

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 juli 1997

Met belangstelling is kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. De in het verslag gestelde vragen zullen zoveel mogelijk in de volgorde van het verslag worden beantwoord.

Algemeen

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de te volgen procedure als een van de verdragspartners zich niet in de adviezen kan vinden en er dus geen overeenstemming bestaat over hoe te handelen. Hierop kan worden geantwoord dat de Permanente Nederlands-Duitse grenswaterencommissie (PGC) is ingesteld ter bevordering van een samenwerking in goed nabuurschap met betrekking tot de grenswateren en als zodanig is aangewezen om de in het milieuprotocol vastgestelde taken ten behoeve van de samenwerking te verrichten. De PGC zal ter uitvoering van haar taken onder het milieuprotocol waarschijnlijk niet anders te werk gaan dan thans het geval is (procedureel en materieel). Ervaring in de PGC en soortgelijke gremia (zoals de Internationale Rijncommissie) leert dat het in de meeste gevallen lukt om in de PGC tot overeenstemming te komen. Indien in de PGC onverhoopt geen overeenstemming bereikt kan worden over adviezen, zullen de beide regeringen er naar streven overeenstemming te bereiken; definitieve besluitvorming is voorbehouden aan de verdragspartijen. Mocht ook deze laatste actie geen resultaat opleveren, dan kan iedere regering een beroep doen op bestaande volkenrechtelijke geschillenbeslechtingsprocedures (zoals bijvoorbeeld het Internationale Gerechtshof) of op de geschillenbeslechtingsprocedures van het Eems-Dollard verdrag.

De leden van de fractie van D66 vragen of de taken die de PGC krijgt toebedeeld als gevolg van het protocol sterk afwijken van de taken die zij

heeft op grond van het Grensverdrag. Tevens vragen deze leden hoe in de vereiste milieu-expertise zal worden voorzien. Hierop kan als volgt worden geantwoord. De Permanente Nederlands-Duitse Grenswaterencommissie (PGC) is krachtens artikel 64 van het Grensverdrag ingesteld. De taak van de PGC is de uitvoering van de waterstaatkundige vraagstukken met betrekking tot grenswateren te bevorderen. In de praktijk heeft de PGC in de afgelopen decennia haar werkgebied uitgebreid van puur waterstaatkundige vraagstukken naar vraagstukken die integraal waterbeheer betreffen. De toedeling van de taken uit het milieuprotocol is dan ook in lijn met de huidige praktijk. Wel is in het milieuprotocol expliciet vastgelegd aan welke natuur- en milieuonderwerpen de PGC aandacht dient te besteden. Voor de volledigheid kan er nog op worden gewezen dat de PGC zich niet bezighoudt met «territoriale» vraagstukken zoals het verloop van de landgrens en het grondbezit in de nabijheid van de grens. Dit is een taak die is toebedeeld aan de Grenscommissie ingesteld door artikel 3 van het Grensverdrag.

Door de samenstelling van de Nederlandse delegatie in de PGC is de vereiste deskundigheid op het gebied van water- en natuurbeheer aanwezig. Verder zal het trilaterale Waddenzeesecretariaat worden uitgenodigd om aan de werkzaamheden van de subcommissie Eems-Dollard deel te nemen.

Ten aanzien van de Nederlandse inbreng in de PGC vragen deze leden voorts of deze inbreng vooraf wordt besproken met Nederlandse milieuorganisaties, zoals dat het geval is voor de Maas- en Rijncommissie.

Hierop zij geantwoord dat de Nederlandse inbreng in internationale commissies zoals die van de Maas- en Rijncommissie niet systematisch vooraf wordt besproken met de Nederlandse natuur- en milieuorganisaties. De regering is dit ook niet van plan voor de Permanente Nederlands-Duitse Grenswaterencommissie. Het is natuurlijk wel mogelijk dat op initiatief van óf de Nederlandse delegatie óf de natuur- en milieuorganisaties over één of meerdere onderwerpen vooraf van gedachten wordt gewisseld.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De leden van de fractie van het CDA vragen enkele concrete voorbeelden ten aanzien van artikel 1, tweede lid, laatste gedachte-streepje, te geven hoe in casu «het principe van het niet verschuiven van milieubelasting naar andere milieucompartmenten» zou kunnen optreden.

Hierop kan als volgt worden geantwoord. Dit principe wordt zowel internationaal als in het Nederlandse milieubeleid al lange tijd gehanteerd. Formeel is het onder meer vastgelegd in Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG 1996 L257) en in het zogenoemde OSPAR-verdrag, het op 22 september 1992 te Parijs tot stand gekomen verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het Noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Trb. 1993, 16). Het is een regel die moet voorkomen dat de bescherming van één milieucompartment, bijvoorbeeld water, zo eenzijdig wordt aangepakt dat daardoor de belasting van een ander compartiment, bijvoorbeeld bodem, toeneemt. Stel bijvoorbeeld dat de zuivering van stedelijk afvalwater zowel een relatief schoon vloeibaar effluent oplevert als een hoeveelheid «vast» slib waarin het grootste deel van de niet-afbrekbare verontreiniging uit het oorspronkelijke rioolwater is geconcentreerd. Wanneer nu het «schone» effluent op oppervlaktewater geloosd wordt en het «verontreinigde slib» op de bodem wordt gebracht, zou men kunnen stellen dat het oppervlaktewater beschermd wordt ten koste van de bodem. Als er immers geen zuivering

zou zijn toegepast zou de gehele vuilbelasting op het oppervlaktewater zijn geloosd.

Het principe waarschuwt dus tegen sectorale eenzijdigheid bij het beschermen van het milieu. Bij de uitwerking van het principe in de praktijk is het echter van belang, niet te vervallen in een nieuwe sectorale rigiditeit, maar uit te gaan van integrale milieuzorg die er toe leidt dat de netto-belasting van het milieu als geheel vermindert. Indien het zuiveren van afvalwater in het voorbeeld een grote winst oplevert door een sterke verbetering van de kwaliteit van oppervlaktewater, is een geringe lokale verslechtering van de kwaliteit van de bodem acceptabel: het milieu als geheel wordt er immers beter van. Belangrijker is nog dat (door de onderlinge verbindingen tussen de milieucompartimenten) een sterke verbetering van de kwaliteit van oppervlaktewater op een wat grotere geografische schaal ook weer tot verbetering van de kwaliteit van de bodem en het grondwater zal leiden.

Artikel 4

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe de andere principes dan de zorg voor een duurzame ontwikkeling worden uitgewerkt, kan worden geantwoord dat partijen zich bij de voorbereiding van het milieuprotocol hebben laten leiden door de beginselen die uiteindelijk in het milieuprotocol terecht zijn gekomen. In de tekst van het milieuprotocol is voorts afgesproken dat de partijen zich bij de uit het milieuprotocol voortvloeiende samenwerking zullen laten leiden door deze zelfde beginselen. Dit zal dan met name gestalte krijgen in het kader van de samenwerking binnen de PGC. Met name in de adviezen en aanbevelingen die de PGC op grond van artikel 5, tweede lid, van het milieuprotocol kan uitbrengen, zullen deze beginselen doorklinken.

De leden van de fractie van D66 vragen of uit de zinsnede «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, resp. de hydrologie in enge zin» (art. 4) moet worden opgemaakt dat deze betekenis niet blijkt uit de Nederlandse tekst van het Protocol.

In antwoord op deze vraag kan er op worden gewezen dat in hoofdstuk 2 van het Eems-Dollardverdrag wordt gesproken over «waterbouwkundige werkzaamheden» en in hoofdstuk 5 over «waterstaatszorg». Deze termen hebben in Nederland in de afgelopen decennia een duidelijk bredere interpretatie gekregen dan ten tijde van het opstellen van het Verdrag in 1960 het geval was. In die tijd beoogde de term «waterbouwkundige werkzaamheden» met name civieltechnische aanleg, onderhoud en verbetering en de term «waterstaatszorg» met name hydrologie. De gebruikte terminologie in de Duitse tekst van het Eems-Dollardverdrag is met name voor de term «waterstaatszorg» veel explicieter, namelijk «Strompolizei». Ondanks deze kanttekening wijkt de strekking van de Nederlandse tekst van het Verdrag niet af van die van de Duitse tekst en geeft dan ook geen aanleiding tot misverstanden tussen partijen, noch in het kader van de uitvoering van het Eems-Dollardverdrag zelf, noch bij het aanvullend Eems-Dollardmilieuprotocol.

De leden van de fractie van D66 vragen voorts welke maatregelen worden genomen en welke instrumenten worden ingezet om de doelstelling verwoord onder artikel 4, onderdeel b, te bereiken.

Hierop antwoorden wij dat in dit verband gewezen kan worden op het overleg over deze onderwerpen dat thans plaatsvindt in de subcommissie-H «Eems-Dollard» van de PGC.

Artikel 5

Op de vraag van de leden van de fractie van het CDA op welke wijze de PGC haar in artikel 5, derde lid, genoemde werkzaamheden openbaar maakt, ook de leden van de fracties van D66 en van de PvdA vragen hiernaar, kan worden geantwoord dat de door de PGC vastgestelde verslagen van de vergaderingen van de subcommissie H, Eems-Dollard ter informatie worden gezonden aan onder andere de Eemsc commissie, de trilaterale Waddenzeesamenwerking en de Nieuwe Hanze-Interregio.

Van de resultaten van de werkzaamheden van de PGC wordt onder meer verslag gedaan in de jaarlijkse Voortgangsrapportage Integraal Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden. Daarnaast heeft de PGC de mogelijkheid om rapportages en publicaties uit te brengen over de resultaten van haar werkzaamheden. Nederland zal er naar streven de PGC zo open mogelijk te laten functioneren.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het wellicht aanbeveling verdient informatie over aangevraagde vergunningen in plaats van over verleende vergunningen uit te wisselen. In dit verband vragen de leden van de fractie van de VVD waarom er niet voor gekozen is om de vergunningverlening te coördineren. De leden van de fractie van D66 vragen in verband met de vergunningverlening of een informatieplicht voldoende is.

Hierop moge worden geantwoord dat een goede afstemming wordt bevorderd wanneer Nederlandse en Duitse overheden elkaar informeren over voorgenomen activiteiten met belangrijke milieugevolgen en waarvoor vergunningverlening is vereist. Het is hierbij van belang een onderscheid te maken tussen vergunningplichtige voorgenomen activiteiten met belangrijke milieugevolgen en voorgenomen activiteiten waarbij dat niet het geval is. Voor de eerste groep, die grofweg te rubriceren valt onder activiteiten waarvoor een m.e.r.-plicht geldt en waarbij sprake is van grensoverschrijdende activiteiten, zijn in paragraaf 7.8. van de Wet Milieubeheer bepalingen opgenomen over het informeren en betrekken van overheden en burgers over de landsgrens heen. De essentialia van deze bepalingen zijn informatie-uitwisseling, betrokkenheid in de procedure en onderling overleg (consultatie). In voornoemde paragraaf wordt artikel 7 van de Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG 1985 L175) en het op 25 februari 1991 te Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake grensoverschrijdende milieu-effectrapportage geïmplementeerd. Voor de tweede groep (activiteiten waarvan geen grote milieugevolgen te verwachten zijn) acht het kabinet het niet wenselijk om voor alle vergunningaanvragen vooraf informatie uit te wisselen tussen Nederlandse en Duitse overheden, dit gezien het grote aantal vergunningverlenende instanties aan Nederlandse en Duitse kant. Wel kan worden nagegaan of met Duitsland en met de vergunningverlenende instanties vanuit het oogpunt van natuur- en milieubelang voor deze tweede groep een zinvolle selectie kan worden afgesproken.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of het mogelijk is de stortingen van baggerspecie vooraf af te stemmen in plaats van te evalueren, kan worden geantwoord dat in het kader van het Eems-Dollardverdrag reeds afspraken zijn gemaakt over de stortingen van baggerspecie afkomstig uit het Eemsgebied. In artikel 5, vierde lid, onder m, is vastgesteld dat de stortingen van baggerspecie, voorzover deze niet

in het Eems-Dollardverdrag geregeld is, geëvalueerd dient te worden. Deze evaluatie heeft met name betrekking op de verwezenlijking van het streven naar verbetering van de kwaliteit van de sedimenten (artikel 4, onderdeel b). Specifiek valt te denken aan de storting van baggerspecie die afkomstig is van buiten het verdragsgebied, in het bijzonder vanuit de aanpalende havens. De regering is in beginsel voor afstemming, maar wil een definitieve beslissing af laten hangen van de nog uit te voeren evaluaties.

Deze leden vragen tevens wat wordt bedoeld met de «beoordeling van bouwactiviteiten» in artikel 5, vierde lid, onder o, van het protocol en of hieronder het hebben van inspraak wordt begrepen.

Hierop kan als volgt worden geantwoord. Met de beoordeling van bouwactiviteiten wordt bedoeld dat de PGC advies kan uitbrengen over bouwactiviteiten voor zover deze nadelige effecten kunnen hebben voor het water- en natuurbeheer in de Eemsmonding. Het opstellen en uitbrengen van dit advies staat los van de procedures die gelden voor grensoverschrijdende milieu-effectrapportage, zoals vastgelegd in het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband (Espoo-verdrag), de EG-richtlijn MER en de Wet Milieubeheer. Inspraak is in ieder geval geregeld in de officiële MER-procedures. Hoe de PGC denkt om te gaan met inspraak dient nog nader te worden uitgewerkt.

Ook vragen deze leden wie de verdere actieprogramma's in het kader van artikel 5, zesde lid, opstelt en of de PGC daarin een stem heeft.

Het antwoord dat op deze vraag gegeven kan worden is afhankelijk van het onderwerp en het gebied waarop zo'n actieprogramma van toepassing is. Het zou hierbij om bijvoorbeeld nationale, bilaterale of trilaterale actieprogramma's kunnen gaan op terreinen die niet liggen op, maar wel een raakvlak hebben met, het water- en natuurbeheer in het verdragsgebied.

Gezien haar verplichtingen, zoals vastgelegd in artikel 5, eerste lid en artikel 5, zesde lid van het protocol, zal de PGC in nauwe samenwerking met betrokken partijen deze actieprogramma's onderling dienen af te stemmen.

De leden van de fractie van het CDA vragen wanneer de PGC competent is op grond van artikel 5, zevende lid, en wanneer de regering competent is. Tevens vragen deze leden of hierover onderlinge afstemming plaatsvindt.

Hierop kan als volgt worden geantwoord. De PGC is bevoegd te handelen ten aanzien van alle taken genoemd in artikel 5 en andere zaken ter verwezenlijking van de doelstellingen genoemd in artikel 4. Wat betreft de competentie van de PGC en de onderlinge afstemming met de regering kan vermeld worden dat de PGC een adviserende rol heeft over de in het protocol genoemde samenwerking. De definitieve besluitvorming ter zake is voorbehouden aan de regeringen van partijen.

De vraag van de leden van de fractie van D66 vragen of de werkzaamheden van de PGC zoals genoemd in artikel 5, vierde en vijfde lid, nader worden ingevuld via de gemeenschappelijke actieprogramma's, kan bevestigend worden geantwoord. Wat betreft de vraag van deze leden naar de onderwerpen die van Nederlandse zijde worden ingebracht, kan worden geantwoord dat de onderwerpen zoals vermeld in artikel 5, vierde en vijfde lid, gemeenschappelijk door beide partijen tijdens de onderhandelingen zijn vastgesteld. Thans is het niet te voorzien welke van deze onderwerpen specifiek door Nederland ingebracht zullen worden in de gemeenschappelijke actieprogramma's.

Op de vraag van deze leden naar de evaluatie van het storten van baggerspecie, kan worden gemeld dat overleg hierover plaats vindt in de subcommissie H «Eems-Dollard» van de PGC.

Artikel 6

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering de mening van deze leden deelt dat ingevolge artikel 6, tweede lid, ook handelingen zouden moeten worden vastgesteld die mogelijk schadelijk zijn voor de natuurwetenschappelijke bescherming van beschermde gebieden.

Hierop kan bevestigend worden geantwoord. In overleg met Duitsland kunnen ingevolge artikel 6, tweede lid, van het milieuprotocol ook handelingen die mogelijk schadelijke gevolgen hebben voor de natuurwetenschappelijke betekenis van de beschermde gebieden worden aangewezen als handelingen waarvoor toestemming is vereist. Van Nederlandse zijde zal bekeken worden welke mogelijk schadelijke handelingen daarvoor in aanmerking komen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat moet worden verstaan onder handelingen als bedoeld in artikel 6, tweede lid. Tevens vragen deze leden wie de schadelijke handelingen vaststelt en hoe men daarvan kennis kan nemen. Hierop antwoorden wij als volgt. Gelet op de tekst van artikel 6, tweede lid, van het milieuprotocol worden onder handelingen verstaan al die handelingen die schadelijk kunnen zijn voor de natuurwetenschappelijke betekenis van de beschermde gebieden. Leidraad voor de Nederlandse inbreng in het overleg met Duitsland zullen die handelingen zijn die thans onder artikel 12 van de Natuurbeschermingswet als schadelijke handelingen worden beschouwd. Onder handelingen worden alle toekomstige handelingen verstaan, alsmede de voortzetting van bestaande voortdurende handelingen in ieder geval voorzover er sprake is van een intensivering van de schadelijke belasting voor het beschermde gebied. De schadelijke handelingen zullen in onderling overleg worden besproken in de PGC. Op basis van een advies van de PGC zal voor Nederland de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de schadelijke handelingen formeel vaststellen. Dit besluit zal in de Staatscourant worden gepubliceerd.

Implementatie

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar een reactie van de regering op het standpunt dat bij het vragen van toestemming voor schadelijke handeling externe werking van de Natuurbeschermingswet voor de hand ligt. Ook de leden van de fractie van D66 vragen naar de mogelijkheid om externe werking aan de Natuurbeschermingswet te geven. Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

Het ligt in het voornemen van het kabinet om in overleg met Duitsland ook handelingen toestemmingsplichtig te stellen die buiten het aangewezen gebied plaats zullen vinden maar die daarbinnen schadelijke effecten voor de natuurwetenschappelijke betekenis ervan zullen hebben. De tekst van artikel 6, tweede lid, van het milieuprotocol laat daarvoor uitdrukkelijk de ruimte.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening van de Wadden Advies Raad van 11 december 1996 deelt dat het een goede zaak zou zijn een inventarisatie te houden van de verschillen in beheer van het gebied aan weerszijden van de grens, ter overbrugging van geconstateerde verschillen in beheer.

Hierop kan geantwoord worden dat, gelet op de tekst van artikel 5, vierde lid, onderdeel e, en vijfde lid, de PGC onder meer de opdracht heeft om tot gemeenschappelijke doelstellingen voor water- en natuurbeheer te komen en voorts om voorstellen te doen om het gebruik in overeenstemming te brengen met deze doelstellingen. De suggestie van de Wadden Advies Raad zal bij deze werkzaamheden worden betrokken.

Wat betreft de gemeenschappelijke doelen voor water- en natuurbeheer, zo kan aan de leden van de PvdA-fractie gemeld worden, heeft de PGC, op grond van artikel 5 van het milieuprotocol, zowel tot opdracht om gemeenschappelijke doelen voor het waterbeheer als voor het natuurbeheer te ontwikkelen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Natuurbeschermingswet 1994 het meest geëigende instrument is voor implementatie van het protocol in nationale regelgeving, voor schadelijke handelingen in het kader van artikel 6 en voor het aanvragen van de vereiste toestemming, en in verband hiermee vragen zij wanneer de nota naar aanleiding van het eindverslag van de Natuurbeschermingswet 19.. is te verwachten.

Hierop kan als volgt worden geantwoord.

De Natuurbeschermingswet 19.., die thans ter behandeling bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ligt, is het enige geëigende instrument voor implementatie van het milieuprotocol. Op basis van de artikelen 46 en 48 van deze wet kunnen beschermde gebieden worden aangewezen ter uitvoering van onder meer verdragen, alsmede nadere regels worden gesteld ten aanzien van deze gebieden, waaronder de rechtsgevolgen van de aanwijzing. De huidige Natuurbeschermingswet is een minder geëigend instrument omdat onder andere de rechtsgevolgen van een aanwijzing als beschermd natuurmonument ingevolge artikel 12 van de Natuurbeschermingswet 1994 voor een onbepaalde groep mensen gelden, terwijl in het milieuprotocol is afgesproken dat de rechtsmacht zich beperkt tot Nederlanders en zich in Nederland bevindende personen.

De nota naar aanleiding van het eindverslag van de Natuurbeschermingswet 19.. is aan de Tweede Kamer verzonden op 28 maart 1997, waar zij is ontvangen op 1 april 1997. Gelet hierop ligt inwerkingtreding van deze wet medio 1998 in de rede.

De leden van de fractie van D66 vragen of het Duitse stuwdamproject in de Eems, vlakbij de Dollard, zich verdraagt met de geest van het Milieuprotocol. Tevens vragen zij hoe de toetsing aan het protocol plaatsvindt. Hierop kan als volgt worden geantwoord.

Het kabinet heeft kennis genomen van het in maart 1997 verschenen dusgenaamde Erläuterungsbericht «Errichtung eines Sperrwerkes in der Ems vor Gandersum». Het is door de Bezirksregierung toegezonden aan een groot aantal overheden en organisaties in Nederland en de Bondsrepubliek als ook ter kennis gebracht van de subcommissie-H, Eems-Dollard, van de PGC. De geplande locatie van de «Sperrwerke» ligt buiten het verdragsgebied. Echter, artikel 5, vierde lid 4, onderdeel o, schrijft voor dat samengewerkt zal worden op het gebied van waterbeheer, met in het bijzonder de beoordeling van bouwactiviteiten met inbegrip van de aanleg van dijken en havens voor de vestiging van industrie, voor zover deze nadelige effecten kunnen hebben op het water- en natuurbeheer in de Eemsmonding, onverminderd de samenwerkingsprocedures voor grensoverschrijdende milieu-effectrapportage. Zoals in de memorie van toelichting ook is aangegeven beoogt dit onderdeel het water- en natuurbeheer te vrijwaren voor aantastingen ten gevolge van maatregelen in de omgeving van het samenwerkingsgebied. De regering zal de ontwikkelingen van de plannen in Duitsland met aandacht blijven volgen.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
M. Patijn