

8 EEMS-DOLLARDVERDRAG EN AANVULLEND PROTOCOL TOT REGELING VAN DE SAMEN- WERKING MET BETREKKING TOT HET WATERBEHEER EN HET NATUURBEHEER IN DE EEMSMONDING (EEMS-DOLLARDMILIEU- PROTOCOL)

*Luuk Boerema**

8.1 INLEIDING

Nederland verschilt al van oudsher met Duitsland van mening over de loop van de zee-grens door de Eemsmonding en de Dollard. Uit een artikel van Van Oordt uit 1930 blijkt dat al vanaf omstreeks 1460 vanuit Pruisen zou zijn betoogd 'dat de geheele Eems Pruisisch territorium is, op eene schenking die in 1454 zou zijn gedaan door keizer Frederik III aan den Oostfrieschen vorst Ulrich Cirkzena, waarbij de geheele Eems aan dezen zou zijn toegewezen'.¹ De auteur van het artikel wijst erop, dat volgens hem als vaststaand kan worden aangenomen dat een dergelijke schenking niet heeft plaatsgevonden. De zogenaamde schenking van de Eems zou op een vervalsing van documenten berusten. Hoe dan ook: de geboorte van het 'betwist gebied' had plaatsgevonden, een kwestie die tot op de dag van vandaag voortduurt. De Bondsrepubliek is van mening dat het betwist gebied rechtmatig is verkregen en vervolgens in ongestoord langdurig bezit is gebleven. Er is wat haar betreft geen reden tot wijziging van de situatie. De grens in de Eems-Dollard zou volgens internationaal recht in het midden van de vaargeul moeten liggen.²

Volgens de Nederlandse rechtsopvatting loopt de grens in de Dollard vanaf Nieuwe Statenzijl recht naar de Eems om daar het midden van de stroom te volgen. De grens snijdt hierbij de Geisedam, een leidam van de Eems. Volgens de Duitse opvatting is het Neder-

* De auteur bedankt Dick As (RWS NN) en Marjan Datema (Min. LNV) voor resp. het beantwoorden van vragen en waardevol commentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk.

1 H.L. Van Oordt, 'De Eemsgrens', *De Gids*, jaargang 94, 1930, p. 211 e.v.

2 Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee en de Overeenkomst inzake de Toepassing van Deel XI van dat Verdrag, *PbEG* 1998 197/L.

landse deel kleiner en volgt de grens in de Eems de laagwaterlijn aan de Nederlandse kant. De zandbank Hond en Paap zou naar deze opvatting volledig Duits zijn. Ook liggen naar Duitse rechtsopvatting kleine delen van de havenpielen van Delfzijl eigenlijk in Duitsland.³

Figuur 8.1 Kaartbeeld Eems-Dollardverdragsgebied⁴



Voor dit gebied is een afzonderlijk verdrag vastgesteld, het Eems-Dollard Verdrag (verder: ED-Verdrag).

Het ED-Verdrag is er met name op gericht te komen tot samenwerking met betrekking tot scheepvaart in de Eemsmonding in een gebied binnen de territoriale zee tot drie zeemijl. Ten tijde van de onderhandeling van het Verdrag hadden Nederland en de Bondsrepubliek beiden een territoriale zee van drie zeemijl. Het ED-Verdrag uit 1960 vormt nu de basis voor deze samenwerking, die wordt geconcretiseerd in een aantal samenwerkingsovereenkomsten.⁵ Dit Algemeen Verdrag is goedgekeurd bij Rijkswet van 9 mei 1963 en is in werking getreden met ingang van 1 augustus 1963.⁶

Het ED-Verdrag reguleert niet de winning van olie en gas en andere vaste, vloeibare of gasvormige stoffen die zich in de ondergrond bevinden. Deze materie is geregeld in de

3 In de Eemskommissie zijn met Duitsland afspraken gemaakt over de praktische uitleg van de grenslijn, op een vaste afstand van de Nederlandse kustlijn. Bij landaanwinning, zoals bij de kwelder Marconi in Delfzijl, zou de grens dan ook verschuiven (mondelijke mededeling Dick As, RWS NN).

4 *Kamerstukken II* 1960/61, 6250, nr. 4, Bijlage bij memorie van toelichting bij de 'goedkeuring van het op 8 april 1960 te 's-Gravenhage tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland gesloten Algemeen Verdrag, van de verdragen, overeenkomsten en protocollen die daarvan deel uitmaken en van enige tezelfdertijd gewisselde brieven', beschikbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/sgd:19601961:0000705> en https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19601961/0000262203/1/pdf/SGD_19601961_0000644.pdf.

5 Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland tot regeling van de samenwerking in de Eemsmonding (Eems-Dollardverdrag), *Trb.* 1960, 69.

6 *Stb.* 1963, 198.

Aanvullende Overeenkomst bij het Eems-Dollard Verdrag van 1962.⁷ Voor de winning van deze delfstoffen is het toepassingsgebied van het ED-Verdrag door een lijn in tweeën verdeeld. Nederland is bevoegd deze materie te reguleren ten westen van deze lijn en de Bondsrepubliek ten oosten van deze lijn. Volgens de considerans van deze overeenkomst werden partijen geleid door de 'wens de ontginning van de bodemschatten in de ondergrond van de Eemsmonding te bevorderen en met de bedoeling daarbij samen te werken in de geest van artikel 48' van het ED-Verdrag.

Het ED-Verdrag ziet verder slechts in beperkte mate op natuur- en milieubescherming. Deze materie zou aanvankelijk onderdeel vormen van een ander op te stellen verdrag, het 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) uit 1984. Dit is echter nooit volledig tot stand gekomen, mede omdat de trilaterale samenwerking tussen de Waddenstaten vorm begon te krijgen. Nederland is met Duitsland overeengekomen niet langer te streven naar inwerkingtreding van dit verdrag. Daarmee bleef de wens bestaan om voor natuur en milieubescherming te komen tot een betere samenwerking, waarbij ook afspraken konden worden gemaakt over effectuering van maatregelen voor natuur en milieu. Daarnaast wensten beide landen uitvoering te geven aan het op 17 maart 1992 te Helsinki tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (*Trb.* 1992, 199) opgenomen bepalingen met betrekking tot milieusamenwerking.⁸

Dit was de basis voor het in 1996 vastgestelde Eems-Dollardmilieuprotocol (verder: ED-milieuprotocol).⁹ Er is gekozen voor de vorm van een Aanvullend Protocol bij het ED-Verdrag in plaats van een zelfstandig verdrag op aandringen van Nederland. De in het protocol voorziene samenwerking op het gebied van water- en natuurbeheer vult lacunes op in het ED-Verdrag en sluit nauw aan op dit verdrag.

Een belangrijke rol binnen het Verdrag is toebedeeld aan de Eemskommissie. Hoofdstuk 8 van het ED-Verdrag regelt de instelling van deze Eemskommissie. Volgens artikel 29 lid 2 van het ED-Verdrag benoemt elke regering drie deskundigen als Eemskommissarissen, van wie er twee vertrouwd dienen te zijn met de plaatselijke omstandigheden. De Eemskommissie komt ten minste eenmaal per jaar bijeen, en voorts wanneer zij dit zelf nodig oordeelt of op verzoek van een van beide regeringen. Andere deskundigen kunnen tot de zittingen van de Eemskommissie worden uitgenodigd. Als belangrijkste taken heeft

7 *Trb.* 1962, 54.

8 *Kamerstukken II* 1996/97, 25162, nr. 3, p. 1.

9 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), *Trb.* 1996, 258.

de Eemscmissie het voeren van overleg over vraagstukken op het gebied van de waterbouw, de bebakening, de waterstaatszorg, de opmetingen, peilingen en hydrologische onderzoeken, de landaanwinning, de indijking, de kustverdediging en de winning van zand, grint en schelpen.¹⁰

Verder gaat de commissie over de inspectie van de vaarwateren en de bebakening en brengt ze verslag uit over de resultaten van de inspecties aan de regeringen. Ze mag aanbevelingen voorleggen aan de regeringen en advies geven over alle vraagstukken waarover de regeringen haar advies vragen. Verder neemt ze mededelingen over de uitvoering van nieuwe waterbouwkundige werkzaamheden of nieuwe bebakeningswerkzaamheden in ontvangst. De commissie onderzoekt de bezwaren die worden ingediend over werkzaamheden (bezwaren tegen voorgenomen of reeds begonnen werkzaamheden en maatregelen, of tegen het achterwege laten daarvan, op het gebied van de waterbouwkunde, de bebakening en de waterstaatszorg) en verzoeken tot herstel van ontstane schade of schadevergoeding.¹¹ Over de laatste twee gevallen (bezwaren en schade) zal de Eemscmissie ernaar streven aan de regeringen van de verdragsluitende partijen aanbevelingen voor te leggen.¹²

Het ED-Verdrag bouwt voort op het Grensverdrag dat ook in 1960 in het *Tractatenblad* verscheen en dat onder andere het verloop van de gemeenschappelijke landgrens, de grenswateren en het grondbezit in de nabijheid van de grens regelt.¹³ Van dit verdrag is vooral relevant dat in artikel 64 'ter bevordering van een samenwerking in goede nabuurschap met betrekking tot de grenswateren' een Permanente Nederlands-Duitse Grenswaterencommissie wordt ingesteld. Deze Commissie heeft vooral tot taak om door gemeenschappelijk overleg oplossingen te zoeken voor uit de problematiek van het verdrag voortvloeiende vraagstukken, primair door het wederzijds verstrekken van inlichtingen, alsmede door uitwisseling van ervaringen. Op grond van artikel 68 van het ED-Verdrag besluit de Grenswaterencommissie, naar behoefte, tot het instellen van subcommissies voor afzonderlijke grenswateren, waarvan de leden op basis van pariteit worden benoemd. De Subcommissie G is een dergelijke subcommissie die in 1963 is ingesteld. Deze behandelt (inmiddels) het Eems-Dollardgebied. Deze commissie speelt een belangrijke rol bij de uitvoering van het ED-milieuprotocol, dat weliswaar is gebaseerd op het ED-Verdrag, maar waarbij niet de Eemscmissie maar de Subcommissie G een belangrijke uitvoerende taak heeft gekregen. Dit protocol wordt verderop wordt beschreven.

10 Art. 30 onder a ED-Verdrag.

11 Art. 30 onder g ED-Verdrag.

12 Art. 31 lid 1 ED-Verdrag.

13 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, met Bijlagen en Slotprotocol (Grensverdrag), *Trb.* 1960, 68, inwerkingtreding *Trb.* 1963, 114.

Alsof er nog niet genoeg geregeld is over dit kleine stukje van de wereld is er in 2014 nog een extra loot aan de boom van regelingen over de Eems-Dollard toegevoegd. Het zogenaamde Westereemsverdrag.¹⁴ Het Westereemsverdrag gaat weliswaar over een ander, ruimer, gebied, want het regelt het gebruik en beheer van de territoriale zee van drie tot twaalf zeemijlen, maar toch.

Op 10 december 1982 kwam te Montego Bay tot stand het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (hierna: het VN-Zeerecht-verdrag; *Trb.* 1983, 83). Door deze totstandkoming is de territoriale zee verbreed van drie tot twaalf zeemijl uit de kust. Reeds bij de totstandkoming van het VN-Zeerechtverdrag was duidelijk dat de uitbreiding van de territoriale zee tot twaalf zeemijl uit de kust zou leiden tot het ontbreken van een afbakening van de territoriale zee tussen Nederland en Duitsland in het Eems-Dollardgebied. In 1984 zijn onderhandelingen gestart over de, door Nederland gewenste, laterale afbakening. Deze zijn vrij snel opgeschort, omdat Duitsland vasthield aan de uitbreiding van het verdragsgebied.¹⁵ Met het Westereemsverdrag wordt, voor de onderwerpen genoemd in artikel 5, wel een zijdelingse afbakening in de zone tussen drie en twaalf zeemijl gerealiseerd. Het ontbreken van een afbakening van de territoriale zee tussen drie en twaalf zeemijl uit de kust leidde in toenemende mate tot problemen. Dit kwam met name tot uiting in het feit dat de in het gebied neergelegde kabels voor bijvoorbeeld energietransport door de beide staten moeten worden vergund. In 2010 verleende de deelstaat Nedersaksen een vergunning voor het oprichten en exploiteren van het Duitse windpark ‘Riffgat’, dat deels in het gebied ten westen van de equidistantielijn ligt, een gebied dat (tevens) door Nederland geclaimd wordt.¹⁶ Duitsland was al financiële verplichtingen aangegaan met het uitgeven van de concessie aan de windparkbeheerder EWE en wilde/kon dit niet meer terugdraaien. Als gevolg van dit actuele probleem moesten de onderhandelingen worden heropend. De aanleg van het windpark was de aanleiding om toch tot een verdrag te komen over de afbakening van elkaars wederzijdse bevoegdheden.¹⁷

Het Westereemsverdrag kent een wezenlijk andere structuur dan het Eems-Dollardverdrag. Het is geen grensverdrag en regelt slechts een aantal omschreven bevoegdheden.¹⁸ Het verdrag ziet ten eerste op een geografische verdeling van bevoegdheden, rechten en verantwoordelijkheden met betrekking tot installaties voor hernieuwbare energie en alle andere installaties; kabels en pijpleidingen en niet-levende natuurlijke rijkdommen. Ten tweede schept het Westereemsverdrag voorwaarden voor een gelijkwaardige en efficiënte toegang tot de havens van beide staten in de Eemsmonding en regelt het de scheepvaart. Beide partijen maken daarnaast een voorbehoud ten aanzien van de ligging

14 *Trb.* 2014, 182.

15 Mondelinge mededeling Dick As, RWS NN.

16 *Trb.* 2017, 14.

17 Mondelinge mededeling Dick As, RWS NN.

18 *Kamerstukken II* 2016/17, 34072, nr. 4, p. 9.

van de zeegrens; de afbakening van de territoriale zeegrens ligt in beginsel nog open. Voor de niet uitdrukkelijk in het verdrag geregelde onderwerpen beschouwt Nederland de equidistantielijn als de grens van de Nederlandse rechtsmacht als kuststaat over de territoriale zee. Op alle officiële Nederlandse kaarten moeten we dus ook consequent de equidistantielijn blijven weergeven om deze aanspraak gestand te doen.

Het Westereemsverdrag bevat afspraken die zien op de geografische verdeling van bevoegdheden op grond van een in artikel 6 van het verdrag gedefinieerde lijn. Ten westen van de lijn is uitsluitend het recht van het Koninkrijk der Nederlanden van toepassing en ten oosten van de lijn uitsluitend het recht van de Bondsrepubliek Duitsland. De bevoegdheden van Nederland en Duitsland met betrekking tot de al genoemde installaties en activiteiten zijn volgens deze lijn verdeeld. De afbakening is voor Nederland relevant voor de toepassing van Nederlandse wetgeving ten aanzien van windmolens, mijnbouwinstallaties en zendmasten, van kabels en leidingen en ten aanzien van de exploratie, exploitatie en beheer van aardgas en andere delfstoffen. Daarbij kan met name worden gedacht aan de Mijnbouwwet, de Wet windenergie op zee, de Ontgrondingenwet, de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet natuurbescherming.

Op grond van het Westereemsverdrag is een Westereems Commissie ingesteld. Deze moet niet worden verward met de Eemscommissie, als bedoeld in hoofdstuk 8 van het Eems-Dollardverdrag. Het model van de Eemscommissie wijkt sterk af van het model dat bij het Westereemsverdrag wordt toegepast. Immers, in de Eemsmonding is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het beheer, terwijl het in het gebied van het Westereemsverdrag gaat om scheiding van bevoegdheden en er slechts sprake is van samenwerking op de specifiek in het verdrag omschreven taken. Overigens bepaalt lid 4 van artikel 19 dat – indien nodig – de Westereems Commissie overleg pleegt met de Eemscommissie als het gaat over vraagstukken op het terrein van beide commissies.¹⁹ Deze commissies moeten ook weer worden onderscheiden van de Permanente Grenswa-
tercommissie, ingesteld op grond van artikel 64 van het Grensverdrag, of de door deze commissie ingestelde Subcommissie G voor het Eems-Dollardgebied.

Van dit stelsel van verdragen en afspraken lijkt voor het onderhavige rapport vooral het ED-milieuprotocol relevant, omdat dit protocol een nadere invulling geeft van de wijze waarop activiteiten binnen het betwist gebied moeten worden gereguleerd in het kader van natuurbescherming. Omdat dit protocol nauw aansluit op de systematiek van het ED-Verdrag, moeten aan dat verdrag extra woorden worden besteed, om uit te leggen binnen welk kader het ED-milieuprotocol functioneert.

19 Mondelinge mededeling Dick As, RWS NN.

8.2 HET EEMS-DOLLARD VERDRAG, INHOUDELIJK

Het ED-Verdrag tussen Nederland en de Bondsrepubliek is er met name op gericht te komen tot samenwerking binnen het gehele verdragsgebied. Over het algemeen is er geen sprake van een gemeenschappelijk beheer. Het verdragsgebied is verdeeld in gebieden waar Duitsland, dan wel Nederland aan zet is als het gaat om de uitvoering van taken waar het verdrag op ziet. Het verdrag regelt wie verantwoordelijk is voor het uitbaggeren van de vaargeul, de markering van de vaarweg en andere zaken de scheepvaart betreffende. Beide partijen verplichten zich om in het bestaande hoofdvaarwater en enige andere vaarwateren alle maatregelen te nemen die nodig zijn om deze vaarwateren open te houden en eventueel te verbeteren, alsmede zodanige maatregelen die door de andere partij worden genomen, te steunen (art. 2).

In het kader van hun samenwerking stellen de partijen een Gemeenschappelijk Plan op. In het Gemeenschappelijke Plan dient het resultaat van het overleg en de onderzoekingen betreffende verbetering op grote schaal van de bestaande en eventuele nieuwe vaarwateren in de Eemsmonding tot uitdrukking te worden gebracht (art. 3).

Volgens artikel 5 zullen de verdragsluitende partijen in de Dollard slechts in onderlinge overeenstemming landaanwinnings- en indijkingswerken uitvoeren. Dit geldt niet voor 1000 ha in het Nederlandse deel van de Dollard, die in Bijlage A bij het Verdrag is aangegeven. Het ED-Verdrag bevat afzonderlijke hoofdstukken over waterbouwkundige werkzaamheden (hoofdstuk 2), bebakening (hoofdstuk 3), kosten voor uitvoering (hoofdstuk 4) en waterstaatszorg (hoofdstuk 5), en Bijzondere bepalingen (hoofdstuk 9).

8.3 DE AARD VAN DE VERPLICHTINGEN, VERBODEN EN/OF TE BEREIKEN RESULTATEN

8.3.1 *Waterbouwkundige werkzaamheden uitvoeren*

Hoofdstuk 2 regelt het uitvoeren van waterbouwkundige werkzaamheden. Hieronder worden verstaan alle waterbouwkundige werkzaamheden tot onderhoud en verbetering der verbindingen tussen de havens en het hoofdvaarwater en het hoofdvaarwater zelf. Ingevolge artikel 8 van het Eems-Dollard Verdrag voert de Bondsrepubliek Duitsland alle waterbouwkundige werkzaamheden uit tot onderhoud en verbetering van het hoofdvaarwater, het Emders Vaarwater en de Boven Eems. Zij voert bovendien in het hoofdvaarwater andere waterbouwkundige werkzaamheden uit, die in het belang zijn van de Duitse havens.

Op grond van artikel 9 voert het Koninkrijk der Nederlanden alle waterbouwkundige werkzaamheden uit tot onderhoud en verbetering der verbindingen tussen de Neder-

landse havens en het hoofdvaarwater, met inbegrip van de daarmee rechtstreeks verband houdende werkzaamheden in het aangrenzende deel van het hoofdvaarwater. Het voert bovendien in het hoofdvaarwater andere waterbouwkundige werkzaamheden uit die in het belang zijn van de Nederlandse havens.

Ingevolge artikel 10 worden waterbouwkundige werkzaamheden die zowel onder artikel 8 als onder artikel 9 vallen door de Bondsrepubliek Duitsland uitgevoerd. Artikel 11 bepaalt vervolgens dat de artikelen 8 tot en met 10 eveneens van toepassing zijn op de aanleg van nieuwe werken.

Op grond van artikel 12 kunnen de regeringen der verdragsluitende partijen een andere regeling overeenkomen als het om technische of economische redenen wenselijk is om af te wijken van de artikelen 8 tot en met 11. De regeringen vragen in die situatie om een aanbeveling van de Eemscommissie.

Feitelijk reguleert dit hoofdstuk de toestemmingverlening voor voor het Dollardmilieu zeer wezenlijke activiteiten, zoals baggeren. Zoals bekend is dit een activiteit die van zeer wezenlijke invloed is op de kwaliteit van dit brakwatergetijdengebied. De laatste jaren is het baggeren onder een vergrootglas komen te liggen vanwege de grote vertroebeling van het water, die deels wordt toegerekend aan (overmatig) baggeren. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt doordat het profiel in de Unterems (stroomopwaarts van Emden) te groot is gemaakt, in relatie tot de rivierafvoer van de Eems. De vloedstroom wordt dan relatief sterker ten opzichte van de ebstroom, met als gevolg extra slibafzetting in de Unterems en het Emder vaarwater.²⁰

Dit artikel 12 van het ED-Verdrag heeft al geleid tot een interessante juridische procedure over de verruiming van de Eems in 2011. Borkum en Hafenförderungsgesellschaft betoogden in een procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over een Tracébesluit vaargeulverruiming van de Eems dat Nederland niet bevoegd zou zijn tot het verruimen van de vaargeul.²¹ In dat kader voerden zij aan dat in het ED-Verdrag is bepaald dat Duitsland bevoegd is tot het uitvoeren van waterbouwkundige werkzaamheden in het desbetreffende gebied en dat dit verdrag in Duitsland kracht van wet heeft. De Nederlandse minister van Waterstaat stelde zich op het standpunt dat artikel 12 van het Eems-Dollard Verdrag de mogelijkheid biedt om, op aanbeveling van de Eemscommissie, af te wijken van de afspraken over de waterstaatszorg en het onderhoud van de vaargeul in het verdragsgebied. De Nederlandse regering heeft conform artikel 12 van het Eems-Dollard Verdrag de Eemscommissie, daartoe bijeengekomen op 14 maart 2007, om een aanbeveling gevraagd met betrekking tot verdieping en verbreding van de vaargeul in het verdragsgebied. In reactie daarop heeft Duitsland verklaard dat Nederland bevoegd is alle waterbouwkundige werkzaamheden tot onderhoud en verbetering van het vaarwater

20 Mondelinge mededeling Dick As, RWS NN.

21 ABRvS van 24 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5714.

uit te voeren in het hoofdvaarwater Eemshaven-Noordzee met betrekking tot de voorgenomen verdieping en verbreding van de vaargeul. Verder is in 2008 tussen de verdragspartijen afgesproken dat onder uitvoering van de waterbouwkundige werkzaamheden mede dient te worden verstaan de bevoegdheid tot het verlenen van de bijbehorende vergunningen en het zorgdragen voor het opstellen van het benodigde milieueffectrapport. Hiertoe is een ‘interpretatieve verklaring’ tussen Duitsland en Nederland opgesteld. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak was Nederland bevoegd de waterbouwkundige werkzaamheden uit te voeren in het desbetreffende deel van het verdragsgebied en is Nederlandse wet- en regelgeving van toepassing op de uitvoering van de betrokken bevoegdheden en procedures.

Zoals hierboven al genoemd, is in 2017 een interpretatieve verklaring van hoofdstuk 2 in het *Tractatenblad* verschenen. Dit was de effectuering van een afspraak uit 2008 waarmee de regeringen van Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland tot overeenstemming zijn gekomen over de interpretatie van hoofdstuk 2 van het Verdrag.²² De Nederlandse tekst van de interpretatieve verklaring luidt als volgt:

‘Indien een der Verdragsluitende Partijen overeenkomstig Hoofdstuk 2 van genoemd verdrag bevoegd is de in dat Hoofdstuk genoemde waterbouwkundige werkzaamheden uit te voeren, dient onder die bevoegdheid mede te worden verstaan de bevoegdheid de daarvoor benodigde vergunningen te verlenen en zorg te dragen voor de noodzakelijke milieueffectrapportage procedures, zulks onder toepassing van de wettelijke voorschriften van de Verdragsluitende Partij die gerechtigd is de betreffende waterbouwkundige werkzaamheden uit te voeren.’

Deze interpretatieve tekst is voor het onderhavige rapport met name van belang, omdat ook wordt vermeld welke partij zorg dient te dragen voor de verlening van vergunningen voor milieuaspecten (en waarschijnlijk natuur) en milieueffectrapportage. Op 25 februari 1991 kwam in Espoo (Finland) het VN-verdrag over grensoverschrijdende milieueffectrapportage tot stand. Het trad op 10 september 1997 in werking. Het Espoo-verdrag beoogt voor een buurland nadelige grensoverschrijdende milieugevolgen te voorkomen, te beperken of te beheersen. Dit is natuurlijk ook binnen het betwist gebied van groot belang. Publiek en autoriteiten in het buurland moeten daarom op dezelfde wijze worden betrokken bij de m.e.r.-procedure als de autoriteiten en het publiek in het eigen land. In de Wet milieubeheer is het verdrag van Espoo geïmplementeerd. De procedure met betrekking tot de grensoverschrijdende milieueffectrapportage staat in de Wet milieubeheer beschreven. In deze wet is aangegeven in welke situatie een ander land in de m.e.r.-procedure

²² *Trb.* 2017, 14.

betrokken moet worden en welke vereisten daaraan verbonden zijn. De wet regelt dan ook dat 'de kennisgeving van het voornemen' gepubliceerd moet worden in het andere land als er sprake is van mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu in dat andere land.

Nederland en Duitsland hebben een gezamenlijke verklaring opgesteld over het wederzijds betrekken en informeren bij m.e.r. In 2013 is deze verklaring geheel herzien en ook opnieuw door alle partijen ondertekend. Het betreft de 'Gezamenlijke verklaring Duitsland-Nederland inzake m.e.r. in grensoverschrijdend verband 2013'. In deze gezamenlijke verklaring zijn afspraken gemaakt over de te ondernemen stappen, inclusief de verantwoordelijkheden en de rolverdeling hierbij, als er sprake is van een project of plan/programma met mogelijk belangrijke grensoverschrijdende milieugevolgen waarvoor een m.e.r. wordt uitgevoerd. De belangrijkste afspraken van de gezamenlijke verklaring zijn schematisch weergegeven in een stappenschema. Dit stappenschema is ook in het Duits vertaald onder de titel 'Gemeinsame deutsch-niederländische Erklärung zur grenzübergreifenden UVP/SUP'.²³

8.3.2 *Waterstaatkundige zorg uitoefenen*

Volgens dit hoofdstuk strekt de waterstaatkundige zorg zich uit tot het toezicht op en de bescherming van de hydrologische gesteldheid, de toestand der vaarwateren, werkzaamheden en werken in de Eemsmonding, alsmede tot het toezicht op het gebruik van de Eemsmonding door derden.²⁴

Volgens artikel 20 lid 2 van het ED-Verdrag strekt deze zorg zich in het bijzonder uit tot:

- a. de bewaking en bescherming van waterbouwkundige werken alsmede van waterbouwkundige werkzaamheden in de zin van hoofdstuk 2;
- b. de bewaking en de bescherming van de bebakening in de zin van hoofdstuk 3;
- c. landaanwinnings- en indijkingswerken in de zin van artikel 5;
- d. maatregelen tot het opsporen, aanduiden en opruimen van wrakken;
- e. maatregelen tot het bijeenbrengen en het uit de weg ruimen van schroot, mijnen, munitie of andere gevaarlijke voorwerpen;
- f. maatregelen tot het uit de weg ruimen van andere storingen voor de scheepvaart;
- g. installaties welke de Eemsmonding kruisen;

²³ www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/procedurehandleiding/procedurele/grensoverschrijdend.

²⁴ Art. 20 lid 1 ED-Verdrag.

- h. installaties aangelegd door derden, voor zover die installaties in de Eemsmonding liggen of in de Eemsmonding uitsteken of van invloed kunnen zijn op het water of de ondergrond van de Eemsmonding;
- i. de winning van zand, grint en schelpen.

Opmerkelijk is dat expliciet wordt bepaald dat de waterstaatkundige zorg niet ziet op het toezicht op de scheepvaart, de visserij en de jacht. Deze worden echter genoemd in het hoofdstuk Bijzondere bepalingen. Over de bescherming van het milieu of de natuur in het bijzonder zwijgt het ED-Verdrag verder.

8.3.3 *Bijzondere bepalingen (visserij en jacht)*

Dit hoofdstuk bevat de bepalingen over, onder andere, smokkelarij, grensbewaking, visserij en jacht. Hierna wordt ingegaan op visserij en jacht. Artikel 41 gaat over de visserij binnen het gemeenschappelijke gebied. Volgens deze bepaling wordt een gemeenschappelijk visserijgebied bepaald. In het gemeenschappelijke visserijgebied bestaat een over en weer toegestaan recht van bevissing dat iedere soort visserij omvat. De mosselvisserij ten oosten van de oostelijke grens van het hoofdvaarwater blijft echter aan de Duitse vissers voorbehouden.²⁵ Binnen het gemeenschappelijke visserijgebied is voor de uitoefening van de visserij ten zuidoosten van de verbindingslijn tussen de grote lichttoren van Borkum en de Grote Kaap van Rottumeroog schriftelijke toestemming nodig. Aan de zeezijde van deze lijn kan de visserij zonder schriftelijke toestemming worden uitgeoefend. De schriftelijke toestemming wordt verstrekt aan alle vissers die reeds minstens een jaar hun woonplaats hebben aan de Eems van Norddeich tot Uskwerd voor de duur van de tijd dat zij in dit gebied hun vaste woonplaats hebben.²⁶ In bijzonder gemotiveerde uitzonderingsgevallen kunnen schriftelijke toestemmingen van korte duur (bijzondere toestemmingen) ook aan die Duitse en Nederlandse vissers worden verleend die niet hun vaste woonplaats hebben aan de Eems van Norddeich tot Uskwerd.²⁷

De visserijregeling gaf nog aanleiding tot een geschil bij de Nederlandse bestuursrechter. Een visser uit Yerseke was van mening dat hij toestemming zou kunnen verkrijgen voor de mosselvisserij binnen het gemeenschappelijk visserijgebied van de Dollard. Volgens de visser zou het ED-Verdrag mosselvisserij niet verbieden. De minister van LNV heeft deze toestemming echter geweigerd, omdat verzoeker, naast deze toestemming op grond van het ED-Verdrag, tevens diende te beschikken over een vergunning als bedoeld in de Beschikking visserij visserijzone, zeegebied en kustwateren (hierna: de Beschik-

25 Art. 41 lid 3 tweede volzin ED-Verdrag.

26 Art. 41 lid 4 onder b ED-Verdrag.

27 Art. 41 lid 4 onder c ED-Verdrag.

king). Daarvoor kwam hij volgens de minister niet in aanmerking. Volgens de bestuursrechter in Groningen staat vast dat de schriftelijke toestemming als bedoeld in het Eems-Dollard Verdrag niet voldoende is om te mogen vissen in de Dollard, omdat tevens een vergunning op grond van de Beschikking noodzakelijk was. Het gebied is namelijk ook als kustwater in de zin van de Beschikking aangewezen. De voorzieningenrechter was van oordeel dat het verlenen van schriftelijke toestemming voor mosselvisserij als aangevraagd zinledig is, als het niet mogelijk is om tevens op grond van de Nederlandse regeling een vergunning te verlenen. Bovendien staat, volgens de voorzieningenrechter, ook het ED-Verdrag zelf honorering van de aanvraag in de weg. Dit komt, omdat tot het gemeenschappelijk visserijgebied ook een stuk onbetwist Duits grondgebied behoort. In het geval verzoeker zou beschikken over schriftelijke toestemming, zou hij ook in dit gedeelte onbetwist Duits grondgebied de mosselvisserij kunnen uitoefenen. In artikel 41 lid 3, tweede volzin, van het ED-Verdrag is evenwel de mosselvisserij ten oosten van de oostelijke grens van het hoofdvaarwater uitdrukkelijk aan de Duitse vissers voorbehouden. Het is voor verzoeker derhalve – ook na het verkrijgen van een eventuele schriftelijke toestemming – niet mogelijk om daar op mosselen te vissen.²⁸

Ook voor de jacht werd een speciale regeling getroffen. De jacht aan de zeezijde van de verbindinglijn tussen de lichttoren van Knock en de kerktoren van Termunten in de Eemsmonding is gesloten. Op de zandbanken van de Meeuwenstaart werden echter Duitse en Nederlandse jagers tot het uitoefenen van de robbenjacht toegelaten. In wederzijdse overeenstemming werd ieder jaar een regeling getroffen omtrent – onder andere – het afschotquotum en het aantal jagers.²⁹ Deze regeling is echter een relict uit het verleden. In de Eemsmonding geldt al jaren een jachtverbod voor robben. Met het tot stand komen van het ED-milieuprotocol is daarom bepaald dat de robbenjacht in de gehele Eemsmonding gesloten is. Aangezien in het samenwerkingsgebied voor het overige geen jacht plaatsvond, is in het protocol bepaald dat artikel 42 van het Eems-Dollard Verdrag is vervallen.

8.4 HET EEMS-DOLLARDMILIEUPROTOCOL

De bestaande verdragen tussen Nederland en Duitsland voorzagen, met uitzondering van de hierboven besproken bepalingen over de jacht en de visserij, niet in specifieke voorzieningen op het gebied van ecologisch water- en natuurbeheer in de Eemsmonding. Dit protocol beoogt die lacune op te vullen.

28 V.zr. Rb. Groningen van 2 maart 2001, Reg.nr.: AWB 01/102 BESLU V03.

29 Art. 42 lid 3 ED-Verdrag.

8.4.1 Doel

Artikel 4 van het protocol beschrijft de doelen van het protocol:

‘De Verdragsluitende Partijen zullen er, met het oog op een duurzame ontwikkeling, in het bijzonder naar streven

- a. de waterkwaliteit en de natuur in de Eemsmonding te behouden en te verbeteren;
- b. de kwaliteit van de sedimenten zodanig te verbeteren dat het ecosysteem geen schade ondervindt, en de dynamiek van het waterlichaam en de hiermee gepaard gaande geomorfologische en bodemkundige processen te behouden;
- c. de ecologische functies in de Eemsmonding, in het bijzonder als werp-, rust- en zooggebied voor zeezoogdieren, met name robben, en als kinderkamer voor vis, broedgebied, alsmede rust- en overwinteringsgebied voor trekvogels, met het oog op de ecologische eenheid van watersysteem en buitendijkse gebieden te behouden, te herstellen en te verbeteren;
- d. in het kustgebied de natuurlijke of min of meer natuurlijke vegetatie zoals kwelders en brakke rietlanden, alsmede in het grensgebied overeenkomstig de Aanvullende Overeenkomst van 1962 bij het Eems-Dollardverdrag van 1960 de droogvallende platen inclusief de zeegrasvelden te beschermen en te onderhouden.’

Deze doelstellingen zijn, volgens de toelichting, in overeenstemming met de in het kader van de trilaterale samenwerking inzake de Waddenzee gemaakte afspraken. De onder a genoemde doelstelling kan als overkoepelend doel worden gezien. 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-Dollard Verdrag sprake van een bredere reikwijdte wat betreft relevante waarden en belangen. De hoofdstukken 2 en 5 van bedoeld verdrag bevatten bepalingen ten aanzien van waterbouwkundige werkzaamheden respectievelijk de waterstaatszorg, maar deze bepalingen zien slechts 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. Dit onderdeel betreft ook de natuurlijke dynamiek van het water en de daarbij behorende processen in de afweging. Volgens de toelichting moet bij de doelstelling onder c met name worden gedacht aan de ecologische functies binnen het verdragsgebied voor zeezoogdieren en trekvogels. Onderdeel d ten slotte ziet ook op de bescherming en het beheer

van de droogvallende platen Hond en Paap en de aangrenzende zeegrasvelden in het grensgebied.³⁰

8.4.2 *Beginselen*

Artikel 1 van het Eems-Dollardmilieuprotocol geeft aan dat Duitsland en Nederland in de Eemsmonding samenwerken op het terrein van water- en natuurbeheer. In lid 2 is omschreven welke principes van natuur- en milieubeheer leidend zijn bij de uitvoering van het protocol, waaronder het principe van voorzorg, het principe van preventie, het principe 'de vervuiler betaalt', het 'standstill'-principe, de zorg voor duurzame ontwikkeling, het toepassen van beste bestaande technieken en van de beste milieupraktijk en het principe van het niet verschuiven van milieubelasting naar andere milieucompartmenten. Deze principes zijn ook thans nog leidend binnen het internationale natuur- en milieurecht. De samenwerking wordt aldus 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.³¹ Dit lijkt zeer relevant, met name bij de besluitvorming rond voorgenomen vaargeulverdiepingen in de Eems.

8.4.3 *Samenwerking*

Ten behoeve van het bereiken van het doel moet tussen Duitsland en Nederland worden samengewerkt. Artikel 2 van het ED-milieuprotocol bepaalt dat de samenwerking plaatsvindt in het kader van de krachtens artikel 64 van het Eems-Dollard Verdrag ingestelde Permanente Nederlands-Duitse Grenswaterencommissie. Opmerkelijk is dat geen rol is weggelegd voor de Eemscmissie, terwijl het toch gaat om een aanvulling op het ED-Verdrag en niet op het Grensverdrag. Beide partijen zijn, aldus de toelichting, 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

30 *Kamerstukken II 1996/97*, 25162, nr. 3, p. 3.

31 *Idem*.

en het land Nedersaksen) vertegenwoordigd zijn, een belangrijke rol. Nederland zal na inwerkingtreding 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.³² Verder is opmerkelijk dat het trilaterale Waddenzeese secretariaat zal worden uitgenodigd om als waarnemer aan de werkzaamheden van deze subcommissie deel te nemen.

De Subcommissie G behandelt het Eems-Dollardgebied. Na de goedkeuring van het Eems-Dollardmilieuprotocol (1996) zijn de oude Subcommissie G Westerwoldes Aa en de nieuw ingestelde Subcommissie H Eems-Dollard samengevoegd tot de nieuwe Subcommissie G Eems-Dollard. De Subcommissie G behandelt de in het Eems-Dollardmilieuprotocol geregelde onderwerpen met betrekking tot water- en natuurbeheer. Hieronder vallen ook de taken die verband houden met de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Door de totstandkoming van het Westereemsverdrag betreffende het gebruik en beheer van de territoriale zee van 3 tot 12 zeemijlen (2014) zijn aanvullende regelingen getroffen voor het leggen van kabels en leidingen en de winning van hernieuwbare energie; ook deze regelingen worden in Subcommissie G behandeld.

Ter ondersteuning van de Subcommissie bij de bewerking van bijzondere thema's worden eventueel werkgroepen ingesteld (o.a. Werkgroep Waterkwaliteitssysteem Eems-Dollard), die bestaan uit deskundigen uit beide landen. De Subcommissie werkt intensief aan grensoverschrijdende public participation voor diverse thema's als waterkwaliteit.³³

Artikel 5 van het ED-milieuprotocol bevat verplichtingen tot samenwerking in relatie tot de verwezenlijking van de bovenstaande doelstellingen. Deze bepaling instrueert de Subcommissie G om, ter ondersteuning van de bovengenoemde doelstellingen, met alle internationale instellingen in de Eemsmonding, in het bijzonder met de Eemscmissie, de Nederlands-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening, het trilaterale Waddenzeese secretariaat en de Nieuwe Hanze-Interregio een nauw contact tot stand te brengen en te onderhouden. Over de samenwerking met andere internationale en nationale organisaties kan de commissie zelf beslissen. Lid 1 van artikel 5 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-Dollard Verdrag maakt het belang van een nauwe samenwerking met de Eemscmissie duidelijk. De Eems-Dollard kan voorts worden beschouwd als een gedeelte van het Waddenzeegebied, zodat ook nauwe samenwerking met het trilaterale Waddenzeese secretariaat is geboden. De overige genoemde gre-

32 *Kamerstukken II* 1996/97, 25162, nr. 3, p. 5.

33 www.ems-eems.de/nl/sgd-eems/samenwerking-in-het-stroomgebiedsdistrict-eems/subcommissie-g.

mia zijn van belang, gezien de belangrijke wisselwerking tussen water-, natuur- en ruimtelijke ordeningsbeleid.³⁴

Lid 4 van artikel 5 van het protocol geeft een opsomming van thema's waarop de samenwerking op het gebied van het waterbeheer in het bijzonder moet worden gericht. De samenwerking op het gebied van het waterbeheer omvat in het bijzonder:

- a. beoordeling van de waterkwaliteit;
- b. meetprogramma's en meetmethoden (afstemming van de wederzijdse metingen, gemeenschappelijke evaluatie van de resultaten, uitwisseling van gegevens);
- c. uitwisseling van informatie over vrachten van de geloosde stoffen en van gegevens inzake de waterkwaliteit, bijvoorbeeld door netwerkverbindingen tussen bestaande voorzieningen;
- d. waterhuishoudkundige modellen die een beoordeling van de bestaande en toekomstige omstandigheden en gebruik mogelijk maken, het volgen van de ontwikkelingen door middel van deze modellen en het geven van aanbevelingen dienaangaande;
- e. de ontwikkeling van gemeenschappelijke doelstellingen voor het waterbeheer in de Eemsmonding;
- f. gemeenschappelijke kwaliteitsdoelen; daartoe worden lijsten met stoffen, stofgroepen en parameters opgesteld die beantwoorden aan de speciale situatie van het in artikel 1 bedoelde gebied;
- g. inventarisatie van de rechtstreekse lozingen;
- h. aanbevelingen voor in de praktijk toepasbare maatstaven voor het meten van de belasting van de Eemsmonding door puntlozingen, waartoe ook de Eems en de Westervoldse Aa worden gerekend, en voorstellen om deze belasting te beperken;
- i. informatie-uitwisseling over verleende vergunningen in de Eemsmonding;
- j. maatregelen ter verbetering van de waterhuishoudkundige situatie, onder andere door toepassing van beste bestaande technieken en de beste milieupraktijk binnen het kader van het alsdan geldende recht van de Europese Unie;
- k. gemeenschappelijke planning van de preventiemaatregelen bij storingen en van de ongevallenbestrijding, voor zover niet in specifieke overeenkomsten geregeld;
- l. afstemming van geplande regelingen en maatregelen ter voorkoming van vervuiling van het water door schepen, in het bijzonder met het oog op scheepsafval, afvalwater van schepen en de hiervoor vereiste plaatsen van afgifte in de havens, met inachtneming van onder andere het MARPOL-Verdrag;
- m. evaluatie van de stortingen van baggerspecie, voor zover deze niet in het Eems-Dollarverdrag is geregeld;
- n. maatregelen ter bescherming van de kust in de kwelders; opstelling van gemeenschappelijke werkwijzen en aanbevelingen;

34 *Kamerstukken II 1996/97, 25162, nr. 3, p. 5.*

- o. beoordeling van bouwactiviteiten met inbegrip van de aanleg van dijken en havens voor de vestiging van industrie, voor zover deze nadelige effecten kunnen hebben voor het water- en natuurbeheer in de Eemsmonding, onverminderd de samenwerkingsprocedures voor grensoverschrijdende milieueffectrapportage.

De baggerspecieproblematiek (zie lid 4 onder m) is een uiterst wezenlijk thema dat vraagt om intensieve samenwerking.

Op het gebied van natuurbeheer moet worden samengewerkt ten aanzien van de navolgende thema's, aldus artikel 5 lid 5 van het protocol:

‘De samenwerking op het gebied van het natuurbeheer omvat in het bijzonder:

- a. de ontwikkeling van gemeenschappelijke doelstellingen voor het natuurbeheer in de Eemsmonding, met het oog op de trilaterale Waddenzeesamenwerking,
- b. voorstellen om het gebruik in overeenstemming te brengen met de doelstellingen van het natuurbeheer,
- c. voorbereiding en coördinatie van de beheer- en ontwikkelingsplanning,
- d. het voorstellen van beschermde gebieden in het grensgebied voor de droogvallende platen, met inachtneming van artikel 4,
- e. voorbereiding en coördinatie van het beheer en het toezicht,
- f. nader onderzoek ten behoeve van speciale kwesties, specifiek voor het gebied,
- g. informatie-uitwisseling over verleende vergunningen in de Eemsmonding.’

Er was en is behoefte aan een nadere gebiedsspecifieke uitwerking van de natuurbeschermingsdoelstellingen. Zulks mede als uitwerking van de bestaande en toekomstige afspraken over de Waddenzee in trilateraal verband (onderdelen a en f). Daar zijn de verplichtingen voortvloeiend uit het Europese natuurbeschermingsrecht natuurlijk bij gekomen. 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 ten slotte vormt een nadere invulling van het vereiste van goed nabuurschap. Als uitvloeisel daarvan zullen Nederland en Duitsland elkaar informeren over verleende vergun-

ningen voor activiteiten die verband houden met het natuurbeheer in het samenwerkingsgebied.³⁵

De Commissie krijgt verder als opdracht om gemeenschappelijke actieprogramma's op het gebied van het waterbeheer en het natuurbeheer, inclusief tijdplanning en kostenraming, op te stellen en verdere actieprogramma's op elkaar af te stemmen.³⁶

8.4.4 *Verplichtingen*

Het protocol schept geen echte verplichtingen, maar is een grote oproep tot samenwerking. In dat verband wordt een aantal bevoegdheden gecreëerd. Artikel 6 ziet op de aanwijzing van beschermde gebieden en de maatregelen die in dergelijke gebieden kunnen worden genomen. De verdragsluitende partijen kunnen overeenkomstig artikel 5 lid 5 onder d in onderling overleg beschermde gebieden voor de droogvallende platen in het grensgebied aanwijzen. Volgens de toelichting is de bevoegdheid om in onderling overleg beschermde gebieden aan te wijzen beperkt 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.³⁷ Verder volgt uit artikel 6 dat in onderling overleg handelingen worden vastgesteld die schadelijk zijn voor de natuurwetenschappelijke betekenis van beschermde gebieden als bedoeld in lid 1. Lid 2 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. Als uitvloeisel van dit vereiste zullen Nederland en Duitsland elkaar informeren over verleende vergunningen voor activiteiten die verband houden met het natuurbeheer in het samenwerkingsgebied.³⁸

Voor de uitvoering van potentieel schadelijke handelingen is toestemming vereist. Voor Nederlanders en zich in Nederland bevindende personen wordt die toestemming krachtens Nederlands recht door een Nederlandse, voor Duitsers en zich in Duitsland bevindende personen krachtens Duits recht door een Duitse autoriteit verleend. Het gebruik van de neutrale term toestemming maakt het mogelijk om keuze te hebben uit passende instrumenten die voor dit doel kunnen worden toegepast. Als uitvloeisel daarvan zullen Nederland en Duitsland elkaar informeren over verleende vergunningen voor

35 *Kamerstukken II 1996/97*, 25162, nr. 3, p. 5.

36 Art. 5 lid 6 Protocol.

37 *Kamerstukken II 1996/97*, 25162, nr. 3, p. 6.

38 *Idem*.

activiteiten die verband houden met het natuurbeheer in het samenwerkingsgebied. De controle en handhaving van de naleving van het vergunningensysteem geschiedt overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 32 en 33 van het Eems-Dollard Verdrag van 1960.

8.4.5 *Verslechtering*

Het 'standstill'-principe, het principe van het niet doen toenemen van aantasting, is expliciet genoemd als uitgangspunt van het protocol. De doelstellingen die de verdragspartijen in het bijzonder nastreven zijn, volgens de toelichting, in overeenstemming met de in het kader van de trilaterale samenwerking inzake de Waddenzee gemaakte afspraken. In dit kader vormen verbetering van de waterkwaliteit en van de waterbodems ook doelstellingen. Nu in artikel 4 van het protocol expliciet wordt genoemd dat ernaar wordt gestreefd om de waterkwaliteit en de natuur in de Eemsmonding te 'behouden en te verbeteren' en de kwaliteit van de sedimenten zodanig te verbeteren dat het ecosysteem geen schade ondervindt, moet het ervoor worden gehouden dat er inderdaad sprake is van een verslechteringsverbod. Dit volgt ook uit de redactie van de rest van dit artikel.

8.4.6 *Herstelverplichting*

In onderdeel c van artikel 4 van het protocol wordt aangegeven welke ecologische functies in de Eemsmonding gehandhaafd, hersteld dan wel verbeterd dienen te worden. Deze ecologische functies betreffen met name het belang van het verdragsgebied voor zeezoogdieren en trekvogels. Verder wordt expliciet gestreefd naar verbetering van de waterkwaliteit en de waterbodems. In die zin zet het protocol in op daadwerkelijke verbetering, dus herstel van de toestand van het gebied.

8.4.7 *Inspannings- of resultaatsverplichtingen*

Zoals meerdere internationale afspraken is er sprake van een zekere ambivalentie met betrekking tot de duiding van de gemaakte afspraken. Voor zover het gaat om de inhoudelijke kant van de overeengekomen teksten is er sprake van het streven naar verbetering en daarmee moet er een inspanning worden geleverd om tot planvorming en een aanpak te komen. Dat er zal worden samengewerkt is echter duidelijk: 'De Verdragsluitende Partijen werken in de Eemsmonding samen op het terrein van water- en natuurbeheer', zo is bepaald in artikel 1 lid 1 van het protocol. Deze samenwerking vindt plaats in het kader van de Permanente Nederlands-Duitse Grenswaterencommissie. Ook de taak die de commissie daarin heeft, is vastgelegd. De commissie geeft de verdragsluitende partijen adviezen of aanbevelingen over de in het protocol genoemde samenwerking en zorgt voor de

openbaarmaking van de resultaten van de werkzaamheden.³⁹ Verder is hierboven al gerefereerd aan de taak van de commissie om gemeenschappelijke actieprogramma's op het gebied van het waterbeheer en het natuurbeheer, inclusief tijdplanning en kostenraming, op te stellen en verdere actieprogramma's op elkaar af te stemmen.

8.4.8 *Cumulatieve effecten*

Over het beoordelen van cumulatieve effecten is uit het protocol geen extra verplichting af te leiden. Wel is er, als onderdeel van de invulling van goed nabuurschap, in het protocol opgenomen dat Nederland en Duitsland elkaar zullen informeren over verleende vergunningen voor activiteiten die verband houden met het natuurbeheer in het samenwerkingsgebied. In die zin is er in ieder geval sprake van informatie-uitwisseling die mogelijk kan leiden op een beter zicht op cumulatieve effecten.

8.4.9 *Geschilbeslechting*

Nu het protocol onder de werking van het ED-Verdrag valt, is ook de geschilbeslechting van dit verdrag van toepassing op het protocol. In artikel 50 van het ED-Verdrag is bepaald dat voor het beslissen van alle geschillen tussen de verdragsluitende partijen betreffende de uitlegging of toepassing van dit verdrag, met inbegrip van de in lid 2 van artikel 49 genoemde geschillen, met uitsluiting van andere verdragsregelingen inzake de beslechting van geschillen, een 'Scheidsgerecht' wordt ingesteld. Het Scheidsgerecht bestaat uit een permanente voorzitter en vier assessoren die voor elk afzonderlijk geschil zullen worden benoemd. Indien de regering van een der verdragsluitende partijen een geschil ter beslissing wenst voor te leggen aan het Scheidsgerecht, dient zij bij de voorzitter een summiere conclusie van eis in en doet tegelijkertijd de regering van de andere verdragsluitende partij een duplicaat van deze conclusie van eis toekomen.⁴⁰ Indien de regeringen van beide verdragsluitende partijen een geschil in de zin van artikel 50 in wederzijdse overeenstemming ter beslissing wensen voor te leggen aan het Scheidsgerecht, dienen zij bij de voorzitter een compromis in, waarin zij het onderwerp van het geschil hebben vastgelegd. Het Scheidsgerecht beslist op grond van de bepalingen van het verdrag en de algemene regels van het volkenrecht.⁴¹ Ten aanzien van de procedure voor het Scheidsgerecht zijn de bepalingen van de artikelen 63 tot en met 82 van het op 18 oktober 1907 te 's-Gravenhage

39 Art. 6 lid 2 en 3 van het Protocol.

40 Art. 52 lid 1 ED-Verdrag.

41 Art. 53 lid 1 ED-Verdrag.

gesloten Verdrag voor de vreedzame beslechting van internationale geschillen van overeenkomstige toepassing.

8.5 STERKE EN ZWAKKE PUNTEN EN NEDERLANDSE IMPLEMENTATIE

Gij zult samenwerken. Dat is de boodschap van het ED-Milieuprotocol. Dat kan worden gekwalificeerd als een sterk punt van het protocol. Of de samenwerking tot tastbare resultaten heeft geleid resulterend in daadwerkelijke natuurverbetering valt te betwijfelen. Waarschijnlijk heeft de samenwerking die is opgepakt naar aanleiding van de aanwijzing van het gebied in het kader van Natura 2000 tot meer tastbaar resultaat geleid. Het valt echter niet uit te sluiten dat de structuur van samenwerking binnen de Subcommissie G heeft geleid tot betere contacten, kennisuitwisseling en wellicht afstemming van beheer. In het kader van deze samenwerking rond het Natura 2000 opgestelde Integraal Management Plan voor de Eems-estuarium voor Nedersaksen en Nederland (IMP-Eems-estuarium) wordt opgemerkt dat de implementatie van het IMP Eems-estuarium een voortzetting van de intensieve samenwerking tussen Duitse en Nederlandse partijen in de toekomst vereist. Dit betreft niet alleen regelmatige gesprekken, maar vooral een concrete samenwerking tussen de respectievelijke autoriteiten en instanties. Over de samenwerking in het kader van het ED-Verdrag en het protocol wordt opgemerkt dat in de huidige samenstelling alleen regeringen en waterschappen vertegenwoordigd zijn. Dit wordt gezien als een zwak punt.

‘Het zou zinvol zijn dat hierin ook (natuur- en) milieuorganisaties en het bedrijfsleven vertegenwoordigd zouden zijn. Een voorbeeld hiervoor is het partnerschap tussen Nederland en België voor de Schelde. Ook de taken voor de subcommissie G Eems-Dollard zouden kunnen worden uitgebreid, bijvoorbeeld met de implementatie van het IMP Eems-estuarium en/of de intensieve begeleiding van de respectievelijke nationale of gemeenschappelijke voorstellen voor maatregelen in het Eems-Dollard Verdragsgebied. Het zou ook zinvol kunnen zijn op bepaalde momenten grensoverschrijdende politieke dialogen te voeren of een nadere verkenning te doen naar de samenstelling en de functies van de verschillende Eems-Dollard commissies.’⁴²

Dit doet vermoeden dat de inspanningen om met het protocol te komen tot een verdergaande samenwerking op het gebied van natuur en natuurherstel nog niet echt van de

42 Integraal Managementplan Eems-estuarium voor Nedersaksen en Nederland, IMP Eems-estuarium (november 2016), Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), Ministerie van LNV, Rijkswaterstaat & Provincie Groningen (2016), p. 92.

grond is gekomen. Dit bevestigt het vermoeden dat vanuit – ongetwijfeld – de beste intenties er een wirwar is ontstaan van bestuurlijke commissies die over een deel van de governance van de Eems-Dollard gaan. Dat leidt tot versnippering en onduidelijkheid. Dat is jammer. Vooral voor de natuur.

Verder spelen kwesties over visserij en baggeren binnen het gemeenschappelijke gebied. Met betrekking tot de visserij is het bijzonder dat de zandplaten binnen het gebied door Duitse vissers kunnen worden bevestigd op mosselen. Daarbij is in het recente verleden een mosselbank weggevisd en moet worden gevreesd voor bevissing van mosselbanken in het gemeenschappelijke gebied als zich herstel hiervan zou voordoen. De Nederlandse mosselzaadvisserij is sinds 1997 in de hele Waddenzee (inclusief de Eems-Dollard) verboden. In het Duitse deel, ten oosten van het hoofdvaarwater, is mosselzaadvisserij wel toegestaan.⁴³ In delen van het estuarium vindt beroepsmatige garnalenvisserij en visserij met vaste vistuigen plaats. Sinds 2008 is de Nederlandse garnalenvisserij in de Dollard (ten zuiden van de lijn Punt van Reide-Pogum) verboden. Garnalenvisserij gebeurt wel in het gemeenschappelijk visserijgebied. Garnalenvissers gebruiken een boomkor met sleepnetten. Dit veroorzaakt ondiepe bodemberoering, wat tot veranderingen in het bodemleven kan leiden. De impact van visserij met vaste vistuigen op de natuur is, mede gezien de geringe omvang van deze activiteit, verwaarloosbaar; alleen tijdens het plaatsen is sprake van tijdelijke lokale verstoring.⁴⁴ Verder neemt de vertroebeling binnen het gebied toe en is er sprake van een forse baggerinspanning, zowel aan Nederlandse als Duitse zijde. In de Dollard zijn de slibconcentraties het sterkst gestegen in de periode 1954-2010. Oorzaken van de stijging zijn vooral de grootschalige verdiepingen van de Eems-rivier en veranderingen in bagger- en stortbeleid. In deze periode verminderde Duitsland geleidelijk het verspreiden van grote hoeveelheden sediment uit de Eems-rivier op land. Ook dat heeft bijgedragen aan de stijging. Na 2010 laten de metingen geen verdere stijging van de jaargemiddelde slibconcentratie zien, maar de concentraties zijn sterker gaan fluctueren. In 2021 zijn alle Nederlandse en Duitse monitoringsreeksen van slib en troebelheid in en rond het Eems-estuarium geanalyseerd. Van zee richting de Eems wordt het water steeds slibrijker: van gemiddeld 3 mg/l in de Noordzee en 24 mg/l in het Huibertgat tot ruim 7000 mg/l in de Eems-rivier bij Weener. De slibconcentraties in de Eems-rivier waren het hoogst in de periode 2011-2015. De laatste jaren zit daar nog steeds extreem veel slib in het water, maar met gemiddeld 2800 mg/l wel minder. De oorzaak van de afname is nog niet bekend.⁴⁵ Zeegras kwam in het verleden in grote dichtheden voor in de Dollard,

43 In de Eemscommissie zijn met Duitsland afspraken gemaakt over de praktische uitleg van de grenslijn, op een vaste afstand van de Nederlandse kustlijn. Bij landaanwinning, zoals bij de kwelder Marconi in Delfzijl, zou de grens dan ook verschuiven (mondelinge mededeling Dick As, RWS NN).

44 Nadere Effectanalyse Eems-Dollard (2021).

45 Meerjarig adaptief programma Eems-Dollard 2050; De toestand van de natuur, de projecten en het programma in 2020, p. 30. Charlotte Schmidt en Floris van Bentum (Rijkswaterstaat), Kees van Es (Wing in

onder andere op Hond-Paap. Sinds 2005 groeit er nauwelijks meer zeegras op Hond-Paap. Dat is waarschijnlijk het gevolg van de hoge troebelheid van het water, de slibdeken die op grote delen van Hond-Paap is afgezet en de daling van de plaat.⁴⁶ Langs de Dollard ligt circa 1000 ha kwelder. Daarvan ligt 300 ha in Duitsland, langs het oostelijk deel van de Dollard. In Nederland ligt in totaal 780 ha: langs de zuidrand van de Dollard (717 ha), de westkant (11 ha) en op de Punt van Reide (52 ha). Het totale kwelderareaal is sinds 1980 afgenomen door dijkverzwaring en -verbreding en afslag. De kwelders in particulier eigendom (zuidwestelijk deel) zijn nauwelijks in oppervlak afgenomen, omdat daar ook aangroei heeft plaatsgevonden. In het zuidoostelijke deel (in beheer bij Stichting Groninger Landschap) is sinds 1980 in totaal 24 ha kwelder verdwenen.⁴⁷

Ook op andere parameters gaat het slecht in het gebied. Op de Heringsplaat in de Dollard worden al dertig jaar bodemdieren gemonitord. In die periode is de biomassa sterk afgenomen. Dat heeft waarschijnlijk twee redenen: de bodem is veel slibrijker geworden (minder geschikt voor bodemdieren) en het water is zeer troebel geworden (zeer lage voedselproductie). Door de slibrijkere bodem ontbreken in de Dollard, en ook op Hond-Paap soorten die in de Waddenzee wel in groten getale voorkomen, zoals de wadpier. Er zijn ook weinig schelpdieren in de Eems-Dollard, vrijwel alleen nonnetjes en strandgapers. Op Hond-Paap is het aantal strandgapers recent wel wat toegenomen.⁴⁸

Zie voor andere feitelijke gegevens ten aanzien van de natuurkwaliteit de rapportage in het 'Meerjarig adaptief programma Eems-Dollard 2050: De toestand van de natuur, de projecten en het programma in 2020'.⁴⁹ Er lijkt sprake te zijn van een graduele verslechtering en niet van verbetering van de water- en natuurkwaliteit, terwijl daarop werd ingezet met de afspraken in het protocol. Economische belangen maken dat natuurherstel een kwestie van lange adem zal zijn. Dit is ook de conclusie van het al geciteerde IMP Eems-estuarium.

8.6 CONCLUSIE

Het protocol geeft op zich een prima en relatief moderne basis voor samenwerking binnen een grensoverschrijdend natuurgebied. Het lijkt er echter op dat de bestuurlijke prioriteiten anders hebben gelegen en het is daarmee een beetje een vergeten en onbetekenend stukje natuurbeschermingsrecht geworden. Dat, terwijl het gebied schreeuwt om meer

opdracht van provincie Groningen), Melissa Onwezen en Allix Brenninkmeijer (provincie Groningen).

46 Deltares, 2021. Sediment Concentrations in the Ems Estuary; Trend Analysis 1990-2020.

47 Meerjarig adaptief programma Eems-Dollard 2050; De toestand van de natuur, de projecten en het programma in 2020, p. 17.

48 Idem, p. 17.

49 https://eemsdollard2050.nl/wp-content/uploads/2021/12/Monitoringsrapportage-2020_ED2050-oktober-2021.pdf.

LUUK BOEREMA

sturing en daadwerkelijke erkenning van het belang van haar steeds verder teruglopende natuurwaarden.