

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 21 maart 1997

De vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de eer omtrent haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud, dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet dat beoogt het (kort samengevat) Eems-Dollard milieuprotocol voor Nederland goed te keuren. Zij hechten groot belang aan het tot standbrengen van een aanvullende internationale regeling ten behoeve van het natuurwetenschappelijk en milieuhygiënische beheer in dit gebied. Met de voorgestelde keuze van een volkenrechtelijk bindend instrument, namelijk van een Aanvullend Protocol bij het Eems-Dollardverdrag, kunnen zij instemmen. Ook met de praktische oplossing de bestaande Permanente Grenswaterencommissie (PGC) de in het protocol toe te wijzen taken ten behoeve van de samenwerking te laten verrichten, zijn zij het eens. De leden van de PvdA-fractie gaan er daarbij van uit dat, zoals Nederland een vertegenwoordiger van het ministerie van LNV aan de delegatie van de PGC zal toevoegen, ook aan Duitse zijde de commissie zal worden versterkt met deskundigheid op het gebied van natuurbescherming en natuurbeheer.

Ook de leden van de CDA- en VVD-fracties hebben met belangstelling kennis genomen van de inhoud van onderhavige protocol. Hoewel het de leden van de CDA-fractie verheugt dat met dit protocol het natuur- en waterbeheer in een kwetsbaar natuurgebied geregeld wordt, willen zij op enkele punten graag aanvullende informatie hebben. Voorts merken deze

Samenstelling:

Leden: Beinema (CDA), Van der Linden (CDA), Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), H. Vos (PvdA), Van Traa (PvdA), voorzitter, Verspaget (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Valk (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Woltjer (PvdA), Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), Verhagen (CDA), Roethof (D66), Rouvoet (RPF), Van den Doel (VVD), R. A. Meijer (Groep Nijpels) en De Haan (CDA).

Plv. leden: Leers (CDA), Bremmer (CDA), Korthals (VVD), Van der Stoel (VVD), Voûte-Droste (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Dijkma (PvdA), Lilipaly (PvdA), Gabor (CDA), De Graaf (D66), Van Gijzel (PvdA), Van den Berg (SGP), Houda (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Hoogervorst (VVD), Dittrich (D66), Hillen (CDA), vacature CD, Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Van Waning (D66), Leerkes (Unie 55+), Bolkestein (VVD), Hendriks (HDRK) en Bukman (CDA).

leden op dat het protocol weinig concrete maatregelen bevat en in vage bewoordingen is gesteld. Daarom stellen zij (artikelsgewijs) enkele vragen om enige verduidelijking te verkrijgen.

De leden van de VVD-fractie merken het volgende op. Zij kunnen zich vinden in de keuze voor de Permanente Grenswaterencommissie om de taken uit het aanvullende protocol uit te voeren; in het protocol krijgt de Commissie louter adviserende bevoegdheden. Wat is 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?

De leden van de fractie van D66 zijn erover verheugd dat met het Eems-Dollard Milieuprotocol voor het laatste grote grensoverschrijdende watersysteem, dat deels in Nederland is gelegen (de Eemsmonding), een instrument voor samenwerking wordt geschapen. Daarbij merken deze leden wel op dat bepalingen inzake natuurbeheer en waterkwaliteit al in het kader van de voorgenomen aanleg van de Dollardhaven in het bestaande Eems-Dollardverdrag van 1960–1964 zouden worden opgenomen.

Hoewel de leden van de fractie van D66 zich kunnen vinden in de strekking van het aanvullende protocol dat onder meer uitgaat van het voorzorgprincipe en de zorg voor duurzame ontwikkeling, maken zij nog een aantal opmerkingen en stellen zij enige vragen hierover.

De leden van de fractie van D66 vinden het van belang dat de permanente Nederlands-Duitse Grenswaterencommissie (PGC) werkt aan een nadere invulling van het Eems-Dollardverdrag. In dit verband vragen deze leden zich af, of de taken die de PGC krijgt toebedeeld als gevolg van het protocol sterk afwijken van de taken die deze Commissie heeft op grond van het Grensverdrag, aangezien het bij het protocol gaat om milieu-onderwerpen en bij het verdrag om meer «territoriale» onderwerpen (bijvoorbeeld: verloop van landgrens, grondbezit in de nabijheid van de grens, grensoverschrijdend verkeer). Zo ja, hoe zal de vereiste «milieu-expertise» worden voorzien? Zal de Nederlandse inbreng in die Commissie, net als dat bij de Maas- en Rijncommissies het geval is, vooraf worden besproken met Nederlandse milieuorganisaties? Verder zijn deze leden van mening dat op korte termijn gemeenschappelijk doelstellingen op het terrein van natuurbeheer en waterkwaliteit voor het gebied moeten worden ontwikkeld. Daarbij moet volgens deze leden worden gedacht aan het onder de beschermende werking van de Natuurbeschermingswet brengen van de droogvallende platen als de Hond en de Paap. Ook moet worden gedacht aan het aanwijzen van beschermde gebieden, waartoe het verdrag slechts een mogelijkheid biedt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De leden van de CDA-fractie stellen het op prijs indien de regering ten aanzien van artikel 1, tweede lid, laatste gedachten-streepje enkele concrete voorbeelden geeft hoe in casu «het principe van het niet verschuiven van milieubelasting naar andere milieucompartimenten» zou kunnen optreden.

Artikel 4

In artikel 4 wordt het principe van de zorg voor een duurzame ontwikkeling uitgewerkt. Hoe wordt aan de andere principes zoals genoemd in het tweede lid van artikel 1 uitwerking wordt gegeven, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Moet 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, respectievelijk de hydrologie in enge zin», worden opgemaakt dat die uitleg niet blijkt uit de Nederlandse tekst van het protocol, vragen de leden van de D66-fractie vervolgens. Zo ja, zou daarin niet op een of andere wijze moeten worden voorzien, omdat uiteraard ook de Nederlandse tekst op dit punt ondubbelzinnig moet zijn?

In artikel 4 staat onder onderdeel b dat verbetering van de waterkwaliteit en van de waterbodems, met name in verband met de baggerproblematiek, één van de doelstellingen is. De leden van de fractie van D66 vragen zich af welke maatregelen zullen worden genomen en/of welke instrumenten zullen worden ingezet om deze doelstelling te bereiken.

Artikel 5

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming geconstateerd dat belangrijke beginselen met zoveel woorden in het aanvullende protocol zijn opgenomen, waarbij naast onder andere het principe van goed nabuurschap, het principe van voorzorg en de zorg voor duurzame ontwikkeling uitdrukkelijk worden genoemd. Deze leden achten dit van groot belang. Het heeft hen daarom enigszins bevreemd dat in artikel 5, lid 4 sub i en lid 5 sub g, niet is opgenomen de verplichte informatie-uitwisseling over de voornemens tot vergunningverlening in de Eemsmonding. Immers, juist bij de afweging van belangen die aan de vergunningverlening voorafgaat zal onderling overleg van groot belang zijn, wil gemeenschappelijk het voorzorgbeginsel daadwerkelijk tot uitdrukking worden gebracht.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens op welke wijze de Commissie haar in artikel 5, derde lid, genoemde werkzaamheden openbaar maakt.

In artikel 5, lid 4 sub i/lid 5 sub g, wordt de samenwerking op het gebied van het waterbeheer uitgewerkt door te stellen dat informatie-uitwisseling plaatsvindt over verleende vergunningen in de Eemsmonding. Verdient het wellicht aanbeveling, zo vragen de leden van de CDA-fractie, in het kader van een goede afstemming, informatie uit te wisselen over aangevraagde vergunningen in plaats van over verleende vergunningen?

In artikel 5, lid 4 sub m, is sprake van een evaluatie van stortingen van baggerspecie. De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is de stortingen van baggerspecie vooraf af te stemmen in plaats van te evalueren.

In artikel 5, lid 4 sub o, wordt gesproken over beoordeling van bouwactiviteiten. De leden van de CDA-fractie willen weten wat wordt bedoeld met «beoordeling van bouwactiviteiten». Is hieronder begrepen het hebben van inspraak?

In het kader van de in artikel 5, lid 6, genoemde actieprogramma's vragen deze leden vervolgens wie de «verdere actieprogramma's» opstelt. Heeft de Commissie hierin een stem?

In artikel 5, lid 7, wordt gesproken over de competentie van de Commissie. Aan welk soort zaken, waarin de Commissie bevoegd is te handelen, wordt gedacht? Wanneer behoort «een zaak» tot de competentie van de Commissie en wanneer tot die van de regering(en)? Vindt hierover onderlinge afstemming plaats?

In artikel 5, lid 5 sub g van het Protocol wordt gesproken over informatie-uitwisseling over verleende vergunningen. De leden van de VVD-fractie willen weten waarom er niet voor is gekozen om de

vergunningverlening te coördineren en/of gemeenschappelijke voorwaarden overeen te komen.

De leden van de fractie van D66 constateren dat op een groot aantal punten de werkzaamheden van de Grenswaterencommissie, zoals vermeld in artikel 5, leden 4 en 5, weinig concreet zijn ingevuld. Naar aanleiding daarvan stellen zij de volgende vragen. Worden de werkzaamheden nader ingevuld via de gemeenschappelijke actieprogramma's? Welke onderwerpen zullen daarin van Nederlandse zijde worden ingebracht? Op welke wijze zal de commissie naar verwachting voorzien in het openbaar maken van de resultaten van haar werkzaamheden? Welke vorm zal de evaluatie van het storten van baggerspecie krijgen?

Artikel 6

De leden van de PvdA-fractie gaan er van uit dat de ex artikel 6, lid 2 – in onderling overleg vast te stellen handelingen die schadelijk zijn voor de natuurwetenschappelijke betekenis van beschermde gebieden mede omvatten handelingen die mogelijk schadelijk zijn. Essentie van het voorzorgbeginsel is immers dat in geval van onzekerheid daarover het voordeel van de twijfel wordt gegeven aan natuur (en milieu). Deelt het kabinet deze mening?

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens wat in artikel 6, tweede lid, wordt verstaan onder het begrip «handelingen». Gaat het hierbij om toekomstige «handelingen» of ook om «handelingen» die reeds plaatsgevonden hebben? Wie stelt de schadelijke «handelingen» vast en hoe kan men daarvan kennis nemen?

Implementatie

Nu wordt gesteld dat ten aanzien van 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, de toepassing van de Natuurbeschermingswet het meest voor de hand ligt, menen de leden van de PvdA-fractie dat externe werking daarvan op zijn plaats is. Activiteiten die buiten het verdragsgebied plaatsvinden maar daarbinnen wel schadelijke invloed kunnen hebben, kunnen dan ook als schadelijke handelingen worden aangemerkt en daarmee vergunningplichtig zijn. Deze leden vragen vervolgens het Kabinet op hun standpunt te reageren.

Nu er blijkbaar een subcommissie is gevormd, zo vervolgen deze leden, die zich zal bezighouden met de uitvoering van het milieuprotocol dienen de verslagen van de werkzaamheden van deze subcommissie in het trilaterale samenwerkingsverband aan de orde te komen; dit temeer omdat in de pre-ambule van het protocol wordt verwezen naar de trilaterale Waddenzee-samenwerking en omdat in artikel 5, lid 3 is vastgelegd dat voor openbaarmaking van de resultaten van de werkzaamheden wordt zorggedragen.

Deelt het kabinet de mening van de Wadden Advies Raad, zoals neergelegd in het advies d.d. 11-12-1996, dat het een goede zaak zou zijn een inventarisatie te houden van de verschillen in beheer van het gebied aan weerszijde van de grens, in Duitsland en Nederland, en wel ter overbrugging van geconstateerde verschillen in beheer, bijvoorbeeld waar het gaat om kwelderbeheer? Ook is het van belang te komen tot gemeenschappelijke doelen voor water- en natuurbeheer, menen deze leden.

De leden van de CDA-fractie vragen, in verband met de implementatie van het protocol in nationale wetgeving of wat betreft schadelijke handelingen in het kader van artikel 6 en het aanvragen van de vereiste

toestemming, de Natuurbeschermingswet 1994 wel het geëigende instrument zal zijn om te voldoen aan de voorwaarde van artikel 6, lid 2. Deze wet is namelijk nog niet in werking getreden. Momenteel is de Tweede Kamer in afwachting van de nota naar aanleiding van het eindverslag. Wanneer is deze nota te verwachten? Welk ander nationaal instrument komt eventueel in aanmerking om te voldoen aan het bepaalde in artikel 6, lid 2, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering welke mogelijkheden er zijn om de Natuurbeschermingswet een vergaande externe werking te geven. Dit zou betekenen dat activiteiten die zich afspelen buiten het verdragsgebied, maar die daarop wel schade kunnen uitoefenen, als een schadelijke handeling moeten worden beschouwd en dus vergunningplichtig zijn. Hierbij denken zij bijvoorbeeld aan de emissies van verontreinigende stoffen door de industrie in Delfzijl.

Tevens willen deze leden hun verontrusting uitspreken over de serieuze plannen van Duitsland om in de Eems, vlakbij de Dollard, een stuwdam aan te leggen, die een sterk negatieve uitwerking kan hebben op het hydrologische, morfologische en ecologische systeem van de Dollard. Verdraagt een dergelijk project zich met de geest van het milieuprotocol en op welke wijze vindt toetsing aan het protocol plaats? Daarnaast zijn deze leden van mening dat in het kader van de uitvoering van het protocol de overheden in Nederland, alsmede belanghebbenden in Nederland en Duitsland (o.a. milieu- en natuurorganisaties) in een vroeg stadium behoren te worden geïnformeerd over projecten en voorgenomen vergunningen die van invloed kunnen zijn op het verdragsgebied. Is in het kader van het bevorderen van een vergaande vorm van samenwerking tussen de verdragsstaten door de PGC, slechts een informatieplicht over verleende vergunningen voldoende?

De voorzitter van de commissie,
Van Traa

De griffier van de commissie,
Janssen