

Vergaderjaar 1985–1986

19343

Goedkeuring van hetop 10 september 1984 te Emden tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de samenwerking in het gebied van de Eems en de Dollard, alsmede in de aangrenzende gebieden (Samenwerkingsverdrag Eems-Dollard), met Bijlagen, Slotprotocol en brieven (Trb. 1984, 118)

A

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING, ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

Inleiding

De grenskwestie en het vraagstuk van milieu- en natuurbehoud stonden bij de onderhandelingen van de aanvang af centraal. Daarnaast is veel aandacht besteed aan de economische aspecten en aan de instelling van een breed opgezet overlegorgaan.

Over de grenskwestie was reeds in de jaren voorafgaand aan de totstandkoming van het Algemeen Verdrag van 1960 (Trb. 1960, 67 t/m 72) uitvoerig met de Duitsers onderhandeld. Aangezien echter geen oplossing mogelijk leek, heeft men toen zijn toevlucht genomen tot het treffen van de in de praktijk zeer goed werkende regeling, zoals die in het Eems-Dollardverdrag van 1960 is neergelegd. Deze komt er op neer dat voor alle destijds voorzienbare vraagstukken die zich in het gebied van de Eemsmonding zouden kunnen voordoen, praktische regelingen werden getroffen, terwijl de grenskwestie buiten beschouwing werd gelaten. Het bijzonder omvangrijke Dollardhaven-project bracht echter met zich mee dat ook de grenskwestie weer aan de orde moest komen. Daarbij is van Nederlandse zijde geruime tijd getracht alsnog op basis van het dalwegbeginsel tot een regeling van zo mogelijk de gehele grenskwestie te geraken. Toen dit, evenals in de vijftiger jaren, aan Duitse zijde op onoverkomelijke bezwaren bleek te sluiten, is men

overgegaan tot het zoeken naar een partiële grensregeling in de directe omgeving van het gebied waar de Dollardhaven zou moeten worden aangelegd. Een moeilijkheid daarbij was dat het verloop van een dergelijke grenslijn geen ongunstige prejudice zou mogen scheppen voor een latere grensvaststelling in de rest van de Eemsmonding. Met andere woorden de rechtspositie van geen van beide partijen zou door de overeen te komen grenslijn mogen worden verzwakt. Over een dergelijke gedeeltelijke grensregeling kon echter geen volledige overeenstemming worden bereikt. Toen later het Dollardhavenproject ongrijpend van karakter veranderde, is voor de grensregeling in het betrokken gebied een geheel andere oplossing gevonden, waarop hieronder nader zal worden ingegaan.

Nadat, zoals reeds werd opgemerkt, de Duitsers uiteindelijk tot de conclusie waren gekomen dat een gemeenschappelijk milieubeleid voor hen niet aanvaardbaar was, is naar andere wegen gezocht om tot een oplossing te geraken. Van Duitse zijde werd te kennen gegeven dat men, om Nederland tegemoet te komen, bereid was af te zien van industrialisatie van de Geiseplaat, welk aspect tot op dat ogenblik voor de Bondsrepubliek steeds een essentieel onderdeel van het Dollardhaven-project had gevormd. Aan Nederlandse kant bestond de indruk dat onder die omstandighe-

den geheel van opspuiting van de Geiseplaat zou kunnen worden afgezien, zodat dit gebied als wadgebied behouden zou kunnen blijven. Het bleek echter dat het bijzonder moeilijk zou zijn de uit de Eemsmoelgating vrijkomende grote hoeveelheden baggerspecie ergens anders dan op de Geiseplaat onder te brengen. Bij de voortzetting van de onderhandelingen is er vervolgens van uitgegaan dat opspuiting van de Geiseplaat onvermijdelijk moest worden geacht, maar dat dit gebied in elk geval niet voor vestigingen van welke aard ook in aanmerking zou mogen komen, doch tot natuurgebied zou moeten worden bestemd. Hier rees echter de vraag hoe zou kunnen worden voorkomen dat in de Bondsrepubliek later toch weer de wens naar voren zou komen dit gebied alsnog voor industriële vestiging in aanmerking te brengen, hetgeen op den duur een zware hypotheek zou kunnen gaan leggen op de Nederlands-Duitse betrekkingen. De Geiseplaat zou immers na opspuiting duidelijk vanuit Emden zichtbaar zijn; het zou een gebied zijn grenzend aan de nieuwe haven, een gebied ook dat men aan Duitse zijde altijd voor industriële vestiging had willen bestemmen. Om toekomstige moeilijkheden te dien aanzien definitief uit te sluiten, is toen een oplossing gevonden op grond waarvan de opgespoten Geiseplaat door de Bondsrepubliek als Nederlands gebied zou worden

erkend. Het zou een gebied worden onder Nederlandse soevereiniteit, dat duurzaam tot natuurgebied zou worden bestemd. Het ten noorden daarvan gelegen havenbekken zou onder Duitse soevereiniteit komen te vallen, terwijl het zuidelijk van de Geiseplaat gelegen watergebied als voorheen betwist gebied zou blijven, waarop de bepalingen van het Eems-Dollardverdrag van 1960 van toepassing zouden zijn. Aangezien ook aan deze constructie de eis moest kunnen worden gesteld dat niet werd geprejudiceerd ten nadelen van de rechtspositie van een der partijen met betrekking tot het grensvraagstuk, en de indruk bestond dat dit in de gekozen oplossing toch enigermate het geval zou kunnen zijn ten nadele van de Duitse positie, diende nog een kleine correctie te worden aangebracht. Deze werd hierin gevonden dat de oostelijke helft van de dijk die de opgespoten Geiseplaat aan de zuidzijde zou begrenzen als Duits *territoire* zou worden erkend. Op deze basis kon de verdragstekst verder worden uitgewerkt, hetgeen in de herfst van 1983 in vergaande mate was gevorderd.

Hoofdstuk II. Uit te Voeren Werken

In artikel 3, eerste lid, is vastgelegd dat over de uitvoering van de werken overleg zal worden gepleegd in de Eemskommissie, hetgeen in de praktijk neerkomt op een gezamenlijke begeleiding van de uitvoering door de opdrachtgever (het Land Niedersachsen), de Bond (Wasser- und Schifffahrtsdirektion in Aurich) en de Nederlandse Rijkswaterstaat.

Dat in artikel 3, derde lid, is bepaald dat bij de uitvoering van de werken de Bondsrepubliek haar eigen wettelijke voorschriften toepast en deze ter kennis van de Eemskommissie dient te brengen, sluit aan op hetgeen destijds ten aanzien van de waterstaatszorg werd overeengekomen in het Eems-Dollardverdrag van 1960. In artikel 21 van dat verdrag is een bepaling van gelijke strekking vervat.

Artikel 3, vierde lid, schrijft voor dat, zodra de omlegging van de vaargeul en de opspuiting van het oostelijk deel van de Geiseplaat in essentie zijn uitgevoerd, de Eemskommissie de beide regeringen hiervan in kennis stelt. Deze bepaling hangt samen met de inwerkingtreding van de grensregeling als neergelegd in artikel 11. Artikel 12 bepaalt te dien aanzien dat deze inwerkingtreding zal plaatsvinden op de eerste dag van de maand

volgende op die, waarin de hierbedoelde kennisgeving door de Eemskommissie heeft plaatsgevonden.

In artikel 4, eerste lid, wordt geregeld dat op de op te spuiten Geiseplaat uitsluitend materiaal mag worden geborgen dat vrijkomt bij de uitvoering van de in het verdrag aangegeven uit te voeren werken. Het is derhalve niet toegestaan materiaal dat bij andere werkzaamheden in de Dollard of Eems vrijkomt (bij voorbeeld uit onderhoudsbaggerwerk) ook op de Geiseplaat te bergen.

In het tweede lid worden de plaatsen genoemd waar het vrijkomende materiaal geborgen mag worden.

Onderzoekingen die zijn uitgevoerd, toonden aan dat er geen of slechts marginale invloeden van de uit te voeren werken uitgaan op de door Nederland te behartigen waterstaatkundige belangen. In resultaten van onderzoekingen is echter altijd een zekere onnauwkeurigheidsmarge aanwezig en pas in de praktijk zullen de werkelijke gevolgen zichtbaar worden. Met name zijn veranderingen van aanslibbing bijzonder moeilijk te voren te voorspellen. Daarom is in artikel 7 vastgelegd dat Nederland, op kosten van de Bondsrepubliek, eventuele toegenomen sedimentatie mag verwijderen van een aantal plaatsen waar het handhaven van de diepte vanwege de scheepvaart, de afwatering of anderszins noodzakelijk is.

Toename van aanslibbing kan ook door natuurlijke omstandigheden optreden. Daarom regelt dit artikel dat deskundigen van beide partijen moeten vaststellen wat de oorzaak van een eventuele toename is en tevens dat de kosten van het inschakelen van deze deskundigen gezamenlijk door de partijen gedragen moeten worden.

Hoofdstuk III. Grondgebied der Verdragsluitende Partijen

De reden voor het grensverloop op dit punt is, zoals hierboven reeds uiteengezet, uitsluitend gelegen in het streven om tot een oplossing te geraken die niet prejudiceert ten nadele van de rechtspositie van een van beide partijen.

Aangezien de in artikel 11 omschreven gebieden niet langer betwist zouden zijn, leek het in de rede te liggen om de bepalingen van het Eems-Dollardverdrag en van de op 14 mei 1962 tot stand gekomen Aanvullende Overeenkomst bij dat verdrag (Trb. 1962, 54) die de ontginning van

bodemschatten regelt, daarop niet langer van toepassing te doen zijn. Ook enige gebieden die steeds onbetwist Duits *territoire* hadden gevormd, maar waarop het genoemde verdrag en de Aanvullende Overeenkomst eveneens van toepassing waren, kwamen in aanmerking om aan de werkingssfeer daarvan te worden onttrokken. Zulks betrof onder meer het gebied van de voorhaven, van de zeesluis en van de binnenvaartsluis. Een en ander is vastgelegd in artikel 12, tweede lid. Ten einde een en ander te effectueren, werd overeengekomen de noordelijke begrenzing van de werkingssfeer van het Eems-Dollardverdrag en van de Aanvullende Overeenkomst op de kaart (Bijlage B) door middel van een groene lijn aan te geven.

Ofschoon ter zake van het grensverloop het niet-prejudiciërend karakter van het overeengekomene reeds uit de getroffen regelingen zelf naar voren komt, werd het toch wenselijk geoordeeld zulks ook nog in de verdragstekst, in artikel 14, tot uitdrukking te brengen.

Luchtverontreiniging

Met betrekking tot de luchtkwaliteit gaat het verdrag uit van het streven naar gelijke normen voor de luchtkwaliteit, het op elkaar afstemmen van het emissiebeleid en het doen van onderling vergelijkbare metingen. Gelijke normen voor de luchtkwaliteit zullen worden nagestreefd voor het Eems-Dollard Estuarium en, gelet op de mogelijke verspreiding van de verontreiniging, ook voor het overige verdragsgebied. De in te stellen Overlegcommissie moet hiervoor aanbevelingen opstellen. Daarnaast bevat het verdrag de bepaling dat, wanneer een installatie in het ene land de luchtkwaliteit in het andere land kan beïnvloeden, de betrokken autoriteiten rekening dienen te houden met het materiële milieurecht in het andere land. In de praktijk betekent dit bij voorbeeld dat, wanneer op basis van artikel 2 van de herziene Wet inzake de luchtverontreiniging (Stb. 1979, 443), welk artikel kwaliteitsdoelstellingen voor categorieën van gebieden bevat, kwaliteitsnormen worden vastgesteld die onder meer op het Eems-Dollardgebied betrekking hebben, de Duitse instanties hiermee bij de vergunningverlening rekening moeten houden. Aangezien artikel 24 van het verdrag een meer verplichtend karakter heeft dan artikel 20, is op die wijze in redelijke mate gewaarborgd

dat de Nederlandse luchtkwaliteitsnormen in het Eems-Dollardgebied een belangrijke rol zullen spelen.

Met betrekking tot het emissiebeleid is bepaald dat dit door beide landen op elkaar zal worden afgestemd. Ook deze op zich algemene bepaling is nader uitgewerkt. Bij het op elkaar afstemmen van het emissiebeleid wordt ernaar gestreefd de strengste der in beide landen geldende regelingen toe te passen. Bovendien worden emissies niet toegelaten, als deze met technisch beschikbare middelen en tegen niet onredelijke kosten kunnen worden voorkomen. De hier bedoelde kostenbaten analyse is nader uitgewerkt in punt 10 van het slotprotocol.

Met het oog op de controle van de luchtkwaliteit richten beide landen in het verdragsgebied een meetnet in en, met het oog op de vergelijkbaarheid, een gemeenschappelijk referentiepunt. Het meetprogramma wordt opgesteld door de Overlegcommissie en zal in eerste instantie in ieder geval betrekking hebben op zwaveldioxide, stikstofoxiden en koolmonoxide.

Geluidsbelasting

De bepalingen inzake de bestrijding van geluidshinder, neergelegd in de artikelen 29 en 30, zijn analoog aan die betreffende de voorkoming van luchtverontreiniging. Ook hier is ten aanzien van zowel het «kwaliteits» als het emissiebeleid de garantie ingebouwd dat de door ons land vastgestelde normen een belangrijke rol spelen bij de vergunningverlening in de Bondsrepubliek.

Met betrekking tot het «kwaliteitsbeleid» moet hierbij worden aangetekend dat op grond van punt 14 van het slotprotocol artikel 29 niet van toepassing zal zijn op het oostelijke, op te spuiten gedeelte van de Geiseplaat. Deze bepaling moet worden gezien in samenhang met punt 2 (1) van het slotprotocol, waarin is overeengekomen dat het karakter van het betreffende gebied als natuurgebied er niet toe mag leiden dat daardoor de industriële ontwikkeling in het gebied van Emden zou worden belemmerd.

Leybucht

Vermelding verdient in dit verband dat de Bondsrepubliek in samenhang met de totstandkoming van het verdrag heeft besloten de Leybucht niet in te dijken. Wel worden hierbij maatregelen ter bescherming tegen

hoogwater en ten behoeve van de afwatering in het gebied van Leybucht tot Greetsiel, alsook ter beveiliging van de kottervisserij voorzien.

Slotprotocol

Punt 4(4)

Van Duitse zijde is er sterk op aangedrongen dat – geheel los van de soevereiniteit over het betreffende gebied – de privaatrechtelijke eigendom van de grond aldaar, behoudens de dijk, aan Nederland en Nedersaksen gezamenlijk zou toebehoren. Ten einde hieraan tegemoet te komen, is overeengekomen dat de eigendom van deze grond aan een te zijner tijd op te richten rechtspersoon naar Nederlands recht zal worden overgedragen, waarin Nederland en het Land Nedersaksen elk voor de helft zullen participeren. Aangezien de uitwerking van een en ander geen dringend karakter had, kon vooralsnog met deze bepaling worden volstaan. De regering heeft zich nog geen oordeel gevormd over de rechtsvorm die in dit geval het meest passend zou zijn, en over de verder in dit verband te treffen regelingen.

Briefwisseling

De hierboven al aan de orde gekomen beslissing van de Bondsrepubliek om de Leybucht niet in te polderen, is mede op sterke aandrang van Nederlandse zijde genomen met als doel de waarde van de Waddenzee als natuurgebied te behouden.

Van Nederlandse zijde komt de onderschrijving van deze doelstelling naar voren door de beslissing om bij Friesland niet 4000 ha in te polderen, maar te volstaan met 900 ha en overigens (conform de PKB-Waddenzee) grote inpolderingen af te wijzen.

Aan Duitse kant bestond er bezwaar de regeling inzake het niet inpolderen van de Leybucht in het verdrag zelf te incorporeren, aangezien het betreffende gebied buiten het verdragsgebied valt. Daaraan is tegemoet gekomen door te kiezen voor een afzonderlijke, bij het verdrag gevoegde briefwisseling, die een verdragskarakter heeft, en thans samen met het verdrag aan de goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen.

