

Vergaderjaar 2016–2017

34 072

Goedkeuring van het op 24 oktober 2014 op de Eems tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende het gebruik en beheer van de territoriale zee van 3 tot 12 zeemijlen (Trb. 2014, 182)

Nr. 4

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot goedkeuring van het op 24 oktober 2014 op de Eems tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende het gebruik en beheer van de territoriale zee van 3 tot 12 zeemijlen (Trb. 2014, 182) (hierna: het «Westereemsverdrag» of het «Verdrag»). In het gebied tussen de 3 en 12 zeemijlen op zee ontbreekt een overeengekomen grens tussen beide landen. Het Verdrag is het resultaat van het overleg met Duitsland, genoemd in de brief van 30 november 2012 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 31 409, nr. 41). Ingevolge artikel 1 van het wetsvoorstel wordt het Verdrag uitsluitend voor het Europese deel van Nederland goedgekeurd.

Het Westereemsverdrag is voor Nederland van belang. Zo biedt het Verdrag ten aanzien van de verdeling van bevoegdheden op de in het Verdrag genoemde terreinen duidelijkheid over de geografische reikwijdte van de Nederlandse en Duitse bevoegdheden. Daarnaast zijn er, voor wat betreft het gebruik en beheer van het Vaarwater, afspraken gemaakt over de bevoegdheden van Duitsland in de Nederlandse territoriale zee.

Bij de ondertekening van het Verdrag zijn, als onderdeel van het onderhandelingsresultaat, ook een gemeenschappelijke verklaring en een briefwisseling tot stand gebracht (zie Trb. 2014, 182, pagina's 14 en 28)¹. Beide instrumenten behoren bij het Verdrag, maar behoeven geen parlementaire goedkeuring want zij bevatten uitsluitend beleidsafspraken met betrekking tot vóór de inwerkingtreding van het Verdrag verleende vergunningen voor kabels en pijpleidingen (gemeenschappelijke verklaring), respectievelijk de oprichting van een gezamenlijke verkeerscentrale, welke gevestigd is aan de Knock te Emden (briefwisseling ter uitvoering van artikel 7).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Achtergrond van het Westereemsverdrag

2.1. Uitbreiding territoriale zee

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-Zeerechtverdrag») (Trb. 1983, 83). Door deze totstandkoming is de territoriale zee verbreed van 3 tot 12 zeemijl uit de kust.

Reeds bij de totstandkoming van het VN-Zeerechtverdrag was duidelijk dat de uitbreiding van de territoriale zee tot 12 zeemijl uit de kust, zou leiden tot het ontbreken van een zijdelingse afbakening van de territoriale zee tussen Nederland en Duitsland. Deze verbreding is door Nederland in 1985 en door Duitsland in 1994 overgenomen in de nationale wetgeving (voor Nederland, zie Wet grenzen Nederlandse territoriale zee van 9 januari 1985, Stb. 1985, 129, en voor Duitsland, zie «Bekanntmachung der Proklamation der Bundesregierung über die Ausweitung des deutschen Küstenmeeres» van 11 november 1994, Bundesgesetzblatt, jaargang 1994, deel II). Met deze wetgeving claimen beide staten een territoriale zee tot 12 zeemijl uit de kust. Eerder overleg tussen Nederland en Duitsland over zijdelingse afbakening heeft niet tot resultaat geleid. Met het Westereemsverdrag wordt nu, voor de onderwerpen genoemd in artikel 5, wel een zijdelingse afbakening in de zone tussen 3 en 12 zeemijl gerealiseerd.

Het geografische bereik van het Westereemsverdrag ligt ten noorden van het beheersgebied bestreken door het op 8 april 1960 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland tot regeling van de samenwerking in de Eemsmonding (hierna: het «Eems-Dollardverdrag») (Trb. 1960, 69). De claims van Nederland en Duitsland over de ligging van de grens in het Eems-Dollard estuarium lopen te zeer uiteen om overeenstemming te bereiken over een grens. De Nederlandse claim binnen het Eems-Dollard gebied, het estuarium en noordelijk daarvan in het gebied tot 3 zeemijl uit de kust, is gebaseerd op de hoofdregel over afbakening in het rivierenrecht (de Thalweg), terwijl Duitsland zich voor de ligging van de grens beroept op historische rechten. Gezien het verschil van inzicht over het verloop van de grens in het Eems-Dollard gebied, is uiteindelijk gekozen voor gezamenlijk beheer van het gebied onder voorbehoud van rechten ten aanzien van de ligging van de grens. Deze keuze is vastgelegd in het Eems-Dollardverdrag.

Het beheersgebied van het Eems-Dollardverdrag strekt zich uit tot 3 zeemijl uit de kust, dat wil zeggen de noordelijke begrenzing bevindt zich op 3 zeemijl uit de kust gemeten vanaf de basislijn. Het door de uitbreiding van de territoriale zee ontstane «gat» in de zeegrens sloot aan bij de noordelijke begrenzing van het Eems-Dollardverdragsgebied.

Overigens, op grond van het op 1 december 1964 te Bonn tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de zijdelingse begrenzing van het continentale plat in de nabijheid van de kust (hierna: het «Verdrag inzake het continentale plat») (Trb. 1964, 184) was in het betreffende gebied sprake van een begrenzing. Echter deze geldt uitsluitend voor het continentale plat en de daarmee samenhangende bevoegdheden zoals gedefinieerd in het op 29 april 1958 te Genève tot stand gekomen Verdrag inzake het continentale plateau (Trb. 1959, 126). De afbakening van het continentale plateau betreft in essentie de rechtsmacht met betrekking tot niet-levende bodemschatten. Dit is een veel beperktere bevoegdheid dan de soeve-

reine rechtsmacht over de territoriale zee, die op grond van het zeerecht veelomvattend is.

2.2. Handelwijze tussen totstandkoming VN-zeerechtverdrag en totstandkoming Westereemsverdrag

Door Nederland is er lang naar gestreefd met Duitsland tot de afbakening van een zeegrens te komen, omdat dit naar het inzicht van de regering de meest eenduidige manier is om helderheid te scheppen over het geografische bereik van wederzijdse bevoegdheden. Bij afwezigheid van een vastgestelde zeegrens tussen beide staten heeft Nederland zich steeds op het standpunt gesteld dat de territoriale zeegrens verondersteld wordt te liggen op equidistantie van de kusten van Nederland en Duitsland. Dit standpunt berust op de hoofdregel in artikel 15 van het VN-Zeerechtverdrag, en is een aanspraak die aldus overeenkomstig het zeerecht is gevestigd. Er bestond aan Nederlandse zijde overigens enige flexibiliteit ten aanzien van de ligging van de grens, het tot stand brengen van een grens was van primair belang.

Van de zijde van Duitsland werd verwezen naar een historische claim die teruggaat tot de 15^e eeuw en die niet onderschreven wordt van Nederlandse zijde (zoals eerder gememoreerd in de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet voor het Eems-Dollardverdrag²). Wat er ook zij van deze Duitse historische argumentatie ten aanzien van de grens in de Eemsmonding, niet valt in te zien waarom deze argumentatie ook relevant zou zijn in het gebied tussen 3 en 12 zeemijl, waarin kuststaten pas sinds de totstandkoming van het VN-zeerechtverdrag soevereiniteit kunnen claimen. Door Duitsland is voorgesteld het geografische bereik van het Eems-Dollardverdrag uit te breiden tot 12 zeemijl uit de kust. Dit was voor de Nederlandse regering geen acceptabele optie, omdat dit zou impliceren dat de soevereiniteit van Nederland in het betreffende gebied betwijfeld zou worden, hetgeen niet het geval is.

2.3. Recente ontwikkelingen

Het ontbreken van een afbakening van de territoriale zee tussen 3 en 12 zeemijl uit de kust leidde in toenemende mate tot problemen.

In 2010 verleende het «Land» Neder-Saksen een vergunning voor het oprichten en exploiteren van het Duitse windpark «Riffgat» dat deels in het gebied ten westen van de equidistantielijn ligt, in een gebied dat door Nederland geclaimd wordt. De door Nederland geuite bezwaren tegen deze handelwijze, de vraag of Duitsland bevoegd was om vergunning te verlenen in de door Nederland geclaimde territoriale zee alsmede zorgen over de mogelijke consequenties onder Nederlands recht van het bouwen van een dergelijk windpark op grond van een door een Duitse overheid verleende vergunning, leidden er toe dat Duitsland instemde met verdragsonderhandelingen.

Gelet op het feit dat geen overstemming kon worden bereikt over een formele afbakening van de zeegrens, en dat het evenwel noodzakelijk was een regeling te treffen voor het verduidelijken van de bevoegdheden in het gebied heeft de Nederlandse regering alsnog besloten om over het verdelen van bevoegdheden – niet zijnde een grensverdrag – met Duitsland te onderhandelen.

² Handelingen Tweede Kamer 1960–1961, 6250 (214) nr. 3; p. 6 linker kolom onderaan.

Aan het begin van de onderhandelingen werd duidelijk dat Duitsland, ongeacht het recht op onschuldige doorvaart door Nederlandse territoriale wateren in overeenstemming met onderdeel 3 van deel II van het VN-Zeerechtverdrag, zeer specifieke afspraken wilde maken over het gebruik van de vaargeulen in het gebied. De belangrijkste vaargeul, de Westereems, loopt deels ten westen van de equidistantielijn en ook ten westen van de lijn uit het eerder genoemde Verdrag inzake het continentale plat, en is in de praktijk de enige route naar zowel de Nederlandse havens (Eemshaven, Delfzijl) als de Duitse haven Emden. Nederland heeft hiermee ingestemd, omdat het ook behoefte had aan duidelijke afspraken over een evenwichtig verkeersmanagement van schepen op weg naar Nederlandse en Duitse havens. Daarnaast was er ook behoefte aan afspraken over het realiseren van de verruiming van het Vaarwater naar Nederlands recht.

Uiteindelijk werd in de zomer van 2013 overeenstemming bereikt over de algemene structuur en hoofdlijnen van een verdrag, en kon in september 2014 een verdragstekst worden overeengekomen.

Het Westereemsverdrag kent een wezenlijk andere structuur dan het Eems-Dollardverdrag. Het is geen grensverdrag en regelt slechts een aantal omschreven bevoegdheden. 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 Verdrag voorwaarden voor een gelijkwaardige en efficiënte toegang tot de havens van beide staten in de Eemsmonding. Beide partijen maken daarnaast een voorbehoud ten aanzien van de ligging 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.

3. Het Verdrag (artikelsgewijze toelichting)

Het Westereemsverdrag bestaat uit de 6 hoofdstukken. Hieronder volgt per hoofdstuk een artikelsgewijze toelichting.

Hoofdstuk I (Algemeen deel)

Het algemene deel van het Verdrag beschrijft in artikel 1 de doelstellingen. Het Verdrag beoogt allereerst duidelijkheid te scheppen over de bevoegdheden, rechten en verantwoordelijkheden voor de in artikel 5 genoemde onderwerpen. Ten tweede wordt beoogd voorwaarden te scheppen voor gelijkwaardige en efficiënte toegang tot de havens van beide staten. Ten derde wordt beoogd de samenwerking te verzekeren met betrekking tot het scheepvaartverkeer.

Het tweede lid van artikel 1 bepaalt dat beide staten het Verdrag zullen uitvoeren in de geest van goed nabuurschap. Met het derde lid verbinden beide staten zich tot het streven naar de waarborging van de bevaarbaarheid van het Vaarwater en de onbelemmerde toegang vanuit zee tot de aanvaarroutes van en naar havens.

Artikel 2 bevat begripsomschrijvingen met betrekking tot enige termen uit het Verdrag.

Artikel 3 geeft een duiding van de geografische reikwijdte van het Verdrag dat van toepassing zal zijn in de territoriale zee tot 12 mijl uit de kust, ten noorden van de Eemsmonding (zoals gedefinieerd in artikel 7, in

samenhang met paragraaf 1 van Bijlage B, van het Eems-Dollardverdrag). Deze bepaling vermeldt een uiterste (noordelijke) begrenzing, overeenkomstig artikel 3 van het VN-Zeerechtverdrag, maar geen (zuidelijk) beginpunt. De reden hiervoor is de wens het geografische bereik van het verdrag te laten aansluiten op het geografische bereik van het Eems-Dollardverdrag.

Artikel 4 bevat een voorbehoud van rechten ten aanzien van het verloop van de staatsgrens in dit gebied. De formulering van deze bepaling komt overeen met artikel 46, eerste lid, van het Eems-Dollardverdrag, dat eenzelfde voorbehoud bevat ten aanzien van de rechtsstandpunten met betrekking tot het verloop van de staatsgrens. Deze bepaling is van belang voor de onderwerpen die niet onder het bereik van dit Verdrag zullen vallen. Met betrekking tot die onderwerpen zal Nederland blijven handelen vanuit het standpunt dat de equidistantielijn de grens van de Nederlandse territoriale zee is.

Hoofdstuk II (Verdeling van toepasselijk recht met betrekking tot bepaalde onderwerpen)

Dit hoofdstuk van het Verdrag bevat afspraken die zien op de geografische verdeling van bevoegdheden op grond van een in artikel 6 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 lijn is evenwel niet als een staatsgrens gedefinieerd, doch is slechts een afbakening van bevoegdheden ten aanzien van de in artikel 5 van het Verdrag genoemde onderwerpen. Voor deze onderwerpen zal Nederland oostelijk van deze lijn, in het gebied tussen de lijn en de equidistantielijn geen bevoegdheid meer claimen. Evenmin kan Duitsland ten westen van de lijn bevoegdheid claimen voor deze onderwerpen.

De lijn in artikel 6 begint op de noordelijke begrenzing van het Eems-Dollardverdragsgebied (deze noordelijke begrenzing is bepaald in bijlage B, paragraaf 1, van het Eems-Dollardverdrag) op het eindpunt van de lijn («punt c») opgenomen in de Aanvullende Overeenkomst van 1962 bij het Eems-Dollardverdrag³. De lijn komt daarna overeen met de afbakening overeengekomen in het Verdrag inzake het continentale plat tot een punt (punt E1) 12 mijl uit de kust. De lijn bevindt zich ten westen van de equidistantielijn. Ter illustratie is in de bijlage bij deze memorie van toelichting een kaart gevoegd⁴.

De bevoegdheden van Nederland en Duitsland met betrekking tot de in artikel 5 vermelde installaties voor hernieuwbare energie en alle andere installaties, kabels en pijpleidingen alsook niet-levende natuurlijke rijkdommen, zijn volgens deze lijn verdeeld. De afbakening is voor Nederland relevant voor de toepassing van Nederlandse wetgeving ten aanzien van het plaatsen, in stand houden en verwijderen van installaties, zoals windmolens, mijnbouwinstallaties en zendmasten, van kabels en leidingen en ten aanzien van de exploratie en exploitatie en beheer van de niet-levende natuurlijke rijkdommen, zoals 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, de Wet natuurbescherming;

³ De op 14 mei 1962 te Bennekom tot stand gekomen Aanvullende Overeenkomst bij het op 8 april 1960 voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland ondertekende Verdrag tot regeling van de samenwerking in de Eemsmoeding (Eems-Dollardverdrag); Trb. 1962, 54.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

daarnaast gelden ook de fiscale wetgeving, strafwetgeving en de vereisten voor het gebruik van rijksgronden, ten westen van de lijn – met uitsluiting van Duitse bevoegdheden – voor zover deze zien op activiteiten in het kader van de in artikel 5 genoemde onderwerpen.

Op het punt van de voortdurende gelding van het Verdrag inzake het continentale plat, in relatie tot het onderhavige Verdrag, kon geen overeenstemming worden bereikt. Naar Nederlands inzicht is dit verdrag voor zover het rechten betreft die onder het eerder genoemde Verdrag van 1958 inzake het continentale plateau nog immer van kracht. Artikel 5, onder c, verwijst naar dit verschil van inzicht.

Hoofdstuk III (Verkeer over zee)

Dit hoofdstuk van het Verdrag ziet op de vaargeul Westereems, die in artikel 2 is gedefinieerd als Vaarwater, die voor het scheepvaartverkeer van en naar de havens van beide staten in het Eems-Dollard gebied van belang is.

Ten aanzien van de Westereems (het Vaarwater), zijn afspraken gemaakt over het verkeersmanagement, en over eventuele noodsituaties. Ook over beloodsing, peilingen en betonning alsmede het onderhoud en eventuele toekomstige verbeterwerken aan het Vaarwater zijn afspraken opgenomen. Het Verdrag bevat een regeling met betrekking tot eventuele bezwaren of claims in relatie tot door de andere partij uitgevoerde werkzaamheden in het Vaarwater.

Op grond van artikel 7 vestigen Nederland en Duitsland een gezamenlijk verkeersmanagementsysteem voor het scheepvaartverkeer in het Vaarwater van en naar Nederlandse en Duitse havens aan de Eems. Het verkeersmanagement zal worden opgedragen aan een gezamenlijke verkeerscentrale. Vanwege de praktische afspraak dat de bestaande verkeerscentrale in Knock het verkeersmanagement zal uitvoeren, is geregeld dat de werkzaamheden door Duitsland worden uitgevoerd en dat de verkeerscentrale onder Duits recht valt (tweede lid). Niet in het Verdrag zelf, maar in de eerder genoemde briefwisseling, is gespecificeerd dat het om de verkeerscentrale aan de Knock in Duitsland gaat. Hiermee wordt voorkomen dat – mocht er ooit reden zijn voor verhuizing van de verkeerscentrale – daarvoor een verdragwijziging nodig zou zijn. De gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide staten komt onder andere tot uitdrukking in het derde lid, waarin bepaald is dat de partijen elk de helft van de kosten dragen voor de door de centrale onder het Verdrag uit te voeren werkzaamheden. Gezien de afspraak dat de verkeerscentrale in Duitsland is gevestigd en onder het Duitse recht valt, is in het vierde lid bepaald dat verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor beslissingen van de verkeerscentrale wordt gedragen door Duitsland, met uitzondering van schadevergoeding die het gevolg zijn van een juiste toepassing van de verkeersregels in welk geval iedere partij de helft daarvan betaalt.

De verkeerscentrale zal bij het verkeersmanagement optreden op grond van regels die nader zullen worden opgesteld door een op grond van artikel 19 van het Verdrag in te stellen Permanente Commissie voor de scheepvaart in het Vaarwater (de Westereems Commissie). Uitgangspunt van het verkeersmanagementsysteem is het algemeen aanvaarde principe dat de afhandeling van de schepen zal geschieden op basis van volgorde van aankomst, waarbij diepstekende (geulgebonden) schepen steeds gebruik kunnen maken van het eerstvolgende hoogtij, onafhankelijk van de haven van bestemming. Dit uitgangspunt is opgenomen in het vijfde lid van artikel 7. Per type schip (afmetingen, lading, manoeuvreereigenschappen enzovoorts) kunnen andere toelatingseisen worden gesteld.

Mochten zich in de loop van de tijd nieuwe ontwikkelingen voordoen dan worden zo nodig het toelatingsbeleid en scheepvaartregelingen aangepast. In het toelatingsbeleid wordt het voorschrift opgenomen, dat een getijgebonden schip het Vaarwater alleen in het voor het betreffende schip vastgestelde tijvenster mag bevaren. Vanuit de verkeerscentrale zal aan de hand van dit toelatingsbeleid de scheepvaart worden begeleid. In het kader van hun taken bij de afhandelingsvolgorde is de verkeerscentrale bevoegd bindende aanwijzingen te geven. De taken van de verkeerscentrale betreffen uitsluitend het verkeersmanagement. De in het tweede lid bedoelde verkeersregels zijn dus verkeersmanagementregels; de scheepvaartverkeersregels in de Westereems zijn vastgelegd in artikel 22 van het Verdrag.

In artikel 8 wordt aangegeven hoe, en vooral door wie wordt gehandeld in noodsituaties in het Vaarwater. Volgens artikel 2 van het Verdrag wordt onder «noodsituaties voor het scheepvaartverkeer» verstaan: scheepvaartongevallen, kritieke situaties en andere situaties met onmiddellijke dreiging voor schip, bemanning of milieu. De verkeerscentrale heeft de taak om noodsituaties onmiddellijk te melden aan de door Nederland en door Duitsland aangewezen bevoegde instanties. Voor Nederland is de bevoegde instantie Rijkswaterstaat. Artikel 8 bepaalt verder dat de verdragspartijen in een noodsituatie in het Vaarwater optreden ten aanzien van vaartuigen onder de eigen vlag. Bij vaartuigen uit derde staten treedt die partij op naar of vanuit wiens haven het betreffende vaartuig onderweg is. Beide partijen overleggen als vaartuigen niet aan de eerdere criteria voldoen.

Artikel 9 verdeelt de verantwoordelijkheden ten aanzien van de beloodsing. Het gestelde in dit artikel sluit aan op hetgeen over beloodsing is bepaald in het Eems-Dollardverdrag. Aangezien beloodsing plaatsvindt zowel tussen de haven en de 3 mijl (de noordelijke begrenzing van de Eemsmonding), als tussen de 3 mijl en de 12 mijl, is er voor gekozen eenzelfde juridisch kader te scheppen. Ook bevat de bepaling een regeling ten aanzien van het recht dat toepasselijk is op schade ontstaan als gevolg van het optreden van loodsen.

Aangezien de vaargeul in het gebied door natuurlijke omstandigheden kan wijzigen is in artikel 10 bepaald dat de ligging van het Vaarwater, dat aangegeven wordt door de betonning, kan wijzigen. De Westereems Commissie, zie hierna toelichting op hoofdstuk IV, stelt een wijziging van de locatie van betonning vast, waarna beide staten deze wijziging dienen te bevestigen voordat sprake kan zijn van een verandering in de ligging van het Vaarwater (zie tweede lid). Wijzigingen in de ligging van het Vaarwater zullen door partijen gepubliceerd worden. Bij geringe veranderingen kunnen de tonposities zonder toepassing van de procedure van het tweede en derde lid worden aangepast. Wat onder een geringe verandering wordt verstaan wordt, na instemming van de staten, door de Westereems Commissie bepaald. Met deze bepaling wordt de benodigde toekomstige flexibiliteit gecreëerd.

Met artikel 11 wordt aangegeven dat beide partijen in het Vaarwater bepaald onderzoek ten behoeve van de verkeersveiligheid kunnen uitvoeren. Deze bepaling hangt samen met de gedeelde verantwoordelijkheid voor het veilige scheepvaartverkeer in de vaargeul en de bevoegdheid van beide staten om verbeterwerken uit te voeren conform artikel 13. Het gaat om het verrichten van opmetingen, peilingen en hydrologisch onderzoek.

In artikel 12 is vastgelegd dat de Bondsrepubliek Duitsland verantwoordelijk is voor de betonning. Bij het sluiten van het Eems-Dollardverdrag in 1960 is Duitsland aangewezen als bevoegd voor het doen van alle waterstaatkundige werkzaamheden in het hoofdvaarwater. Daaronder valt ook het leggen en onderhouden van de betonning. In de praktijk heeft Duitsland tot nu toe ook voor de betonning van het vaarwater buiten het Eems-Dollardverdragsgebied zorg gedragen. Met Duitsland is afgesproken dat de huidige praktijk in stand blijft. Hieruit kunnen naar het inzicht van de regering geen verdere westwaartse aanspraken voor Duitsland volgen, nu van Nederlandse zijde specifiek ingestemd is met dit Duitse optreden op Nederlands grondgebied.

Artikel 13 geeft aan beide partijen de bevoegdheid om verbeterwerken aan het Vaarwater uit te voeren, alsmede om obstakels in het Vaarwater, zoals wrakken, te verwijderen. Onder «verbeterwerken» wordt volgens artikel 2 verstaan het ten behoeve van de scheepvaart, door baggeren, verbreden of verdiepen van het profiel van de bodem van het Vaarwater. Dat beide partijen de mogelijkheid hebben om verbeterwerken te initiëren is ingegeven door de wens van beide staten om voor het belang van de toegankelijkheid van de eigen havens niet afhankelijk te zijn van wederzijdse besluitvorming ter zake.

In het tweede lid van artikel 13 is bepaald dat onderhoudswerkzaamheden voor het op diepte houden van na de inwerkingtreding van het Verdrag uitgevoerde verbeteringswerken worden uitgevoerd en betaald door de initiërende partij, tenzij anders wordt overeengekomen. Daarbij is bepaald dat Duitsland onderhoudswerken uitvoert en betaalt voor zover deze dienen tot het in stand houden van het geldende profiel van het Vaarwater op het moment van inwerkingtreding van het Verdrag. De reden hiervoor is dat Duitsland bij de ondertekening van het Verdrag als laatste het Vaarwater had verdiept en het onderhoud daarvan op zich wilde nemen.

In de loop van 2016 is Nederland echter begonnen met een met Duitsland overeengekomen project ter verruiming van het traject Eemshaven-Noordzee. Duitsland is volgens het Eems-Dollardverdrag de beheerder van de hoofdvaarweg binnen het Eems-Dollardverdragsgebied. Met de komst van grotere schepen naar de Eemshaven is het een Nederlands belang om de vaarweg voldoende te kunnen verruimen. Nederland is vanaf september 2016 verantwoordelijk voor het onderhoud van dit deel van de hoofdvaarweg en draagt daarvoor de kosten. De te verruimen hoofdvaarweg ligt zowel in onbetwist Nederlands gebied (bij de Eemshaven), in het Eems-Dollardverdragsgebied, als in onbetwist Duits gebied (nabij Borkum) en in de Westereems. Door deze verbeterwerken is de bepaling dat Duitsland de kosten draagt voor onderhoudswerkzaamheden na de inwerkingtreding van het Verdrag minder relevant geworden. Het Verdrag geeft de beide staten het recht om, ongeacht de status van het gebied, naar eigen nationaal recht de procedures voor aanpassing van de vaarweg te doorlopen en deze te realiseren.

Aanvullend is in artikel 14 aangegeven dat partijen voorgenomen verbeterwerken of onderhoudswerken tevoren melden aan de Westereems Commissie. De verdragspartijen kunnen op basis van het gestelde in artikel 15 bij de Commissie bezwaar maken tegen de uitvoering van werken door de andere partij. Zulke bezwaren dienen gemotiveerd te worden met een beroep op te verwachten of reeds ontstane schending van verdragsverplichtingen. Geschillen die niet rechtstreeks voortvloeien uit vermeende schending van de verdragsbepalingen vallen hier buiten. Dit onderscheid is met name van belang vanwege de opschortingsplicht in artikel 17. Artikel 16 geeft aan dat claims ook nadien kunnen worden ingediend als schade niet tevoren of niet volledig te voorzien was.

Artikel 17 bepaalt dat voorgenomen werkzaamheden worden opgeschort als de andere partij bezwaar heeft aangetekend. Overigens met de bepaling dat uitzondering mogelijk is in geval van optredende schade.

Op grond van artikel 18 is de meldingsplicht van artikel 14 van overeenkomstige toepassing op andere werkzaamheden en maatregelen dan verbeterwerken en onderhoudswerken, met inbegrip van activiteiten die samenhangen met de in artikel 15 genoemde onderwerpen, voor zover deze tot belemmeringen in het Vaarwater kunnen leiden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het leggen van kabels die de vaarweg doorkruisen. De artikelen omtrent het maken van bezwaar bij de Commissie (artikel 15), schadevergoeding (artikel 16) en opschorting (artikel 17) zijn volgens de tweede volzin van artikel 18 niet van toepassing op die gevallen.

Hoofdstuk IV (Instelling van de Commissie)

Artikel 19 geeft de partijen de opdracht een Permanente Commissie voor scheepvaart in het Vaarwater (Westereems Commissie) in te stellen. Beide partijen benoemen ieder drie commissarissen, waarvan er tenminste één vertrouwd moet zijn met de plaatselijke omstandigheden. De Commissie besluit met eenparigheid van stemmen.

De Westereems Commissie is niet te vereenzelvigen met de Eemscommissie, als bedoeld in Hoofdstuk 8 van het Eems-Dollardverdrag. Het beheersmodel van de Eemscommissie wijkt sterk af van het model dat bij het Westereemsverdrag wordt toegepast. Immers, in de Eemsmonding is sprake van gezamenlijk beheer, terwijl het in het gebied van het Westereemsverdrag gaat om scheiding van bevoegdheden en slechts sprake is van samenwerking op de specifiek in het Verdrag omschreven taken. Overigens bepaalt het vierde lid 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.

De taken van deze Commissie zijn limitatief opgesomd in artikel 20 van het Verdrag. De taken zien op het verloop van het Vaarwater, het ontwikkelen en vaststellen van de verkeersregels voor het verkeersmanagementsysteem en criteria voor uitzonderingen op die regels, evaluatie van de regels en criteria en van het functioneren van de verkeerscentrale en het verkeersmanagementsysteem, informatieuitwisseling over werkzaamheden aan het Vaarwater. De Westereems Commissie overlegt over kwesties betreffende de in hoofdstuk III gereguleerde activiteiten in het Vaarwater, voor zover een partij een uitwerking vreest voor de onbelemmerde toegang tot de havens. Verder draagt de Commissie zorg voor inspecties van het Vaarwater en de betonning en doet zij onderzoek naar op grond van artikel 15 ingediende bezwaren en de op grond van artikel 16 ingediende claims.

Artikel 21 voorziet in een bezwaarprocedure in het geval van op grond van artikel 15 ingediende bezwaren of artikel 16 ingediende claims. Op grond van artikel 15 kan een partij bij de Westereems Commissie bezwaar maken tegen voorgenomen of begonnen werkzaamheden of maatregelen of tegen het achterwege laten daarvan, op het gebied van de verbetering of onderhoud van de Vaarweg, op het lichten van wrakken, de peilingen en de betonning. Op grond van artikel 16 kan de benadeelde partij maatregelen ter voorkoming van schade of schadevergoeding eisen voor reeds uitgevoerde werkzaamheden en maatregelen. In een dergelijk geval streeft de Commissie ernaar over de kwestie aanbevelingen te doen aan de regeringen van beide staten. Als de Commissie het niet eens kan

worden over een aanbeveling, proberen de beide staten tot overeenstemming te komen.

Artikel 34 van het Eems-Dollardverdrag regelt dat in de Eemsmonding, zoals gedefinieerd in bijlage B, bij dat verdrag, de Internationale Bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee gelden en dat partijen in afwijking of aanvulling daarvan voorschriften overeen kunnen komen die vervolgens in overeenstemming met de nationale wetgeving worden uitgevaardigd. In dat kader is op 22 december 1986 te 's-Gravenhage de Overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Bondsrepubliek Duitsland inzake een scheepvaartreglement voor de Eemsmonding (Trb. 1987, 15) tot stand gekomen. In de Nederlandse wetgeving is dit reglement opgenomen als algemene maatregel van bestuur onder de Scheepvaartverkeerswet en bevat voorschriften over optische tekens, geluidsseinen en verkeersvoorschriften. Gezien het feit dat het Vaarwater als bedoeld in artikel 10 van het Verdrag, aansluit op de Eemsmonding zoals beschreven in het Eems-Dollardverdrag is het wenselijk de verkeersvoorschriften op het Vaarwater gelijkkluidend te laten zijn aan de verkeersvoorschriften in de Eemsmonding. Derhalve verklaart artikel 22 van het Westereemsverdrag het Scheepvaartreglement Eemsmonding van overeenkomstige toepassing op het Vaarwater. Ter uitvoering van deze bepaling zullen in de nationale wetgeving de verkeersvoorschriften zoals opgenomen in het Scheepvaartreglement Eemsmonding onder de Scheepvaartverkeerswet van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het Vaarwater zoals bedoeld in artikel 10 van het Verdrag.

In artikel 22 gaat het niet om een gezamenlijke bevoegdheid van de partijen. Voor dat deel van het Vaarwater dat zich aan de westkant van de equidistantielijn bevindt, zal Nederland voorzien in de uitvoering en handhaving van de regels van de verkeersvoorschriften.

Hoofdstuk V (Geschillenbeslechting)

Dit hoofdstuk bevat de geschillenbeslechtingsregeling. Artikel 23 voorziet in consultatie. Zo nodig is arbitrage mogelijk. Artikel 24 bevat een regeling waarin verwezen wordt naar het Facultatieve Reglement voor Arbitrage van het Permanent Hof van Arbitrage. Ook de verdere vormgeving van een eventuele arbitrageprocedure is vastgelegd in deze bepaling. Deze regeling komt in grote mate overeen met de geschillenbeslechtingsprocedure zoals overeengekomen in een drietal te Bonn op 13 april 2005 tot stand gekomen verdragen met Duitsland.⁵

Hoofdstuk VI (Slotbepalingen)

Dit hoofdstuk bevat slotbepalingen die voor een bilateraal verdrag gebruikelijk zijn. Artikel 25, derde lid, voorziet in een voorlopige toepassing van het Verdrag vanaf de datum van ondertekening. Het Verdrag wordt sinds 24 oktober 2014 voorlopig toegepast. Hiervoor is gekozen omdat tijdens de onderhandelingen bleek dat het aan Duitse zijde onmogelijk te voorkomen was dat lagere overheden besluiten namen met

⁵ – Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende de aansluiting tussen de Nederlandse regionale weg N 297n en de Duitse rijksweg B 56n op de gemeenschappelijke landsgrens door de bouw van een grensbrug (Trb. 2005, 164);
– Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende de aansluiting tussen de Nederlandse regionale weg N 280 en de Duitse autosnelweg A 52 (Trb. 2005, 165);
– Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende de aansluiting tussen Nederlandse autosnelweg A 74 en de Duitse autosnelweg A61 (Trb. 2005, 166).

gevolgen aan de Nederlandse (westelijke) zijde van de lijn in de periode tussen het begin van de onderhandelingen in augustus 2012 en de inwerkingtreding van het Verdrag. Dit wordt als zeer onwenselijk gezien, en dergelijk optreden moest in de periode tussen ondertekening en inwerkingtreding van het Verdrag worden voorkomen. Het is daarom in het belang van Nederland om de bevoegdheidsverdeling in geografische zin voorlopig toe te passen.

4. De gemeenschappelijke verklaring

In de gemeenschappelijke verklaring van Nederland en Duitsland behorende bij het Verdrag wordt toegelicht dat, in die gevallen waarin er door autoriteiten van de ene staat voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Verdrag vergunningen zijn verleend voor kabels of leidingen aan de andere zijde van de lijn, die staat geen aanspraak zal maken op de uit die vergunningen volgende financiële verplichtingen, met uitzondering van de leges die voor het bewerken van dergelijke vergunningaanvragen noodzakelijk zijn. Deze verklaring hangt samen met het feit dat Duitse lagere overheden tijdens de onderhandelingen over dit Verdrag vergunningen vereisten of hebben vereist – en hier een compensatieverplichting aan hebben verbonden vanwege toe te brengen schade aan het ter plaatse aanwezige N2000-gebied – voor het Gemini Offshore Windpark en de daarbij behorende kabels en leidingen, terwijl deze activiteiten plaats vinden in het gebied waarvan na inwerkingtreding van het Verdrag vast zal staan dat Nederland daar exclusief bevoegd is. Deze verklaring beoogt belanghebbenden te beschermen tegen financiële verplichtingen die voortvloeien uit (in Nederlandse ogen reeds toen) door Duitsland onbevoegd verleende vergunningen.

Voorts wordt in de gemeenschappelijke verklaring verduidelijkt dat ook de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen ten aanzien van natuur- en milieubescherming bij de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van artikel 5 reeds voor de inwerkingtreding van het Verdrag bij de na de inwerkingtreding bevoegde partij ligt.

5. Koninkrijkspositie

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft zal het Verdrag, gezien zijn aard, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp