

TER INFORMATIE

Datum
28 februari 2025

nota

Inspanningen voor routes door het Eems-Dollard
Verdragsgebied in PAWOZ - Eemshaven

Inleiding

Met het Programma Aansluiting Wind op Zee – Eemshaven (PAWOZ) heeft het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) de mogelijkheden om windenergie van zee aan te sluiten op de Eemshaven onderzocht. Een van de mogelijke routes is route II. Deze route gaat door het Eems-Dollard Verdragsgebied.

Het Eems-Dollardverdrag

Duitsland en Nederland maken beiden aanspraak op een territoriaal zeegebied in de Eems-Dollard en de Noordzee, binnen de 12-mijlszone.

Over het beheer van het binnen de 3-mijls zone (de voormalige territoriale grens) gelegen deel van dit gebied zijn afspraken gemaakt en vastgelegd in het Eems-Dollardverdrag ('EDV').

In het EDV staat dat Duitsland voor vrijwel het gehele gebied verantwoordelijk is voor de waterstaatszorg. Het Duitse recht is hierbij geldig, en naar Duits recht is het EDV-gebied aangewezen als Bundeswasserstraße. Voor waterbouwkundige activiteiten in -of naast- een Bundeswasserstraße is een SSG-vergunning vereist.

In het verdrag is bepaald dat de Duitse scheepvaartautoriteiten verantwoordelijk zijn voor de scheepvaartveiligheid in dit gebied. Activiteiten met mogelijke hinder voor de scheepvaart in het vaargebied van de Eems dienen vergezeld te gaan van een Duitse scheepvaartsveiligheidsvergunning (Strom- und Schifffahrtspolizeiliche Genehmigung (SSG)) afgegeven door het Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt Ems-Nordsee (WSA Ems-Nordsee).

Om de haalbaarheid van de routes door het Eems-Dollard Verdragsgebied te onderzoeken is voor -en tijdens PAWOZ in een vroeg stadium afstemming gezocht met de Duitse autoriteiten. Dit is in nauwe samenwerking gebeurd met het programmateam PAWOZ, waaronder TenneT en Gasunie en de Nederlandse scheepvaartautoriteiten Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Aanleiding tot gesprekken met Duitse scheepsvaartinstanties

PAWOZ komt voort vanuit het Rijkscoördinatieregeling-project (RCR, thans projectprocedure) Net op Zee - Ten Noorden van de Waddeneilanden (TNW). Bij dit RCR-project zijn ook verschillende routeopties onderzocht, waaronder de route door de Eems en het Huibertgat en daarmee door het Eems-Dollard Verdragsgebied (EDV-gebied). Bij het publiceren van de concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau (cNRD) in oktober 2019 is er een zienswijze ontvangen vanuit de bevoegde Duitse scheepsvaartinstanties Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV), Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) en Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt Ems-Nordsee (WSA Ems-Nordsee). De kern van deze zienswijze: er zijn significante risico's voor de scheepsvaartveiligheid en daarom wordt er verzocht de route door het EDV-gebied niet verder te onderzoeken. Deze opvatting is niet nieuw: ook bij de ontwikkeling van de routes en de aanleg van de kabels van Gemini (Buitengaats en ZeeEnergie) en COBRA zijn zienswijzen m.b.t. de scheepsvaartveiligheid ingediend. In beide gevallen zijn er destijds oplossingen gevonden om de risico's op stremming of hinder voor de scheepvaart te minimaliseren en daarbij is een SSG verleend.

Met de wetenschap dat er oplossingen gevonden zouden kunnen worden om de risico's te minimaliseren, blijft de route onderdeel van de onderzoeken in het kader van het MER. In het voorjaar van 2021 maakt de minister van Economische Zaken en Klimaat bekend dat de route Eemshaven-West het voorkeursalternatief (VKA) is om TNW te verbinden met de Eemshaven op basis van de resultaten van de MER. EZK laat aan de Duitse scheepsvaartinstanties weten dat er voor TNW geen verdere afstemming is vereist, maar er in de toekomst voor andere windenergiegebieden weer contact wordt gezocht. N.a.v. vragen vanuit de omgeving over het gekozen voorkeursalternatief en de verdere ontwikkelingen van de ambities van Wind op Zee besluit de staatssecretaris van Klimaat en Energie in december 2021 om de onderzoeken voor aanlanding van windenergiegebieden in Noord-Nederland te bundelen in één programma. Dit is de directe aanleiding om routes door het EDV-gebied te onderzoeken in het PAWOZ-programma voor zowel de TNW en Doordewind (DDW) aansluitingen alsmede toekomstige windenergiegebieden.

Afstemming met de Duitse scheepsvaartinstanties binnen PAWOZ

In het voorjaar van 2022 wordt het voornemen en participatie (V&P) van PAWOZ gepubliceerd. Er worden meerdere routes door het EDV-gebied onderzocht waarbij de zorgen van de Nederlandse en Duitse scheepvaartautoriteiten worden meegenomen. Naast de onderzoeken binnen het planMER werkt TenneT gelijktijdig aan het optimaliseren van de aanlegmethodiek om de scheepsvaartveiligheidszorgen vanuit de Duitse en Nederlandse scheepsvaartinstanties weg te nemen. Daarnaast wordt een eerste quickscan uitgevoerd ten aanzien van de technische haalbaarheid van een tunnel variant met een uittredepunt buiten de Waddenzee. Zo wordt er actief gekeken naar de morfologische dynamiek in de Eems-Dollard en hoe een stabiele ligging van de energie-infrastructuur parallel aan de vaargeul kan worden gegarandeerd.

Gedurende het PAWOZ programma blijken een aantal opties door het Eems-Dollard Verdragsgebied niet mogelijk (route I en III) vanwege ecologische en/of morfologische aspecten. Daarmee blijft Route II als enige conventionele route over in het EDV. Technisch, ecologisch en morfologisch ziet het programmateam route II als een haalbare variant. Echter route II ligt relatief dicht bij de betonde vaargeul en in het EDV, waardoor er afstemming en goedkeuring van de Duitse autoriteiten nodig is.

De bevindingen van deze bevindingen en optimalisaties worden besproken met de Duitse scheepvaartinstanties in de zomer van 2022. De Duitsers geven aan mogelijkheden te zien voor een tunnel, maar dat voor de route parallel aan de vaargeul (route II) hun standpunt ongewijzigd blijft. Rijkswaterstaat duidt het standpunt van de Duitse scheepvaartinstanties dat er een verschil in risicobenadering is: waar in Nederland er risico-mitigerend gedacht wordt, is in Duitsland de risicomijdende aanpak leidend.

EZK (nu KGG) bespreekt ook met de Duitse counterpart BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz) de mogelijkheden voor het tracé in het EDV-gebied. Zo spreekt minister Jetten in juni 2022 met staatssecretaris Krischer (BMWK) de mogelijkheden om breder te kijken dan alleen de scheepvaartbelangen in het Eems-Dollard Verdragsgebied. Ook wordt dat jaar meermaals gesproken met de Duitse minister voor Klimaat en Energie Robert Habeck over de mogelijkheden voor aanlanding via het Eems-Dollard Verdragsgebied. In deze gesprekken wordt aangegeven dat aanlanding van wind op zee in het licht van de Europese doelstellingen van belang is, echter de haalbaarheid voor een dergelijke aanlanding in het vaargebied van de Eems vooral de verantwoordelijkheid van de scheepvaartautoriteiten in het verdragsgebied is.

In opvolging van deze gesprekken worden in het najaar van 2022 afspraken gemaakt in de [Wadden Sea Board](#), een trilateraal verband met de natuur -en milieuministeries van Nederland, Denemarken en Duitsland, om te onderzoeken of -en onder welke voorwaarden energie-infrastructuur in- en of naast vaargeulen kan worden aangelegd met behoud van scheepvaartveiligheid. Daarbij wordt verzocht de Duitse scheepvaartinstanties erbij te betrekken. Deze afspraken worden in het voorjaar van 2023 bekrachtigd in de [Duits-Nederlandse regeringsconsultaties](#).

Interdepartementale inspanningen

In het traject richting de Duitse autoriteiten is nauw samengewerkt met de 'EDV-werkgroep' bestaande uit vertegenwoordigers van het programmateam PAWOZ (TenneT, Gasunie, KGG, bureaus en provincie Groningen) en interdepartementale partners (het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en Rijkswaterstaat). Samen met hen zijn alle inspanningen besproken en afgestemd. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is betrokken geweest als hoeder van het Eems-Dollard Verdrag.

Om de risico's in te schatten en de mitigerende maatregelen te bepalen is nauw opgetrokken met de Nederlandse scheepsvaartinstanties Rijkswaterstaat en Infrastructuur & Waterstaat. Hun conclusie voor de route is dat de Duitse risico's gegronnd zijn, maar hier gezamenlijk verder onderzoek voor nodig is om oplossingen voor te vinden. Het verzoek vanuit de Nederlandse scheepsvaartinstanties is in maart 2023 gedaan naar aanleiding van de afspraken in de Wadden Sea Board en Duits-Nederlandse regeringsconsultaties. Buitenlandse Zaken steunt in het licht van het samenwerkende karakter van het Eems-Dollard Verdrag de aansporing voor een gezamenlijk onderzoek.

In het vervolg van deze afspraken zoekt KGG in samenspraak met het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat en Rijkswaterstaat contact met de Duitse scheepsvaartautoriteiten om de afspraken zoals die gemaakt zijn gezamenlijk tot uitvoering te brengen. Tegelijkertijd bespreekt KGG de afspraken van de Wadden Sea Board en de Duits-Nederlandse regeringsconsultaties ook met BMWK. BMWK geeft aan dat een onderzoek alleen kan plaatsvinden met de medewerking van de scheepsvaartautoriteiten en verwijst KGG naar de Duitse scheepsvaartautoriteiten.

De Duitse scheepsautoriteiten reageren afwijzend op het voorstel voor een gezamenlijk onderzoek. Daarbij wordt aangegeven dat er 'meerdere alternatieven, o.a. routes via de Wadden en een tunneloptie' zijn om de windenergie van zee aan te landen in de Eemshaven. KGG geeft aan dat alle routes worden onderzocht, en dat dus ook route II goed moet worden bestudeerd om binnen PAWOZ alle alternatieven tegen elkaar af te wegen, en dus een gezamenlijk scheepsvaartveiligheidsonderzoek nodig is om de haalbaarheid te bepalen. De Duitse scheepsvaartinstanties vinden een gezamenlijk onderzoek niet wenselijk omdat de besluitvorming voor het afgeven van een SSG (Strom und Schifffahrtpolizeiliche Genehmigung) een Duitse afweging is. Dit is nogmaals per brief aan KGG bevestigd door de Duitse autoriteiten.

De brief is ontvangen en geeft drie hoofdargumenten:

1. De hinder voor scheepvaart tijdens de aanleg van de infrastructuur;
2. De interferentie van de infrastructuur met het (nood)anker gebied;
3. Het risico op blootspoelen van infrastructuur door de morfologische dynamiek, en het potentieel omslaan van de hoofdvaargeul van de Westereems naar het Huibertgat, en de gevolgen daarvan op de scheepvaart.

De argumenten zijn navolgbaar en zijn eerder al aanleiding geweest voor TenneT om de aanlegmethode ten opzichte van de methode die bij TNW is onderzocht te optimaliseren. Dit is ook besproken in een Duits-Nederlands ministerieel managementgesprek. Naar aanleiding daarvan heeft KGG in samenwerking met TenneT, Gasunie, Rijkswaterstaat, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de ingenieursbureaus die de MER en IEA van PAWOZ opstellen per brief op de Duitse argumenten gereageerd. Daarin staat hoe de voorziene aanlegmethode

mitigerende maatregelen bevat die tegemoet zouden moeten komen aan de Duitse scheepsvaartsveiligheidseisen.

De Duitse scheepsvaartinstanties hebben de mitigerende maatregelen beoordeeld en deze als onvoldoende beschouwd om een vergunning in het vooruitzicht te stellen. Er wordt aangegeven dat de vrije toegang tot de havens grenzend aan de Eems niet kan worden gegarandeerd, en dat dit zowel scheepsvaartveiligheidsissues als economische issues oplevert.

De reactie vanuit Duitsland concludeert met de zin – *„Aus den vorgenannten Gründen kann die – dem Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt Ems-Nordsee vorbehaltene – Erteilung einer strom- und schifffahrtspolizeilichen Genehmigung nicht in Aussicht gestellt werden*’ (‘kan er geen vergunning in het vooruitzicht worden gesteld’). Met de inname van dit standpunt van de Duitse scheepsvaartautoriteiten kan route II geen kansrijk alternatief zijn binnen programma PAWOZ.

Politieke inspanningen

Desalniettemin zet KGG in om gezamenlijk nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden van route II. Zo sprak de minister van Klimaat en Groene Groei Sophie Hermans in Brussel met betrokken ministers over de mogelijkheden in het Verdragsgebied. Daarnaast sprak de minister van KGG eveneens met minister Volker Wissing van het Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) in januari 2025. Het doel van het gesprek was om de risicoafweging te bespreken die vanuit Duitse zijde wordt gemaakt, en of in het licht van het belang van de energietransitie een gezamenlijk onderzoek kan worden gedaan om de effecten te bepalen op scheepvaartveiligheid en te mitigeren tot een niveau die het toestaat de kabels in het EDV gebied te kunnen installeren.

In het gesprek werd door de minister van KGG aangegeven dat er oplossingen zijn voor de risico’s die worden voorzien door met name de Duitse autoriteiten en is er gevraagd wat er verder nodig is om de route te kunnen realiseren op de korte of langere termijn. De minister van BMDV gaf daarbij geen enkele ruimte en gaf aan dat door de technische risico’s voor de scheepvaartveiligheid en de morfologische dynamiek van dit gebied er geen mogelijkheid is om energie-infrastructuur aan te leggen op het beoogde tracé. Daarbij geeft hij aan dat alternatieven in PAWOZ programma kansrijker zijn; zoals een tracé door het Waddengebied (de Schiermonnikoog Wantijroute) en de tunnelroute en doet een uitnodiging om met Duitse partijen in gesprek te gaan een van die alternatieven te realiseren.

Ondanks herhaaldelijke opmerkingen over het belang van de energietransitie en de (Europese) doelstellingen wordt een gezamenlijk onderzoek en/of een mogelijkheid tot realisatie op korte en/of langere termijn van route II afgehouden. Wel volgt er een uitnodiging om de tunnel verder gezamenlijk op te pakken, gezien de scheepsvaartautoriteiten dit een haalbaar alternatief achten. De conclusie voor route II blijft daarmee dat deze niet realiseerbaar is.