trb. 1984, 118), dat ook bepalingen bevatte ten aanzien van waterbeheer en milieu- en natuurbescherming, is zowel aan de zijde van Nederland als die van Duitsland (federaal en het land Neder-Saksen) de wens blijven bestaan om op deze terreinen tot een regeling te komen. Het feit dat er tussen het Koninkrijk en de Bondsrepubliek geen overeenstemming bestaat over het verloop van de grens maakte een specifieke regeling wenselijk, teneinde afspraken met betrekking tot water- en natuurbeheer ook daadwerkelijk te kunnen effectueren. Daarnaast wensten beide landen uitvoering te geven aan de in het op 17 maart 1992 te Helsinki tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en

<sup>1</sup> Trb. 1996, 258, is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

internationale meren (Trb. 1992, 199) opgenomen bepalingen met betrekking tot milieusamenwerking.

Met het oog hierop hebben er in 1992 en 1993 tussen Nederland en Duitsland informele consultaties plaatsgevonden, die hebben geleid tot de opstelling van een zogeheten informatienota, waarin de belangrijkste uitgangspunten voor de samenwerking op het onderhavige terrein werden vastgelegd, namelijk:

- de samenwerking mag niet prejudiciëren op de openstaande afbakening van de grens, en
- aan de samenwerking zal vorm worden gegeven door een volkenrechtelijk bindend instrument.

Nederland gaf er overigens aanvankelijk de voorkeur aan een en ander te regelen via een politieke verklaring. Vanwege de nadrukkelijke wens van Duitse zijde om de regeling juridisch bindend te maken is van Nederlandse zijde ingestemd met de keuze voor een volkenrechtelijk instrument. Het Duitse federale systeem maakt een dergelijke aanpak voor Duitsland noodzakelijk. Voorts stelde de Duitse zijde dat voor het bepalen van het toepasselijke recht in het grensgebied een juridisch bindende regeling noodzakelijk was (zie artikel 6).

Ten behoeve van de samenwerking zullen taken worden toegewezen aan een commissie. Beide partijen achtten gebruikmaking van de Permanente Grenswaterencommissie (PGC), ingesteld krachtens artikel 64 van het op 8 april 1960 tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland nopens het verloop van de gemeenschappelijke landgrens, de grenswateren, het grondbezit in de nabijheid van de grens, het grensoverschrijdende verkeer over land en via de binnenwateren en andere met de grens verband houdende vraagstukken (Grensverdrag) (Trb. 1960, 68) een praktische oplossing.

### **Inhoud van het Protocol**

De onderhandelingen zijn gestart in oktober 1995. Het bleek mogelijk om in drie ronden een akkoord te bereiken over vorm en inhoud.

Op aandringen van Nederland is gekozen voor de vorm van een Aanvullend Protocol bij het Eems-Dollardverdrag in plaats van een zelfstandig verdrag. De voorziene samenwerking op het gebied van water- en natuurbeheer vult immers lacunes op in het Eems-Dollardverdrag en sluit zo gezien nauw aan op dit verdrag.

Aangezien, zoals artikel 7, eerste lid, nog eens onderstreept, het Aanvullend Protocol deel zal uitmaken van het Eems-Dollardverdrag, gelden voor het Protocol de bepalingen van het verdrag, waaronder de aldaar aangegeven (territoriale) begrippen (artikel 7), het bepaalde inzake de toepasselijkheid van wettelijke bepalingen voor vaartuigen (artikel 32), strafvervolgung (artikel 33), en het niet-prejudiciëren op een grensregeling (artikel 46).

Voorts wordt in het Aanvullend Protocol aangesloten bij de (territoriale) bepaling van het «grensgebied» in de op 14 mei 1962 te Bennekom tot stand gekomen Aanvullende Overeenkomst bij het Eems-Dollardverdrag (Trb. 1962, 54) (zie de toelichting bij artikel 6).

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 1*

In het tweede lid van dit artikel wordt de samenwerking geschoeid op de «moderne» principes van milieubeleid, waaronder het «standstill»-principe (het principe van het niet doen toenemen van aantasting), op een wijze die overeenkomt met het eerder genoemde Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en

internationale meren. Met genoemd principe wordt bedoeld op het uitgangspunt dat de toepassing van het verdrag niet mag leiden tot een verslechtering van de toestand van het milieu, noch tot een toename van grensoverschrijdende effecten.

#### *Artikel 2*

Beide partijen zijn van oordeel dat de aanwijzing van de Permanente Grenswaterencommissie (PGC) als overlegorgaan voor de in het Aanvullend Protocol voorziene samenwerking een praktische oplossing zou zijn. De PGC is een bestaand, goed functionerend gremium, toegespitst op samenwerking ten aanzien van de grenswateren. Voor de Duitse zijde speelde het feit dat in de PGC reeds de meest betrokkenen aan Duitse zijde (het Bondsministerie van Milieu en het land Nedersaksen) vertegenwoordigd zijn, een belangrijke rol. Nederland zal na inwerking-treding van het Aanvullend Protocol een vertegenwoordiger van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij toevoegen aan de delegatie naar de PGC. Het feitelijke werk ten aanzien van de in dit Protocol omschreven werkzaamheden zal plaatsvinden in een subcommissie van de PGC.

Het trilaterale Waddenzeesecretariaat zal worden uitgenodigd om als waarnemer aan de werkzaamheden van deze subcommissie deel te nemen.

In artikel 56, tweede lid, van het Grensverdrag worden de Rijn, de Eems en de Dollard uitgezonderd van de in het Grensverdrag voor de PGC voorziene taken. Volledigheidshalve is in dit artikel aangegeven dat de in dit Aanvullend Protocol aan de PGC toegewezen taken voor de Eemsmonding de in het Grensverdrag aangegeven competentie van de PGC niet wijzigen.

#### *Artikel 3*

Dit artikel dient met name om het niet-prejudiciëren met betrekking tot het verloop van de staatsgrens, als vermeld in artikel 46, eerste lid, van het Eems-Dollardverdrag en artikel 11 van de eerdergenoemde Aanvullende Overeenkomst van 1962, te onderstrepen.

#### *Artikel 4*

Met het onderhavige Protocol wordt, na de Rijn, de Maas, de Schelde, de Waddenzee en de Noordzee, ook voor het laatste grote grensoverschrijdende watersysteem dat deels in Nederland is gelegen, een instrument geschapen voor samenwerking.

Het onderhavige artikel heeft betrekking op de doelstellingen die de verdragspartijen in het bijzonder nastreven. Deze doelstellingen staan in de onderdelen a tot en met d omschreven en zijn in overeenstemming met de in het kader van de trilaterale samenwerking inzake de Waddenzee gemaakte afspraken; voor Nederland vloeien deze ook voort uit de Planologische Kernbeslissing Waddenzee (zie kamerstukken II 1992/93, 22 605, nr. 34).

– Onderdeel a geeft in feite de algemene doelstelling van het gehele Protocol weer: het instandhouden en verbeteren van de waterkwaliteit en de natuur in de Eemsmonding.

– Onderdeel b heeft betrekking op het waterbeheer. In dit kader vormen verbetering van de waterkwaliteit en van de waterbodems expliciete doelstellingen. Daarmee is ten opzichte van het Eems-Dollardverdrag sprake van een bredere afweging van belangen. De hoofdstukken 2 en 5 van bedoeld verdrag bevatten bepalingen ten aanzien van waterbouwkundige werkzaamheden respectievelijk de waterstaatszorg, maar deze bepalingen hebben getuige de Duitse equivalenten van beide termen

slechts het oog op civieltechnische aanleg, onderhoud en verbetering, respectievelijk de hydrologie in enge zin. De belangen van de scheepvaart en de aanliggende havens staan hierbij voorop.

Onderdeel b heeft ook betrekking op het beheer van de waterbodem, hetgeen met name van groot belang is in verband met de baggerspecieproblematiek (zie toelichting op artikel 5, onder m). Dit onderdeel betreft ook de natuurlijke dynamiek van het water en de daarbij behorende processen in de afweging.

– In onderdeel c van het onderhavige artikel wordt aangegeven, welke ecologische functies in de Eemsmonding worden gehandhaafd, hersteld dan wel verbeterd dienen te worden. Deze ecologische functies betreffen met name het belang van het verdragsgebied voor zeezoogdieren en trekvogels.

– Onderdeel d tenslotte ziet specifiek op de bescherming en het beheer van de droogvallende platen en aangrenzende zeegrasvelden in het grensgebied (zie de toelating onder artikel 6).

#### *Artikel 5*

Het eerste lid maakt duidelijk dat het overleg weliswaar om praktische redenen plaats zal vinden in het kader van de PGC, maar dat het niet los kan worden gezien van de bredere internationale context. Het feit alleen al dat het onderhavige Protocol gehecht wordt aan het Eems-Dollardverdrag indiceert reeds het belang van een nauwe samenwerking met de ingevolge het Eems-Dollardverdrag opgerichte Commissie. De baggerspecieproblematiek (zie het vierde lid, onder m) is daarvan een uiterst wezenlijke illustratie. De Eems-Dollard kan voorts worden beschouwd als een gedeelte van het Waddenzeegebied, zodat ook nauwe samenwerking met het trilaterale Waddenzeesecretariaat is geboden. De overige genoemde gremia zijn van belang gezien de belangrijke wisselwerking tussen water-, natuur- en ruimtelijke ordeningsbeleid.

Het tweede lid maakt duidelijk dat de PGC slechts adviezen en aanbevelingen kan uitbrengen. De definitieve besluitvorming hierover blijft dus voorbehouden aan de verdragspartijen.

Het derde lid regelt de openbaarheid van de resultaten van het werk van de PGC.

Het vierde lid geeft aan welke onderwerpen op het gebied van het waterbeheer in het bijzonder aan de zorg van de PGC worden toevertrouwd.

Het betreft hier veelal elementen die in min of meer vergelijkbare bewoordingen ook zijn terug te vinden in andere recente waterverdragen. Een aantal onderdelen verdient enige aanvullende toelichting. Zo zij gewezen op onderdeel h, waarin duidelijk wordt gemaakt dat waterlopen die afwateren op de Eemsmonding, zoals de Eems en de Westerwoldse Aa, niet als deel van het object van het onderhavige Protocol worden aangemerkt. Er is dus geen sprake van een echt «stroomgebiedoverleg» in de zin van artikel 9 en 10 van het eerdergenoemde Verdrag van Helsinki van 1992. Reder hiervoor is dat deze waterlopen als zodanig niet grensoverschrijdend zijn. Gezien de mogelijke grensoverschrijdende effecten van verontreinigingen in deze waterlopen worden zij echter wel meegenomen bij het emissiebeleid dat op basis van het onderhavige Protocol zal worden ontwikkeld, zoals dat ook in de op 3 december 1976 te Bonn tot stand gekomen Overeenkomst inzake de bescherming van de Rijn tegen chemische verontreiniging (Trb. 1977, 32) het geval is met betrekking tot de zijrivieren. Onderdeel l is in het bijzonder van belang voor de Eemsmonding met haar havens, met inachtneming van het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationale Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (het Marpol-Verdrag) (Trb. 1978, 187). Onderdeel m geeft een voorbeeld hoezeer het onderhavige Protocol aanvullend werkt op het Eems-Dollardverdrag: de baggerspecie-

problematiek ter plaatse valt immers voor een belangrijk deel onder het daar gehanteerde begrip waterstaatszorg, zodat de Eemsc commissie zich doorgaans hiermee bezighoudt. In een aantal gevallen ligt dit echter minder voor de hand; te denken valt bijvoorbeeld aan de storting van baggerspecie die afkomstig is van buiten het verdragsgebied, in het bijzonder uit de aanpalende havens. Juist in zulke gevallen is een kwaliteitstoets van groot belang voor de gezondheid van het aquatisch ecosysteem. Onderdeel n is eveneens specifiek voor dit gebied: het gaat hier om bescherming van de buitendijkse gebieden tegen kustafslag. Onderdeel o tenslotte beoogt het water- en natuurbeheer te vrijwaren voor aantastingen ten gevolge van maatregelen in de omgeving van het samenwerkingsgebied.

Het vijfde lid bevat een nadere invulling en uitwerking van de doelstellingen met betrekking tot natuurbeheer, zoals die in artikel 4 verwoord zijn.

In het kader van de samenwerking die ingevolge het onderhavige Protocol wordt nagestreefd bestaat behoefte aan een nadere gebieds-specifieke uitwerking van de natuurbeschermingsdoelstellingen. Zulks mede als uitwerking van de bestaande en toekomstige afspraken over de Waddenzee in trilateraal verband (onderdelen a en f).

Met het oog hierop is bepaald dat de PGC voorstellen kan doen om de gebruiksfuncties af te stemmen op de natuurbeschermingsdoelstellingen en om beheer- en ontwikkelingsplannen te kunnen afstemmen (onderdelen b en c). Voorts kan de PGC voorstellen doen met betrekking tot het aanwijzen van beschermde gebieden voor de droogvallende platen in het grensgebied en met betrekking tot de coördinatie van het toezicht en de controle in het kader van de samenwerking op het gebied van natuur (onderdelen d en e).

Onderdeel g tenslotte vormt een nadere invulling van het vereiste van goed nabuurschap. Als uitvloeisel daarvan zullen Nederland en Duitsland elkaar informeren over verleende vergunningen voor activiteiten die verband houden met het natuurbeheer in het samenwerkingsgebied.

Voor wat betreft de verdeling van de rechtsmacht ten aanzien van de onderwerpen, bedoeld in de onderdelen b tot en met d, wordt verwezen naar artikel 6 en de toelichting daarop.

Het zesde lid legt vast dat aan de in de eerdere leden uiteengezette samenwerking vorm zal worden gegeven door middel van gemeenschappelijke actieprogramma's. Met andere actieprogramma's (bijvoorbeeld nationale of trilaterale) dient afstemming plaats te vinden.

#### *Artikel 6*

In het kader van de samenwerking die ingevolge het onderhavige Protocol wordt nagestreefd, bestaat behoefte aan een bredere regeling van de rechtsmacht ten aanzien van natuurbeheer in het grensgebied. Tot dusverre is slechts voorzien in een wederzijdse regeling ten aanzien van jacht en visserij in de Eemsmonding. Artikel 41 van het Eems-Dollardverdrag voorziet in de instelling van een gemeenschappelijk visserijgebied, waarbinnen voor de uitoefening van de visserij een schriftelijke toestemming naar het recht van beide landen vereist is.

Artikel 42 van het Eems-Dollardverdrag bepaalt dat de jacht aan de zeezijde van de verbindingslijn tussen de lichttoren van Knock en de kerktoren van Termunten in de Eemsmonding is gesloten, met uitzondering van het uitoefenen van de robbenjacht op de zandbanken van de Möwensteert. Daarvoor geldt dat beide landen een jachtvergunning kunnen afgeven.

Eén van de onderwerpen van de samenwerking van het onderhavige Protocol betreft het doen van voorstellen voor beschermde gebieden voor droogvallende platen in het grensgebied (artikel 5, vijfde lid, onder d). Hiertoe is de PGC bevoegd. Het grensgebied bestaat feitelijk uit droogval-

lende platen met aangrenzend ondiep water én vaargeulen. De in het eerste lid opgenomen bevoegdheid om in onderling overleg beschermde gebieden aan te wijzen beperkt zich tot de droogvallende platen met inbegrip van de daarbij behorende zeegrasvelden. Hieraan ligt de overweging ten grondslag dat de bevoegdheid tot het aanwijzen van beschermde gebieden met het oog op andere belangen, waaronder die van de scheepvaart, niet ruimer dient te zijn dan noodzakelijk is voor de bescherming van de in het grensgebied voorkomende natuurwaarden.

Met het eerste lid is de basis gelegd voor een aanwijzing van de desbetreffende gebieden naar elkaars nationaal recht. Met de enkele aanwijzing van een gebied is de daadwerkelijke bescherming van dat gebied uiteraard nog niet afdoende verzekerd. Daarom is in het tweede lid bepaald dat Nederland en Duitsland in onderling overleg handelingen zullen vaststellen die schadelijk zijn voor de natuurwetenschappelijke betekenis van de op grond van het eerste lid aangewezen gebieden die om die reden voorafgaande toestemming behoeven alvorens zij uitgevoerd mogen worden. Het tweede lid beoogt niet meer dan een basis te bieden voor het toepassen van het nationale recht ten aanzien van de eigen onderdanen dan wel ten aanzien van personen die zich in één van beide landen ophouden, zulks met inachtneming van het vereiste van goed nabuurschap.

De keuze voor het ruime begrip «toestemming» impliceert dat het aan de beide verdragspartijen wordt overgelaten om te bepalen op welke wijze zij deze toestemming naar nationaal recht willen invullen.

Het sluitstuk van een effectieve regeling van de rechtsmacht ten aanzien van natuurbeheer in het grensgebied vormt het van overeenkomstige toepassing verklaren van de toezichts- en controlebepalingen van de artikelen 32 en 33 van het Eems-Dollardverdrag, hetgeen eveneens in het tweede lid wordt geregeld.

Het derde lid van artikel 6 bepaalt tenslotte dat de robbenjacht in de gehele Eemsmonding gesloten is. Aangezien in het samenwerkingsgebied voor het overige geen jacht plaatsvindt, kan het eerdergenoemde artikel 42 van het Eems-Dollardverdrag komen te vervallen. Het derde lid voorziet hierin.

### **Implementatie**

De verplichtingen ten aanzien van de samenwerking op het gebied van het waterbeheer vereisen geen wijziging van bestaande wetgeving. Met de Wet op de waterhuishouding, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en het bestaande beheerinstrumentarium van de rijksoverheid kan worden volstaan.

Ten aanzien van de wijze waarop van Nederlandse zijde invulling gegeven zal worden aan de bevoegdheid tot het aanwijzen van beschermde gebieden als bedoeld in het eerste lid van artikel 6 en het vragen van toestemming voor schadelijke handelingen, bedoeld in het tweede lid van artikel 6, kan het volgende worden opgemerkt.

Gelet op de aard van de te treffen beschermingsmaatregelen ligt toepassing van de Natuurbeschermingswet het meest voor de hand, aangezien deze wet thans voor het Nederlandse deel van de Waddenzee reeds wordt toegepast op vergelijkbare wijze als in artikel 6 van het onderhavige Protocol is opgenomen.

Naar verwachting zal tussen het moment van de inwerkingtreding van het onderhavige Protocol en het aanwijzen van beschermde gebieden op grond van het Protocol nog de nodige tijd verstrijken. Dat betekent dat het alleszins aannemelijk is dat alsdan het gewijzigd voorstel van wet houdende nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (herziene Natuurbeschermingswet; kamerstukken II 1994/95, 23 580, nr. 8) kracht van wet zal hebben verkregen.

In dit wetsvoorstel is een speciale regeling opgenomen voor het aanwijzen van gebieden ter uitvoering van verdragen over andere internationale verplichtingen (artikel 46 van het wetsvoorstel), alsmede voor het stellen van nadere regels ter uitvoering van die verdragen of andere internationale verplichtingen (artikel 48). Daarmee kan op grond van het nationale recht uitvoering worden gegeven aan het bepaalde in artikel 6, eerste en tweede lid. Voor de goede orde wordt echter nogmaals opgemerkt dat voor het gebruik van de term «toestemming» gekozen is om niet van te voren vast te leggen met behulp van welke nationale instrumenten uitvoering wordt gegeven aan het bepaalde in het tweede lid. Daarmee behouden de verdragspartijen de nodige ruimte om nader te bepalen welk instrumentarium zij daartoe het meest geschikt achten.

### **Koninkrijkspositie**

Het verdrag zal, gelet op zijn aard, voor wat betreft het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
M. Patijn