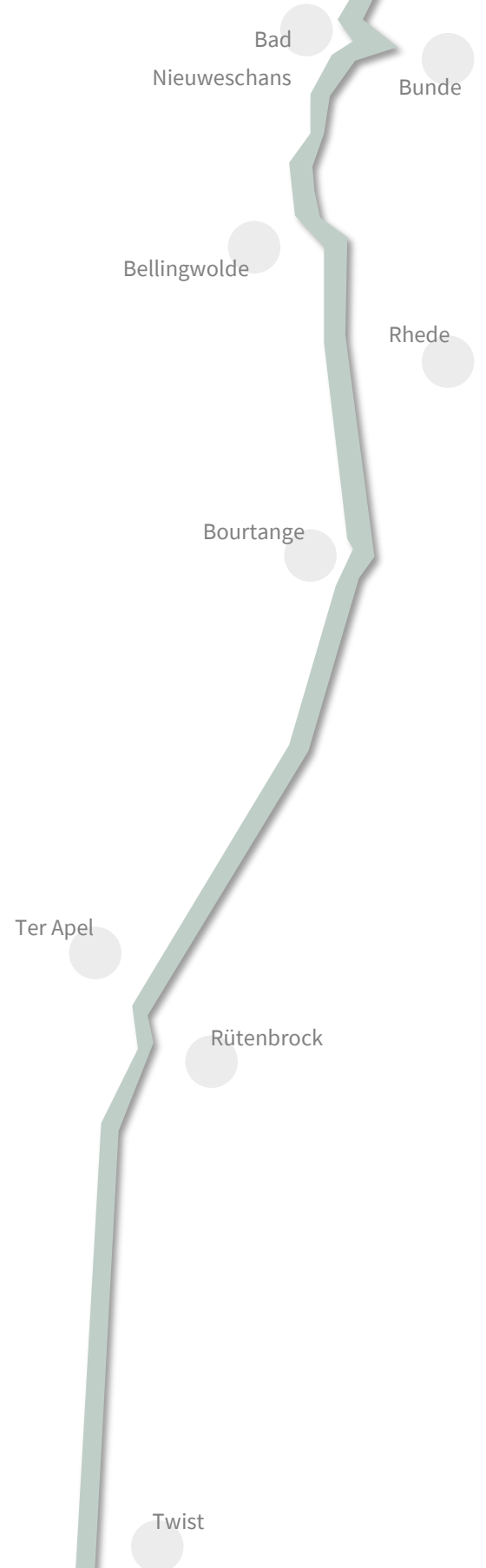


Visie Meppener Traktaat 2.0

Eindrapport



RaUm Consult

in opdracht van de Landkreisen Leer en Emsland (DE)
en de provincies Drenthe en Groningen (NL)

Datum: Februari 2023

Opdrachtgevers



Landkreis Emsland
Ordeniederung 1
49716 Meppen



Landkreis Leer
Bergmannstraße 37
26789 Leer



Provincie Groningen
Sint Jansstraat 4
9712 JN Groningen



Provincie Drenthe
Westerbrink 1
9400 AC Assen

Opdrachtnemers



RaUm Consult GbR

RaUm-Consult GbR
Stau 123
26122 Oldenburg
www.raum-consult.com

Prof. Dr. Ingo Mose
Dr.-Ing. Peter Schaal
Nadine Kramer
Sarah Wessels
Bas Houwing



Rijksuniversiteit Groningen
Faculty of Spatial Sciences
Landleven 1
9747 AD Groningen

Dr. Frans Sijtsma

Inhoudsopgave

Overzicht afkortingen	1
Overzicht afbeeldingen.....	2
Overzicht tabellen	3
Samenvatting	4
1 Achtergrond en doel.....	6
2 Werkwijze	8
2.1 Onderzoeksgebied en deelnemers.....	8
2.2 Onderdelen van de werkzaamheden	9
2.3 Vergaderingen met de projectpartners.....	10
3 Cultuurhistorische waarde van het grenstraktaat.....	12
4 Resultaten	24
4.1 Inventarisatie en analyse.....	25
4.1.1 (Regionale) plangebied bepalingen	25
4.1.2 Landgebruik	30
4.1.3 Gebouwen (gebruik)	31
4.1.4 (Hernieuwbare) energie.....	34
4.1.5 Natuur- en landschapsbescherming.....	37
4.1.6 Toerisme en recreatie	39
4.2 Ontwikkeling van een grensoverstijgende toekomstvisie	42
4.2.1 Planningsdoelstellingen van de provincies en Landkreisen	42
4.2.2 Prioriteiten, leidbeelden en richtlijnen voor het grensgebied.....	47
4.2.3 Projecten in het onderzoeksgebied	51
4.2.4 Best-Practices	58
4.2.5 Benaderingen voor een toeristische benutting van het grensgebied.....	62
4.3 Uitvoering van een grensoverstijgende toekomstvisie	67
4.3.1 Scenario-analyse.....	67
4.3.2 Uitgangspunten en beginselen van de visie	68
4.3.3 Common Development Zones.....	70
4.3.4 Uitvoering van de visie.....	75
Literatuur.....	77
Bijlage.....	81



Overzicht afkortingen

BfN	Bundesamt für Naturschutz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
CDA	Common Development Area
CDZ	Common Development Zone
DNROK	Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission
EU	Europese Unie
GIS	Geoinformatiesysteem
IBA	Important Bird Area
LK	Landkreis
NNN	Natuurnetwerk Nederland
PDOK	Publieke Dienstverlening Op de Kaart
POV	Provinciale Omgevingsverordening
POVI	Provinciale Omgevingsvisie
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm
SC	Subcomissie



Overzicht afbeeldingen

Figuur 1: Traktaatgebied en gemeenten van het onderzoeksgebied	8
Figuur 2: Projectonderdelen van het onderzoek.....	9
Figuur 3: Grensoverstijgend grondbezit bij Rütenbrock/Emmen	13
Figuur 4: Smokkelaars en douanebeambten aan het werk aan de grens in Gronau.....	14
Figuur 5: Fotografisch getuigenis van de jubileumviering van het honderdjarig bestaan...	15
Figuur 6: Annexatie-eisen van Nederland in 1945	16
Figuur 7: Uit krantenartikelen in de Nordwestzeitung.....	17
Figuur 8: Knipsels uit de Ostfriesen-Zeitung	19
Figuur 9: Gewijzigd verloop van de grens langs de Westerwoldsche Aa	20
Figuur 10: Legenda voor bijlage A van het grensverdrag van 1960	20
Figuur 11: Veranderde loop van de grens bij Bad Nieuweschans.....	21
Figuur 12: Grensovergang Zwartemeer (gemeente Emmen) in 1970.....	22
Figuur 13: Uitsnede uit de StoryMap	24
Figuur 14: Uitgekozen doelstellingen van het RROP Emsland (2010) en Leer (2006)	27
Figuur 15: Uitgekozen beginselen van het RROP Emsland (2010) en Leer (2006)	29
Figuur 16: Werkelijk gebruik (in %) in het onderzoeksgebied en in het traktaatgebied	31
Figuur 17: Vergelijking van het landgebruik (in %) binnen het traktaatgebied	31
Figuur 18: Bestaande gebouwen binnen het traktaatgebied	32
Figuur 19: Vergelijking van het aantal en het gebruik van de gebouwen	32
Figuur 20: Overzicht van locaties voor energieproductie	34
Figuur 21: Overzicht van de locaties waar zonne-installaties mogelijk zijn	36
Figuur 22: Europese en nationale beschermde gebieden in het onderzoeksgebied	37
Figuur 23: Grensoverstijgende ecologische verbinding.....	38
Figuur 24: Vogelrijke en andere beschermingswaardige gebieden.....	39
Figuur 25: Fietsers in een Esdorp in de provincie Drenthe	40
Figuur 26: Toerisme en recreatie in het onderzoeksgebied	41
Figuur 27: Vesting Bourtange	42
Figuur 28: Leidbeelden voor de Duits-Nederlandse grensregio	47
Figuur 29: Fragment van de actiekaart van het Duits-Nederlandse grensgebied	47
Figuur 30: Overzicht van de besproken projectgebieden	52
Figuur 31: Projectplan "Zonnepark bij Oudeschans", Provincie Groningen.....	53
Figuur 32: Projectplan "Zonnepark bij Bellingwolde", Provincie Groningen	54
Figuur 33: Projectplan "Zonnepark bij Ter Wisch", Provincie Groningen	55



Figuur 34: Projectplan „Windpark bij Barger-Compascuum“, Provincie Drenthe.....	56
Figuur 35: Afbeelding van de Cultuurhistorische waardenkaart Emmen.	57
Figuur 36: Projectplan "Vestigingsuitbreiding Bellingwolde", Provincie Groningen	58
Figuur 37: Europees monument in Berus	60
Figuur 38: Grenssteen uit het jaar 2000	60
Figuur 39: Informatiebord bij de “Alter Grenzweg”	60
Figuur 40: Harzer Grenzweg	61
Figuur 41: Bord in de gemeente Walkenried	61
Figuur 42: Grenslandschap Sorge	62
Figuur 43: Grenssteen nummer 163 noordelijk van Zwartemeer (NL)	63
Figuur 44: Internationaal Natuurpark Bourtanger Moor-Bargerveen.....	64
Figuur 45: Plaquette bij Nieuw-Schoonebeek.....	65
Figuur 46: Kaart met de Emslandkampen in Duitsland	66
Figuur 47: Schets Common Development Zones en Areas	70
Figuur 48: Common Development Zones en Areas.....	71
Figuur 49: Uitvoering Visie Meppener Traktaat 2.0	75

Overzicht tabellen

Tabel 1: Beschikbaarheid van gegevens.....	34
Tabel 2: Expertinterviews	43
Tabel 3: Belangrijkste uitspraken van de op richtlijnen gebaseerde deskundigeninterviews	44
Tabel 4: Concrete projectplannen binnen het traktaatgebied.....	52
Tabel 5: Anhang A1 Maßnahmenvorschläge für die Inwertsetzung des Grenztraktats .	81
Tabel 6: Anhang A2 Common Development Zones innerhalb des Traktatgebiets	84



Samenvatting

De **Duits-Nederlandse grensregio** is verenigd door een gemeenschappelijke geschiedenis die wordt gekenmerkt door bijzondere culturele waarden, vriendschap en nauwe samenwerking tussen de bevolking, de politiek, de autoriteiten en openbare en particuliere instellingen. Over een totale lengte van 567 kilometer loopt de grens langs de Nederlandse provincies Groningen, Drenthe, Overijssel, Gelderland en Limburg. Aan Duitse zijde grenzen de deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen met hun Landkreisen Leer, Emsland, Graafschap Bentheim, Borken, Kleef, Viersen, Heinsberg en de Stedenregio Aken aan het Koninkrijk der Nederlanden. Tegelijkertijd zijn de steden en gemeenten nabij de grens al eeuwenlang met elkaar verbonden door transportverbindingen en Duits-Nederlandse zakenrelaties. Het wegnemen van grensbelemmeringen staat daarom al vele jaren voorop bij de politieke inspanningen om de grensoverstijgende samenwerking te bevorderen.

In het verleden waren de landsgrens en het gebruik van het grensgebied echter niet zelden het onderwerp van verhitte discussies en leidden zij tot geschillen, onenigheid onder de bevolking en tijdelijke annexatie van landerijen. Alleen een op 2 juli 1824 gesloten grensverdrag tussen het Koninkrijk Hannover en het Koninkrijk der Nederlanden vormde de basis voor het verloop van de grens op het vasteland en in de zuidelijke Dollart. Dit verdrag, bekend als het ***Meppener Grenztraktaat*** (grensverdrag van Meppen), bevatte niet alleen afspraken over de gemeenschappelijke landsgrens, maar ook voorschriften over het grondgebruik binnen het traktaatgebied. De aansluiting en het gebruik van de gronden van de traktaten werden door de betrokken partijen opnieuw omstreden, vooral na de Tweede Wereldoorlog. Het Meppener Traktaat heeft echter twee wereldoorlogen overleefd en trekt ook nu nog politieke en planologische aandacht. Sinds 1967 zorgt de Duits-Nederlandse commissie voor ruimtelijke ordening voor de gezamenlijke coördinatie van ruimtelijk belangrijke plannen en maatregelen in de buurt van de grens.

De ruimte waarop het Meppen Traktaat al eeuwenlang van toepassing is, is een 376,74 m brede strook aan weerszijden van de grens. Deze 753,5 m brede strook is, op enkele uitzonderingen na, onbebouwd vanwege het daarin vastgestelde bouwverbod. Op basis hiervan onderscheidt het traktaatgebied zich in het bijzonder door zijn hoge natuurbehouds- en cultuurhistorische waarde. Desondanks streven de provincies Groningen en Drenthe, samen met de Landkreisen Leer en Emsland, ernaar de inhoud en de ruimte van het grenstraktaat aan te passen aan de gewijzigde randvoorwaarden binnen de hun toegewezen bestuurlijke gebieden tussen de Eems en de Schoonebekerdiep (rivier). Het



doel van dit project was de ontwikkeling van een planningsconcept voor een **toekomstgerichte aanpak van het grensgebied** in de genoemde provincies en Landkreisen. Op basis van een uitgebreide analyse van de huidige situatie zijn de kernpunten van deze overeenkomst op een consensusgerichte manier ontwikkeld in het kader van een planningsproces in verschillende fasen en gecoördineerd tussen de deelnemende vertegenwoordigers van de regionale planning.

Het resultaat van het proces is dat de Meppener Grenstraktaat van 1824 in zijn basiskenmerken gehandhaafd moet blijven. De cultuurhistorische betekenis van het traktaat zelf en de ruimte die door middel van de contractuele overeenkomsten tegen structurele veranderingen wordt beschermd, moeten worden benut en de waarde ervan voor het publiek moet worden verhoogd. Met behulp van gerichte maatregelen, zoals een grensoverstijgende fietsroute "Meppener Traktaat" of speciale vieringen voor het 200-jarig bestaan van het grensgebied in 2024, kan het grensgebied ook op lange termijn toeristische waarde krijgen. Een essentieel element om de landschappelijke aantrekkingskracht van het gebied te vergroten is grensoverstijgend natuur- en landschapsbehoud. De bestaande biotoopnetwerkstructuren in het gemeenschappelijke grensgebied moeten door middel van passende maatregelen worden gecoördineerd en geoptimaliseerd.

Het traktaatgebied wordt beschouwd en ontwikkeld als een gezamenlijke interactieruimte voor Nederlandse en Duitse partners met gelijke rechten. Naast het idee van landschapsbehoud moeten in de toekomst ook bepaalde projecten met welomschreven gebruiksdoeleinden worden toegestaan in deelgebieden van het traktaatgebied. Het beginsel van wederkerigheid is altijd van toepassing. Om toekomstgerichte projecten mogelijk te maken, worden grensoverstijgende ontwikkelingsgebieden, zogenaamde Common Development Zones, aangewezen, die kunnen worden gebruikt voor geplande ontwikkeling in overeenkomstige corridors.

De uitvoering van de visie is de taak van alle deelnemende regionale overheden in de komende jaren. Allereerst moeten de betrokken gemeenten en het subcommissie noord van de Duits-Nederlandse Commissie voor ruimtelijke ordening bij het concept worden betrokken. De informele afspraken van de visie moeten dan voor zover nodig worden geïntegreerd in de formele regionale planning. Op projectniveau moeten de beoogde ontwikkelingsconcepten worden geconcretiseerd en ook met de betrokken actoren en potentiële projectpartners in grensoverstijgende samenwerking worden gerealiseerd. Het hele plannings- en ontwikkelingsproces moet als dynamisch worden beschouwd, en moet regelmatig worden herzien.



1 Achtergrond en doel

De bepalingen van het grensverdrag dat het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Hannover in 1824 in Meppen hebben gesloten (Meppener Grenstraktaat) blijven van toepassing en worden door alle betrokken partijen in beschouwing genomen en toegepast. Naast de afspraken over de gemeenschappelijke landsgrens bevatte het verdrag ook voorschriften over het grondgebruik binnen het traktaatgebied. Toen werd ook overeengekomen dat een 376,74 m brede strook aan weerszijden van de grens onbebouwd zou blijven, met enkele uitzonderingen (landbouw- en overheidsgebouwen).

Door dit bouwverbod is het traktaatgebied aan weerszijden van de grens van groot belang, vooral wat betreft natuurbehoud en cultuurhistorie. Niettemin is het de uitgesproken doelstelling om de gemeenschappelijke aanpak van het Meppener Grenstraktaat inhoudelijk en ruimtelijk aan te passen aan de veranderende randvoorwaarden en eisen in het traktaatgebied (doelstelling: "Visie Meppener Grenstraktaat 2.0"). Hier ontmoeten de twee verschillende planningssystemen van Duitsland en Nederland, verschillende planningsniveaus en ontwikkelingsintenties elkaar, die in de vorm van een "memorandum of understanding" coördinatie vereisen met betrekking tot de toekomstige oriëntatie en toelaatbaarheid van projecten in het Nederlands-Duitse grensgebied.

Het project was gebaseerd op de volgende vier beginselen:

1. **Behoud:** Behoud van het traktaatgebied als bilaterale overeenkomst en erkend geheel van regels tussen de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk der Nederlanden,
2. **Heroriëntatie:** Ruimtelijke concretisering en inhoudelijke aanpassing van het traktaatgebied om toekomstige vormen van grondgebruik te sturen, ook die welke nu niet mogelijk zijn (bijv. windenergie, zonneparken in de open ruimte),
3. **Regionaal:** Nadruk op regionale autonomie door de ontwikkeling van de Visie Meppener Grenstraktaat 2.0 voor een bepaald gebied op regionaal niveau, door de actoren in de regio,
4. **Ruimtelijke ordening / regionale planning:** betekenis van het Meppener Grenstraktaat als geschikt middel voor de regionale planning van het grondgebruik in het gemeenschappelijke grensgebied.

Deze beginselen vormden het kader voor de ruimtelijke-inhoudelijke inventarisatie en analyse en een gezamenlijk coördinatieproces als voorwaarde voor de nieuwe oriëntatie van het traktaatgebied in de Visie Meppener Grenstraktaat 2.0.



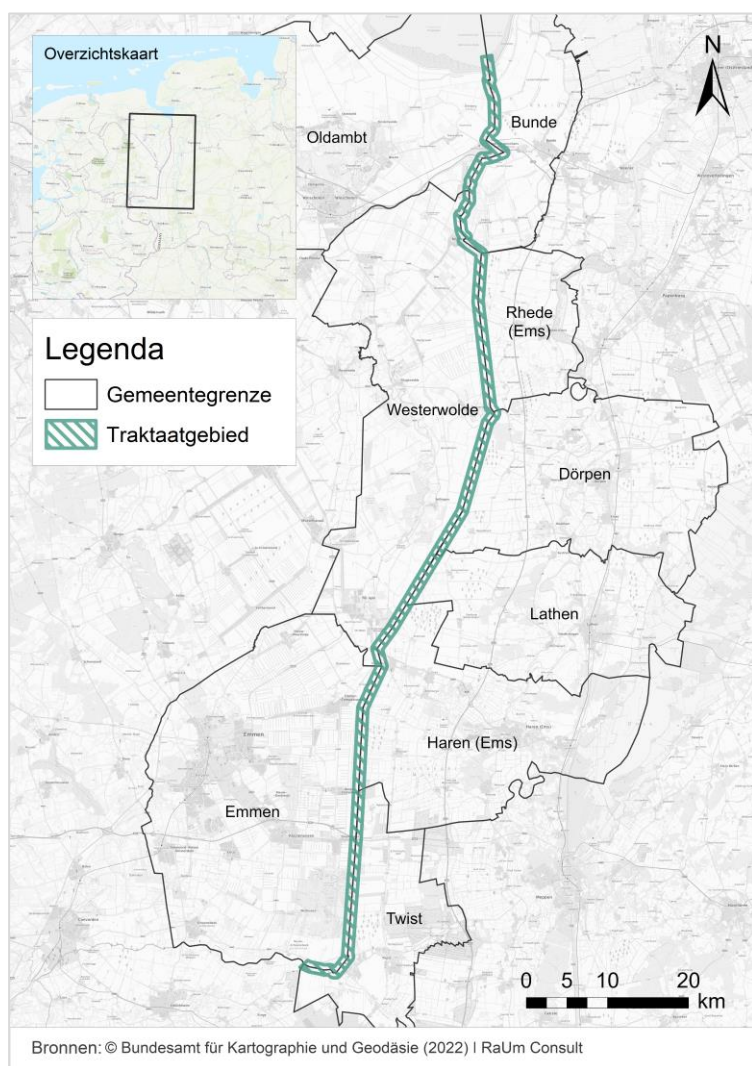
Hoewel er door de eeuwen heen nauwe vriendschapsbanden en grensoverstijgende samenwerking zijn ontstaan tussen de Landkreisen, provincies en gemeenten aan weerszijden van de Duits-Nederlandse grens, vormt de algemene situatie soms aanzienlijke belemmeringen voor de regionale ontwikkeling. De twee politieke en administratieve systemen hebben verschillende structuren en planningsinstrumenten en bouwwettelijke vereisten, wat leidt tot vertragingen op middellange tot lange termijn of tot het uitblijven van besluiten en dus tot een achterstand ten opzichte van andere regio's.

Het overkoepelende doel van de ontwikkeling van deze visie was dus om de door het grenstraktaat afgebakende grensstrook en de betrokken gebieden van de aangrenzende gemeenten te analyseren en een nieuw toekomstbeeld voor het ruimtelijk beleid op te stellen. In dit verband moeten de prioriteiten ook in de ontwikkelingsvisie worden gemotiveerd en ruimtelijk worden gesitueerd. Daartoe moest een consensus worden bereikt tussen de vertegenwoordigers van de Landkreisen (LK) Emsland en Leer aan Duitse zijde en de provincies Drenthe en Groningen aan Nederlandse zijde, die de afzonderlijke ideeën en normen voor de behandeling van het traktaatgebied gebaseerd op compromissen verenigt.



2 Werkwijze

2.1 Onderzoeksgebied en deelnemers



Figuur 1: Traktaatgebied en gemeenten van het onderzoeksgebied

buiten het traktaatgebied, zie Figuur 1. Om recht te doen aan taal-, rechtsstelsel- en cultuurverschillen werd het werkproces vanaf het begin in een Duits-Nederlandse tandem georganiseerd.

Vertegenwoordigers van de regionale planningsafdelingen van de Duitse Landkreisen Emsland en Leer en de Nederlandse provincies Drenthe en Groningen waren actief bij het project betrokken. Op die manier is het aantal betrokken actoren bewust laag gehouden om een productieve werkstructuur te creëren die het mogelijk maakt om binnen een kort omschreven tijdsbestek concrete werkresultaten voor het verdere planningsproces te bereiken. Naast de vertegenwoordigers van de ruimtelijke ordening werden ook andere

Gezien de ruimtelijk-structurele interdependenties tussen de 753,5 m smalle grenstrook, waarop het grenstraktaat van Meppen van toepassing is, en de onmiddellijk aangrenzende omgeving, moet het onderzoeksgebied ruimer worden afgebakend. Tegen deze achtergrond zijn de actoren het eens geworden over de afbakening van een plangebied en een breder ruimtelijk beschouwingsgebied.

Het onderzoeksgebied van de inventarisatie en analyse komt overeen met de administratieve grenzen van de betrokken gemeenten en strekt zich dus uit tot ver



personen gecontacteerd en geïnterviewd om aanvullende informatie te verzamelen over natuurbehoud, toerisme en cultuurgeschiedenis.

De nauwe betrokkenheid en de coördinatie van de regionale planningsvertegenwoordigers zorgden ervoor dat met de belangen van alle partijen rekening werd gehouden. Los daarvan blijft de contractuele overeenkomst ongewijzigd van kracht.

2.2 Onderdelen van de werkzaamheden

Het project omvatte de analyse en evaluatie van de bestaande situatie en de gezamenlijke ontwikkeling van een planningsconcept voor de toekomstgerichte behandeling van het traktaatgebied. Dit is verdeeld in drie onafhankelijke projectonderdelen (Figuur 2), die tussen juli en oktober 2022 zijn verwerkt:



Figuur 2: Projectonderdelen van het onderzoek

Naast de inventarisatie en analyse van het feitelijke gebruik en de natuurbeschermings- en planologische specificaties in het traktaatgebied en in het aangrenzende gebied (TP1), werden de uitgangspunten voor een gemeenschappelijke toekomstvisie voor het gebied geconcretiseerd via op richtlijnen gebaseerde interviews met deskundigen, de evaluatie van 'best practices' en enquêtes in verschillende bijeenkomsten van projectpartners (TP2). Ten slotte zullen de tijdens de projectperiode opgedane bevindingen met de planningsautoriteiten worden besproken op basis van ontwikkelde scenario's, gedefinieerde regionale planningsopties en procesgerichte afspraken (TP3).

Inventarisatie en analyse

Het doel van de inventarisatie en analyse was het opbouwen van een gegevens- en kennisbasis voor het afgebakende projectgebied aan weerszijden van de Duits-Nederlandse grens. Dit diende om de volgende vragen te beantwoorden:

- Wat is de cultuurhistorische betekenis van het grenstraktaat?



- Welke (regionale) bestemmingen voor het plangebied zijn voor het projectgebied aangegeven en welke planningsdoelstellingen worden op regionaal niveau nagestreefd in de Regionale Ruimtelijke Ordeningsprogramma's (RROP) en Omgevingsvisies/-verordeningen?
- Wat is het huidige grondgebruik in het gebied?
- Welke beschermde gebieden zijn er in het traktaatgebied?

Het onderzoek is methodologisch gebaseerd op een literatuur- en documentenanalyse en de integratie en ruimtelijke analyse van geodata in een geo-informatiesysteem (GIS).

Ontwikkeling van een grensoverstijgende toekomstvisie

Op basis van de resultaten van het onderzoek en de analyse van de bestaande situatie kon een fundamentele coördinatie tussen de deelnemers aan het project plaatsvinden, die nodig was voor de ontwikkeling van de gemeenschappelijke toekomstvisie.

De vereisten, conflicten en mogelijkheden voor regionale planning in het projectgebied werden eerst verzameld en vergeleken in geleide interviews met deskundigen. Bovendien hebben de vertegenwoordigers van de Landkreisen en provincies de prioritaire leidbeelden en richtlijnen die toen voor de gehele Duits-Nederlandse grensregio zijn vastgesteld, onafhankelijk van elkaar geëvalueerd.

Best-Practices werden onderzocht en geëvalueerd voor de centrale projectonderwerpen van de cultuurhistorische betekenis en de toeristische valorisatie van het traktaatgebied. Deze zouden als inspiratiebron kunnen dienen voor het afleiden van passende voorstellen voor maatregelen.

Uitvoering van de visie in het planningsbestek van de regionale planning

In de loop van deze laatste projectfase werden trendscenarios ontwikkeld en besproken en werd de visie Meppener Traktaat 2.0 geconcretiseerd. Hoofdstuk 4.3 geeft de leidende ideeën en beginselen van de visie weer en bevat aanbevelingen voor maatregelen.

2.3 Vergaderingen met de projectpartners

Voor een coöperatieve ontwikkeling van de Visie Meppener Grenstraktaat 2.0 en om de regionale focusonderwerpen bij de besluitvorming te betrekken, werden de (tussentijdse) resultaten door middel van verschillende bijeenkomsten besproken en gecoördineerd tussen de deelnemende vertegenwoordigers van de Landkreisen en provincies (zie bijlage A3 f.).



<p>Vergadering van projectpartners op 2 september 2022 (Meppen)</p>	<p>Naast de presentatie van de resultaten van TP1 was het eerste evenement gewijd aan het op gang brengen van de discussie over de toekomstige aanpak van het bouwverbod in het traktaatgebied. De deelnemers waren het erover eens dat er een algemeen potentieel is voor de ontwikkeling van het traktaatgebied en dat de Leidbeelden die destijds door de Duits-Nederlandse Commissie voor ruimtelijke ordening zijn vastgesteld, als leidraad kunnen dienen. De relevantie van de leidbeelden voor de gehele grensregio werd na afloop door de vertegenwoordigers van de Landkreisen en provincies beoordeeld.</p>
<p>Vergadering van projectpartners op 16 september 2022 (online)</p>	<p>De vergadering diende om verschillende best practices voor het omgaan met grensoverstijgende ontwikkelingsstrategieën te presenteren, alsmede een eerste discussie over de mogelijkheden van functionele zonering van het grensgebied. Na de vergadering werd de deelnemers gevraagd een zonering aan te geven voor met het oog op de huidige en toekomstige ontwikkelingsperspectieven.</p>
<p>Vergadering van projectpartners op 20 september 2022 (Groningen)</p>	<p>Tijdens deze vergadering werd de prioritering van de leidbeelden en hun subcategorieën door de vertegenwoordigers van de regionale planning besproken en werd de functionele zonering geëvalueerd. De vergadering diende in de eerste plaats om te stemmen over de algemene toelaatbaarheid van concrete projecten voor elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen die van Nederlandse zijde in het traktaatgebied vallen en waarvoor dus de goedkeuring van de Duitse Landkreisen vereist is.</p>
<p>Vergadering van projectpartners op 18 november 2022 (Assen)</p>	<p>In een slotevenement met de bij het project betrokken planningsautoriteiten worden de resultaten besproken, zo nodig gewijzigd en gezamenlijk vastgesteld. Het eindverslag is vervolgens in nauw overleg met de provincies en de Landkreisen opgesteld.</p>



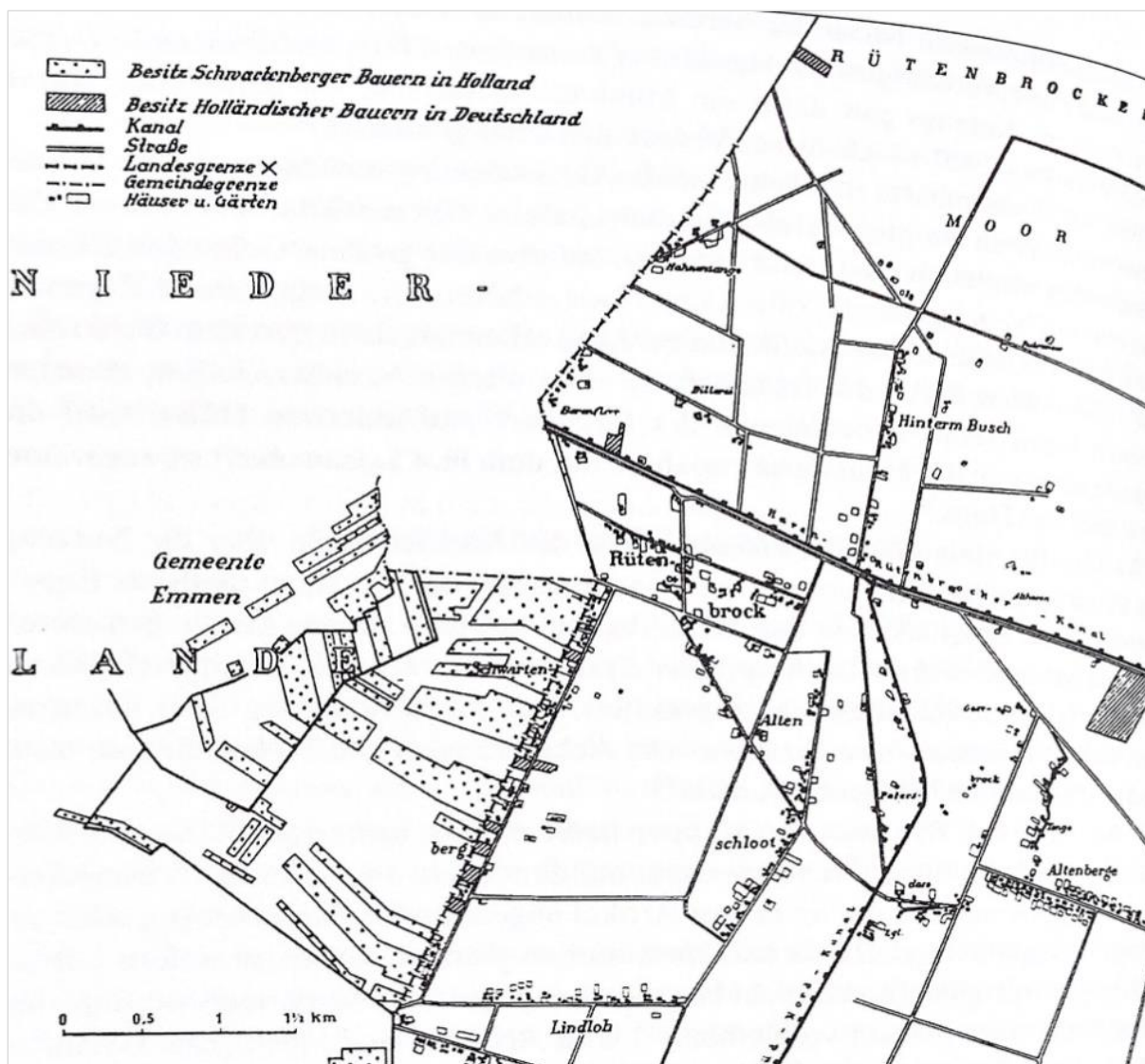
3 Cultuurhistorische waarde van het grenstraktaat

De volgende uiteenzettingen zijn het resultaat van uitgebreid literatuuronderzoek en beschrijven enerzijds de historische ontwikkeling van de grensstreek en het Meppen-traject. Anderzijds zijn ze een bewijs van de enorme cultuurhistorische betekenis van het grensgebied en van de waarde die voor toekomstige generaties bewaard moet blijven.

Tot het midden van de 15e eeuw was er geen gedefinieerde grens tussen Oost-Friesland en de aangrenzende Ommelanden in het westen, de gebieden van de huidige Nederlandse provincie Groningen, die buiten het stadgebied liggen. Nadat de Westerwoldsche Aa in een “valse leenbrief” van 1454 als grensrivier van deze gebieden was vermeld, dook deze vermelding opnieuw op in de leenbrief van keizer Ferdinand I van 14 januari 1558 en werd aldus gedocumenteerd (Elster et al. 1960).

Het einde van het Heilige Roomse Rijk werd in 1815 gevolgd door de fusie van de afzonderlijke Duitse staten tot de Deutsche Bund. Bij de Slotakte van Wenen werd de grens tot tien kilometer naar het oosten verlegd ten gunste van het nieuw opgerichte Koninkrijk der Verenigde Nederlanden. De besluiten werden vastgelegd in verdragen. Deze grensverdragen van het Congres van Wenen, ook bekend als grensverdragen, behoren nog steeds tot de belangrijkste voorbeelden van volkenrechtelijke verdragen om nationale grenzen vast te stellen (Landkreis Borken o.J.). De traktaten van Aachen en Kleve (1816) worden beschouwd als de eerste overeenkomst in hun soort waarin het verloop van de grens en de eigendoms- en gebruiksrechten in het grensgebied tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Pruisen werden vastgelegd (Emsländische Land-schaft e.V. 2007). Zij garandeerden de inwoners die ten oosten van de grens woonden een vrij gebruiksrecht op het onmiddellijk aan het westen grenzende land (Harpel 2010). Kort daarna vormden de regeringsvertegenwoordigers een gezamenlijke commissie voor de grensregeling, die in de toekomst regelmatig bijeen zou komen (Knottnerus et al. 1992).

Op 2 juli 1824 ondertekenden de regeringsvertegenwoordigers van het Koninkrijk der Verenigde Nederlanden en het Koninkrijk Hannover een verdrag "dat voor Emsland een van de belangrijkste in zijn soort is met betrekking tot de grens en de douane" (vertaling van het Duits uit Haverkamp 2012). Dit verdrag bevatte gedetailleerde voorschriften over het verloop van de grens (Krumbholz et al. 2010), alsmede besluiten over de eigendoms- en gebruiksrechten en de vrije verwerking van land zonder douanebarrières (Harpel 2010). In dit verband werd de term "traktaatboeren" bedacht (zie Figuur 3).



Figuur 3: Grensoverstijgend grondbezit bij Rütenbrock/Emmen (Emsländische Landschaft e.V. 2007)

Desondanks floreerde met de grensverordeningen en de inwerkingtreding van de douanewet (1818) ook de illegale smokkelhandel. De smokkelaars staken de grens vooral 's nachts over en deponeerden de smokkelwaar in boerderijen op Pruisisch grondgebied (Jessen o.J.). De "Geschichtsband" Emsland/Bentheim vermeldt:

"Het vrije verkeer van personen werd aanvankelijk voortgezet in de 19e eeuw. Reizigers, Nederlanders, boeren en handelsreizigers, Duitse emigranten naar Nederland en Noord-Amerika konden normaal gesproken volkomen ongestoord de grens naar Nederland oversteken. De douane was alleen geïnteresseerd in de goederen die ze vervoerden." (vertaling van het Duits uit Emsländische Landschaft e. V. 2007)



Verder meldde een reiziger in 1845:

"Sommige grensbewoners schijnen hun brood grotendeels te verdienen met smokkelen. Een dergelijke broodwinning lijkt hier niet als verwerpelijk te worden beschouwd, en men is niet van mening dat een dergelijke handel ten koste gaat van de belastingbetaler". (vertaling van het Duits uit Wiemann z.j.)

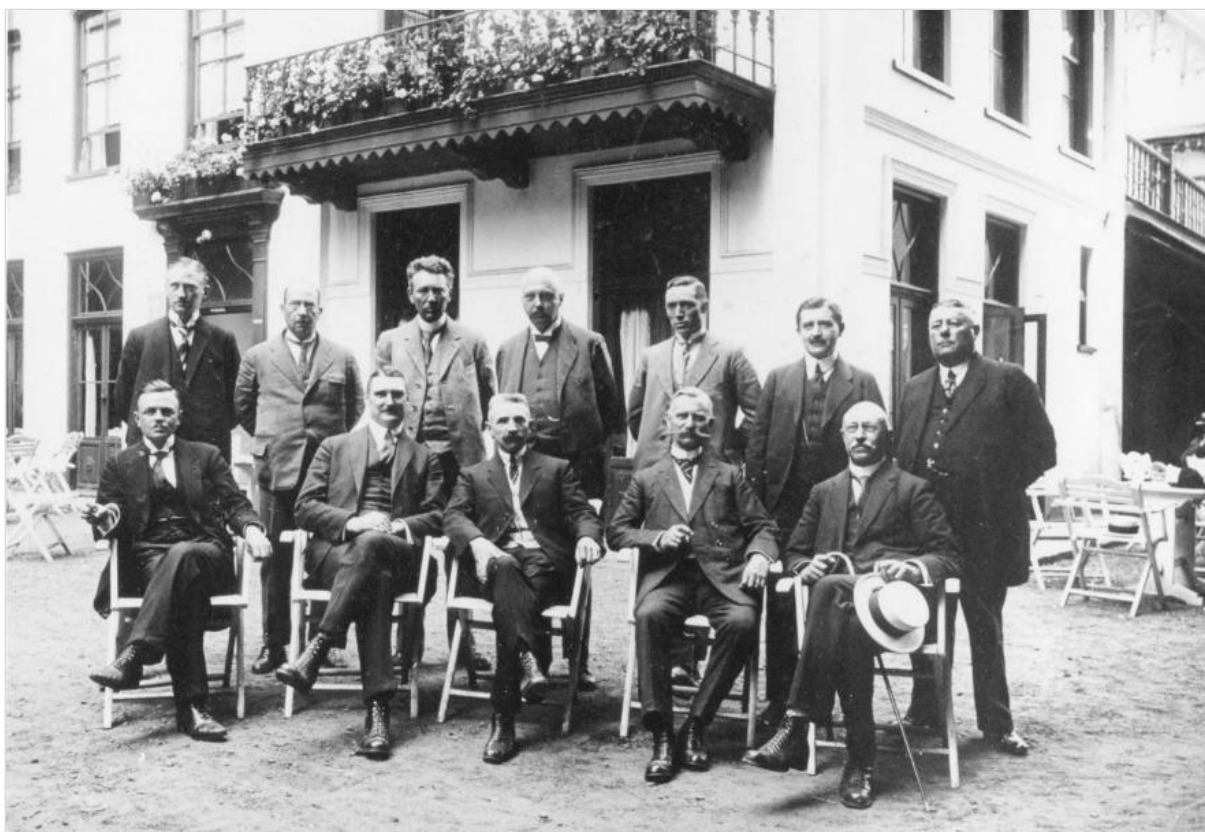


Figuur 4: Smokkelaars en douanebeambten aan het werk aan de grens in Gronau
(Fotoarchief Emslandmuseum, origineel: Wilhelm Friedrich Schweizer, Enschede) (Emsländische Landschaft e.V. 2007)

Tegen deze achtergrond was er een bouwverbod binnen het traktaatgebied om smokkelactiviteiten te bemoeilijken. Bij het staatsverdrag tussen Pruisen en Nederland werd dit verbod echter op 25 september 1867 onder bepaalde voorwaarden opgeheven: De bouw van agrarische of ambtsgebouwen zou

voortaan worden toegestaan, terwijl algemene beperkingen ter voorkoming van grensmokkel van kracht bleven (Haverkamp 2012, Emsländische Landschaft e.V. 2007) (Figuur 4). De boeren van het gebied mochten hun land aan beide zijden van de grens blijven bewerken.

Desondanks bleef de regelgeving van het Meppener traktaat grotendeels ongewijzigd tot het midden van de 20e eeuw. Zelfs honderd jaar na het sluiten van het verdrag werd aan het grensverdrag van Meppen op juridisch niveau grote betekenis toegekend. Afgaande op de historische getuigenissen toont Figuur 5 een vergadering van de regeringsvertegenwoordigers van de grenscommissie die in 1924 ter ere van het eeuwfeest werd gehouden.



Figuur 5: Fotografisch getuigenis van de jubileumviering van het honderdjarig bestaan van het Meppener traktaat in 1924 (Gemeentearchief Emmen)

Tegen het einde van de Tweede Wereldoorlog (en daarna) stelde de Nederlandse regering steeds vaker de eis om delen van Nedersaksen, westelijk Münster- en Rijnland te annexeren (Khan 2004). In een nota¹ van de Nederlandse regering van 28 oktober 1944 staat:

"Een voldoende deel van het aangrenzende Pruisische grondgebied moet ofwel aan Nederland worden afgestaan...ofwel op de een of andere manier als voorlopige of permanente maatregel in het economische en politieke systeem van Nederland worden opgenomen." (vertaling van het Duits uit Khan 2004)

De cartografische afbeelding van de territoriale aanspraken van Nederland (zie Figuur 6) is in het origineel uit 1945 verder ondertekend met de woorden: "Wat hebben de Duitsers de Nederlanders tijdens de oorlog aangedaan? Welke eisen moeten wij aan Duitsland stellen als gedeeltelijke compensatie voor de plundering en vernietiging van ons land en de marteling en dood van honderdduizenden Nederlanders?" (vertaling van het Duits uit Burkert 2002).

¹ Vertaald uit het Frans en geciteerd uit een nota van de notulen van de Londense conferentie van de vice-ministers van Buitenlandse Zaken van 14.01. tot 25.02.1947 (geciteerd uit Menzel, Die deutsche Westgrenze nach dem Zweiten Weltkrieg, EA 1949, 2501).



Figuur 6: Annexatie-eisen van Nederland in 1945
(Burkert 2002)

Nadat het Meppener traktaat en de bijbehorende grensafbakening in 1945 door Nederland ongeldig waren verklaard, moesten de bewoners aan Duitse zijde het gebied verlaten binnen een beperkingsgebied van ongeveer een kilometer breed. Pas een jaar later werd deze verboden zone echter weer opgeheven (Harpel 2010).

Tegen de achtergrond van grootschalige territoriale

aanspraken werden uiteindelijk slechts kleine annexaties en grenswijzigingen doorgevoerd. De volgende jaren werden gekenmerkt door confiscaties of liquidaties van Duitse bezittingen en delen van Duitsland werden tijdelijk onder Nederlands bestuur geplaatst. Deze procedure werd ook bevestigd (onder voorbehoud van een definitief vredesakkoord) door de Zesmogendhedenconferentie in 1948 (Khan 2004). Toch zijn de territoriale aanspraken die Nederland eerder had gemaakt, nooit ingewilligd.

Vragen over de geldigheid van de grensverdragen of een schending van de verdragsrechten door Nederland werden door de betrokken partijen niet overeenkomstig beantwoord. In 1959 kwam een juridisch advies, dat de geldigheid van de verdragen voor het Eemskanaalnetwerk (linker zijde) en de Dinkel moest beoordelen, tot de conclusie "dat er bepaalde verdragen [zijn] die een bijzondere positie innemen en gewoonlijk niet door de staat van oorlog worden aangetast; de auteurs [rekenden] daartoe onder meer (...) grensverdragen [en] verdragen inzake territoriale overdracht" (Mosler & Jaenicke 1959). Bovendien gaan de juristen ervan uit dat de verdragsluitende regeringen de intentie moeten hebben de verdragen voort te zetten.

Zo zou de geldigheid van dergelijke verdragen in staat van oorlog kunnen worden uitgezonderd, maar na afloop van de oorlog weer van kracht worden (ibid.). Kort daarvoor was in een juridisch advies in 1951 de geldigheid van de grensverdragen van Meppen en Kleve beoordeeld. Volgens Bilfinger, destijds directeur van het Max Planck Instituut voor vergelijkend publiekrecht en internationaal recht, bleven de verdragen en de daarin



vastgelegde rechten op de traktaten/verdragen ook na het einde van de oorlog geldig (Bilfinger 1951). Willemse betoogde echter dat privé-eigendom van buitenlanders, in dit geval de traktaatlanden, voor hersteldoeleinden kan worden gebruikt en dat dit geen contractbreuk is. Onteigening van betwiste gronden was op grond van de grensverdragen niet uitgesloten (Willemse 1952).

De geschillen over het Duitse grensgebied en de daarmee gepaard gaande onzekerheid van de inwoners van het grensgebied over hun onzekere toekomstperspectieven voedden de woede van de Duitse bevolking. Talrijke krantenartikelen uit de jaren vijftig en zestig getuigen hiervan. Een artikel in de Rheiderlandzeitung uit 1951 beschreef de annexaties "als een schending van oude verdragsrechten die tussen Pruisen en Nederland tussen 1816 en 1824 waren vastgesteld bij grenscorrecties aan de Duits-Nederlandse grens" (vertaling van het Duits uit Rheiderland 1951)(zie Figuur 7). Ook de katholieke kerk gaf commentaar op het conflict in de zin dat "de confiscatie in strijd was met de morele wet" (vertaling van het Duits uit Willemse 1952). Deze beschuldigingen werden door het Nederlandse parlement ontkend. Sterker nog, het parlement was van mening dat er te veel belang was gehecht aan het Meppener traktaat (ibid.).



Figuur 7: Uit krantenartikelen in de Nordwestzeitung (archief van het Landesarchiv Aurich, NLA AU Dep. 1 N No. 3405)

Ten slotte leidde de proclamatie van het einde van de oorlogstoestand tussen Duitsland en Nederland in juni 1951 tot een langdurige serie van onderhandelingen over de teruggave van traktaten (Mosler & Jaenicke 1959). Hierbij waren onder meer de Neurhedse burgemeesters Knevel, Nintemann en Nankemann, alsmede de Oberkreisdirektuer Fischer



en de Emslandse Landvolkspresident Hesemann betrokken (Harpel 2010). Ook het grenscomité van Bentheim² (dt. Bentheimer Grenzlandausschuss) nam een standpunt in:

"Het grenscomité is nog steeds van mening dat de oude traktaatcontracten van 1816 en 1824 nog steeds geldig zijn en dat daarom de onteigening van eigendom die door deze contracten wordt gewaarborgd, juridisch ongeldig is." (uit het Duits vertaald uit Ostfriesische Nachrichten 1952)

Uiteindelijk, in februari 1954, kondigde een persbericht in de Meppener Tagespost aan:

"Den Haag - Terugkoop van geconfisqueerde Duitse eigendommen in Nederland bepleit. Leden van de Nederlandse Senaat zijn er voorstander van om 300 hectare geconfisqueerde Duitse eigendommen in Nederland terug te verkopen aan de voormalige Duitse eigenaren" (uit het Duits vertaald uit Harpel 2010).

Naast de territoriale aanspraken op de traktaatgebieden maakte Nederland ook aanspraak op de rivierbedding van de Dollart. Volgens een artikel in de (Duitse) pers waren zij van mening dat het westelijke deel van de Eems bij Nederland hoorde. Er werd echter beweerd dat een onderzoek³ onweerlegbaar had vastgesteld dat de Oost-Fries-Nederlandse grens een van de duidelijkste grenslijnen in Duitsland was, dat de Duitse territoriale soevereiniteit zich uitstreckte over de gehele breedte van de Ems tot aan de laagwaterlijn van de Nederlandse oever, en dat territoriale aanspraken derhalve juridisch noch historisch gerechtvaardigd waren (Zylmann 1951). Andere artikelen berichtten over de bedijingsplannen van de Dollart en verwijzen deels ook naar het Meppener Traktaat van 1824 (zie Figuur 8).

² Het grenscomité van Bentheim werd in 1947 opgericht om een deskundig oordeel te geven over territoriale aanspraken en (water)economische eisen van Nederland en om landbouwers wier stukken land in Nederland waren geconfisqueerd op grond van de Reparatieovereenkomst van 1946 juridisch te vertegenwoordigen. Het grenscomité van Bentheim werd in 1964 opgeheven.

³ Het persartikel verwijst naar het onderzoeksrapport "Die niederländischen Ansprüche auf die Emsmündung" van het Onderzoekscentrum voor Internationaal Recht en Vergelijkend Publiekrecht van de Universiteit van Hamburg (h. H. Nölke-Verlag, Hamburg), geschreven door Prof. Dr. Hermann Aubin en privaattoecent Eberhard Menzel.



Figuur 8: Knipsels uit de Ostfriesen-Zeitung (Ostfriesen-Zeitung, 30.08.1958)

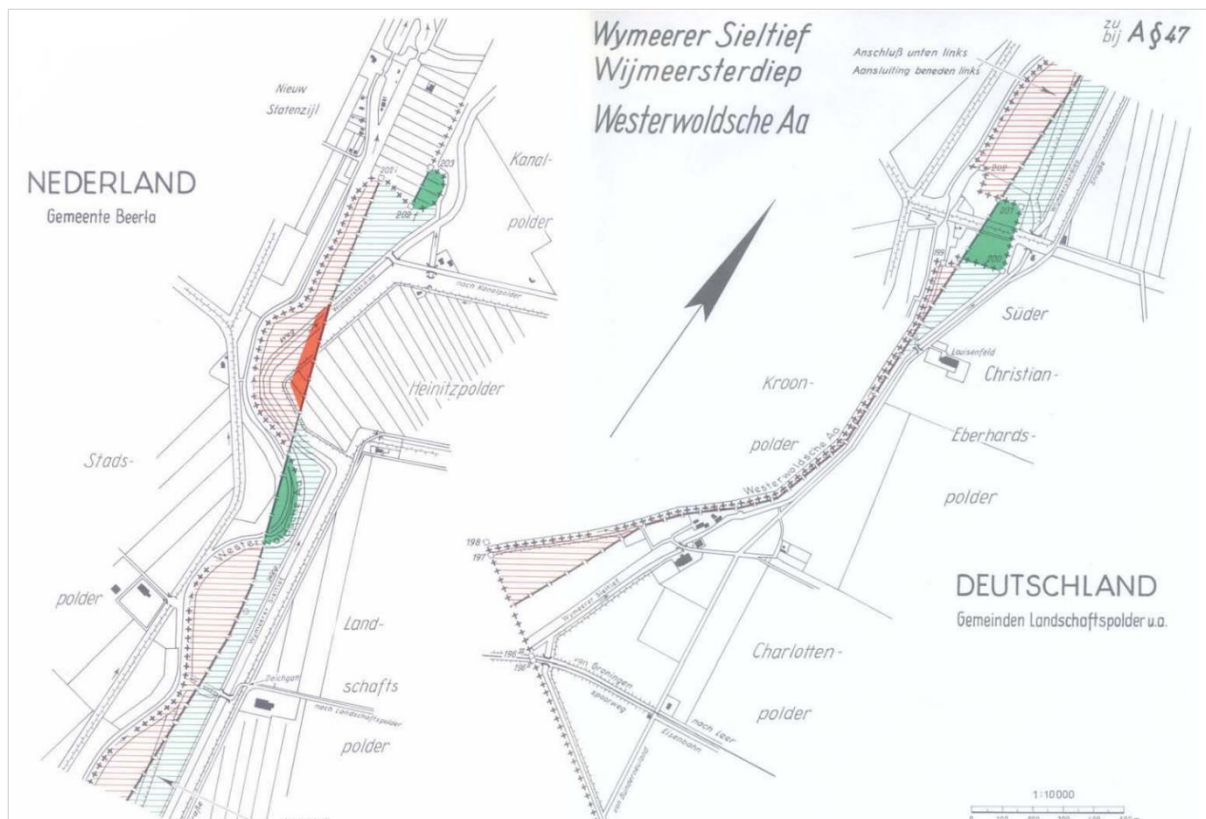
Het grenscomité van Bentheim verklaarde in dit verband:

"De grenscommissie gelooft niet dat er serieuze onderhandelingen (...) hebben plaatsgevonden [en] de Nederlandse wenssen voor inpoldering in het Dollartgebied zijn bekend uit de Nederlandse nota's van 1946. (...) Als er al iets aan de Dollart of aan de monding van de Ems moet worden veranderd, dan moet en kan dat alleen worden geregeld door deskundige onderhandelingen tussen de twee betrokken volkeren in een vrij akkoord." (uit het Duits vertaald uit Ostfriesische Nachrichten 1952)

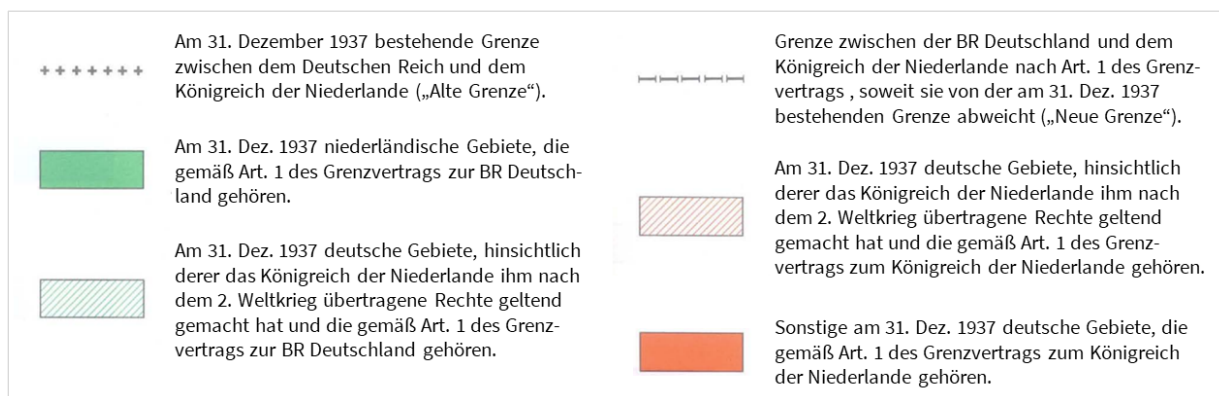
Contractueel werden met het Duits-Nederlandse **grensverdrag** van 1960 afspraken gemaakt over de landsgrens, grondeigendom, grensoverstijgend intern verkeer en andere grenskwesties. Veel boeren in het traktaatgebied slaagden erin hun vroegere landerijen terug te krijgen in de loop van de ontruiming en het begin van de Duits-Nederlandse compensatieonderhandelingen vanaf 1957 (Khan 2004). De herintegratie van de onder Nederlands bestuur geplaatste gebieden werd niet gezien als een retrocessie, maar eerder als een afstand door Nederland "van de rechten die na de Tweede Wereldoorlog aan haar waren overgedragen" (uit het Duits vertaald uit Khan 2004). Tegen 1963 kon twee derde van de landerijen in Duitse handen overgaan (Harpel 2010). Bijlage A van het grensverdrag bevat bijgevoegde kaarten van het verloop van de afzonderlijke grensgedeelten en een lijst van bijzondere bepalingen die daarmee verband houden. Als voorbeeld zijn in Figuur 9 en Figuur 11 kaartdelen voor het noordelijke deel van het onderzoeksgebied rond Bad Nieuweschans



weergegeven. De oude en nieuwe grenzen⁴ tussen Duitsland en Nederland zijn telkens aangegeven.



Figuur 9: Gewijzigd verloop van de grens langs de Westerwoldsche Aa volgens bijlage A van het grensverdrag van 1960 (Bundesgesetzblatt 1963, deel II, nr. 18 - Datum plaatsing: Bonn, 25 juni 1963)



Figuur 10: Legenda voor bijlage A van het grensverdrag van 1960 (eigen illustratie)

⁴ Volgens § 1, punten 1 en 2, van bijlage A bij het grensverdrag van 1960 wordt onder "oude grens" in de zin van deze bijlage verstaan de grens die op 31 december 1937 bestond tussen het Duitse Rijk en het Koninkrijk der Nederlanden overeenkomstig de grensverdragen en andere overeenkomsten als bedoeld in artikel 1 van dit Verdrag. "Nieuwe grens" in de zin van deze bijlage betekent de grens tussen de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk der Nederlanden overeenkomstig artikel 1 van dit Verdrag, voor zover deze verschilt van de op 31 december 1937 bestaande grens tussen het Duitse Rijk en het Koninkrijk der Nederlanden." (uit het Duits vertaald uit Bundesgesetzblatt 1963, deel II, nr. 18 - Datum van plaatsing: Bonn, 25 juni 1963).



Figuur 11: Veranderde loop van de grens bij Bad Nieuweschans volgens bijlage A van het grensverdrag van 1960 (Bundesgesetzblatt 1963, deel II, nr. 18 datum van plaatsing: Bonn, 25 juni 1963)

Vervolgens zijn in het **Eems-Dollard-Verdrag** regels vastgesteld voor bilaterale samenwerking aan de monding van de Ems (Krumbholz et al. 2010). Dit akkoord over de aanpak van het Ems-gebied betekende het einde van een jarenlang geschil. Even belangrijk als de bovengenoemde verdragen in dit verband was het **Ausgleichsvertrag** (Compensatieverdrag), dat regelingen bevatte voor grenskwesties en andere problemen tussen beide landen.

Volgens artikel 3 van het grensverdrag werd dit gevolgd door de instelling van een Duits-Nederlandse Grenscommissie en een Technisch Werkcomité, dat de besluiten van de Commissie kon uitvoeren. Daarna werden tegen het einde van de 21e eeuw grensaanpassingsverdragen gesloten tussen de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk der

Nederlanden (Krumbholz et al. 2010).

Wat het traktaat gebied betreft, bereikten de Duitse en de Nederlandse regering pas in 1975 een akkoord. Vanaf dat moment was een afwijking van het bouwverbod mogelijk zonder formele procedure, mits geen van de overheidspartners actief bezwaar zou maken tegen het project (Gemeente Hardenberg 2022). De besluiten van de voorgaande jaren werden in 1984 vastgelegd in de vorm van overzichts- en grenskaarten in een grensdocument (Khan 2004).

Uiteindelijk werden de traktaatgebieden die niet in Duits bezit waren gekomen in 1989 door de provincie Groningen op de vrije markt verkocht. Zo werden ook delen van het terrein gewijd aan de wederopbouw van de vesting Bourtange (Harpel 2010). Ook werden verdere



wetswijzigingen van kracht voor het gebruik en beheer van de kustzee (Krumbholz et al. 2010).

Tegenwoordig is de Duits-Nederlandse grens een van de meest stabiele Duitse buitengrenzen. Als enige buitengrens bleef zij ook onbesproken in het vredesverdrag van Versailles (1919), omdat een bevestiging van het verloop van de grens niet nodig werd geacht (Khan 2004).

In dit verband heeft het grensverdrag van Meppen zijn rechtshistorisch karakter niet verloren en is van grote cultuurhistorische waarde. Last but not least heeft het verdrag twee wereldoorlogen overleefd en is nog steeds een uitstekend voorbeeld van een bilaterale overeenkomst tussen twee gelijkwaardige partners - de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk der Nederlanden.

Hoewel het grenstraktaat in het verleden soms naar de achtergrond werd gedrongen en het bouwverbod niet altijd werd nageleefd, getuigen historische overblijfselen zoals grensstenen nog steeds van het bijna 200-jarige voortbestaan van het traktaatgebied. Het grotendeels open landschap van het traktaatgebied wordt toegankelijk gemaakt door talrijke fiets- en wandelroutes. Recreanten en gasten van de regio kunnen de grensregio en haar bijzondere geschiedenis dus al beleven - ook al zijn ze zich er grotendeels niet van bewust.



Figuur 12: Grensovergang Zwartemeer (gemeente Emmen) in 1970 (Pottjewijd, Emmen)

Opmerking: In het kader van dit project vormde de reconstructie van de geschiedenis van het Grenstraktaat van Meppen een van de bouwstenen van de bewerking. Desondanks konden talrijke

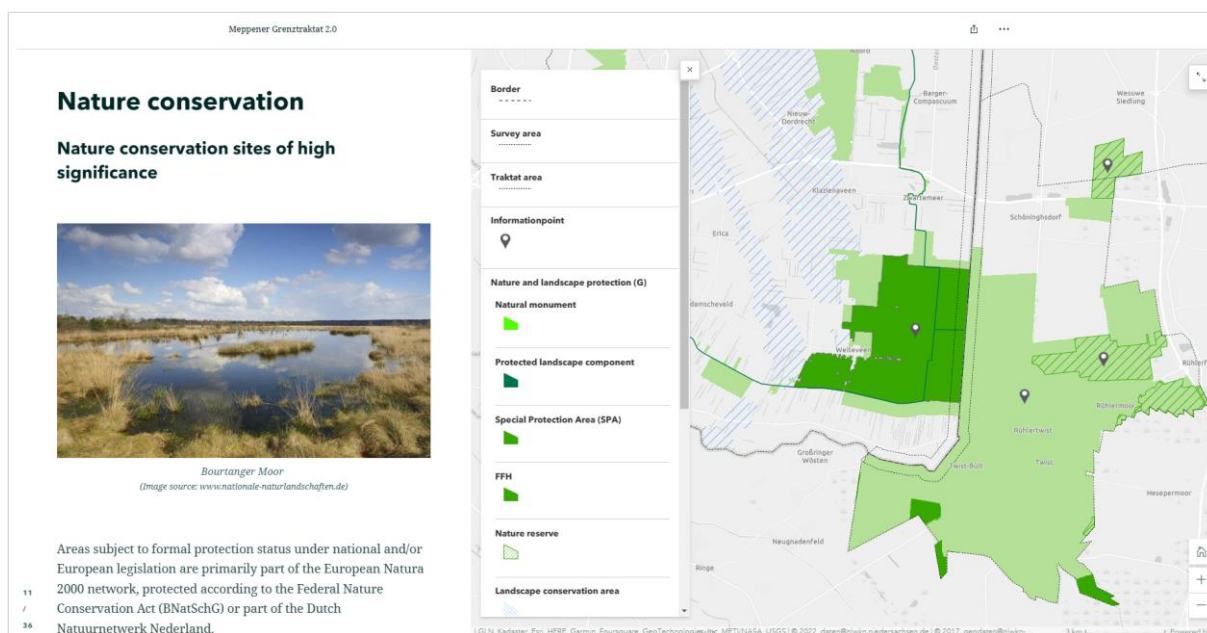


bronnen, meestal in de vorm van archiefdocumenten, worden geïdentificeerd die relevant kunnen zijn voor verder onderzoek. Geïnteresseerden kunnen terecht bij het Landesarchiv Aurich, het Ostfriesische Landschaft, het Kreisarchiv Meppen, het Bundesarchiv Koblenz, de bibliotheek van de Emsländischer Heimatbund en het Landesarchiv Osnabrück en Hannover.



4 Resultaten

De bundeling van de resultaten van de deelprojecten gebeurde via een webapplicatie. Daartoe worden de inhoud en de resultaten van het project geïntegreerd in een ArcGIS [StoryMap](#) (Figuur 13). Het presentatieformaat dient om kaarten te combineren met begeleidende tekstelementen, afbeeldingen en andere multimedia-inhoud, zodat ruimtelijke relaties beter worden geïllustreerd en visueel gepresenteerde ideeën de creativiteit bevorderen.



Figuur 13: Uitsnede uit de StoryMap

De StoryMap is verdeeld in de volgende inhoudelijke onderwerpen, analoog aan de bouwstenen van projectverwerking:

- thematische kaarten en evaluaties van (regionale) plangebiedbepalingen, van de huidige staat van land- en gebouwengebruik, (hernieuwbare) energie, natuur- en landschapsbescherming, toerisme en recreatie, alsmede van de culturele waarde van het traktaatgebied
- geselecteerde Best Practices als conceptideeën voor de ontwikkeling van grensoverstijgende gebieden (vestigingsgebied, natuurbehoud, toerisme en recreatie, energie)
- functionele kaart van het onderzoeksgebied (inclusief enquêteresultaten)
- Leidraad en beginselen van de Visie Meppener Traktaat 2.0 (incl. presentatie van de gemeenschappelijke ontwikkelingszones, zie hoofdstuk 4.3.3).



4.1 Inventarisatie en analyse

De inventarisatie richtte zich op de volgende onderwerpen die relevant werden geacht met betrekking tot de formulering van de Visie Meppener Traktaat 2.0:

- (regionale) plangebiedbepalingen
- gebruik van land en gebouwen
- (hernieuwbare) energie
- natuur- en landschapsbehoud
- toerisme en recreatie

In het kader van deze ruimtelijke analyse kon het onderzoeksgebied uitvoerig worden beschreven. De resultaten hebben zowel betrekking op het gebied van het traktaat als op het grotere onderzoeksgebied, dat de administratieve grenzen van de aangrenzende gemeenten omvat (zie hoofdstuk 2.1).

4.1.1 (Regionale) plangebied bepalingen

De ruimtelijke ordening van Nederland en Duitsland verschilt wat betreft de planningsinstrumenten in hun systematiek, inhoud, bindende werking en planningshorizon.

Regionale planning in Duitsland

In Duitsland worden de eisen aan het gebruik van de ruimte en haar bronnen bepaald binnen een systeem met verschillende niveaus en voortdurend geconcretiseerd via de verschillende niveaus van “Bundes-, Landes- en Regionalplanung” tot aan de gemeentelijke ruimtelijke ordening. De regionale planningsautoriteiten hebben tot taak de deelgebieden van de deelstaten ruimtelijk te organiseren, veilig te stellen en te ontwikkelen. Hiervoor worden regionale plannen opgesteld, in Niedersachsen de Regionale Raumordnungsprogramme (RROP). Het RROP definieert de bedoelde ruimtelijke ontwikkeling in het betrokken deelgebied - in dit geval de Landkreis - door ruimtelijke en feitelijke bepaling van doelstellingen (dt. Ziele) en beginselen (dt. Grundsätze) van de nederzettings- en voorzieningsstructuren, het gebruik van de open ruimte en de technische infrastructuur. Terwijl de beginselen in aanmerking moeten worden genomen als ijkpunten bij latere afwegingen, komen de doelstellingen van de ruimtelijke ordening overeen met bindende voorschriften. Alle overheidsinstanties en planningsautoriteiten moeten er in hun plannen van ruimtelijk belang rekening mee houden.



Binnen het onderzoeksgebied zijn de juridisch bindende RROP's van de Landkreisen Leer (2006) en Emsland (2010) relevant, die beide momenteel worden herschreven.

Regionale Planning in Nederland

Het Nederlandse planning systeem gaat binnenkort een ingrijpende transitie doormaken. Op termijn zal de omgevingswet het belangrijkste planning-kader worden binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening. Is essentie is de Omgevingswet bedacht om meer integraliteit te creëren tussen de verschillende disciplines binnen de ruimtelijke ordening. Waar in het 'oude' systeem voor elke discipline een aparte visie werd geschreven (bijv. woonvisie, mobiliteitsvisie en energievise), wordt er binnen de omgevingswet één interdisciplinair stuk opgesteld.

De omgevingswet geldt voor alle drie de overheidslagen (nationaal, provinciaal, gemeentelijk). Wegens de aard van dit project zal hier specifiek worden ingezoomd op de werking van de omgevingswet voor de provincie, voor wie onder andere de volgende planningsinstrumenten ter beschikking staan: Provinciale Omgevingsvisie (POVI) en de Provinciale Omgevingsverordening (POV). De POV bevat de provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. Denk hierbij aan bescherming van natuurzones, geluidszones rondom rijks- en provinciale wegen en bescherming rondom drinkwaterwingebieden. De POVI is meer toekomstgericht, hierin vindt men veelal lopende ontwikkelingen en visies voor hoe de ruimte in de toekomst zou moeten worden ingericht.

Een belangrijk onderscheid tussen de omgevingsverordening en de omgevingsvisie is dat de omgevingsverordening juridisch bindend is en direct doorwerkt naar de gemeentes binnen de desbetreffende provincie terwijl de omgevingsvisie wettelijk gezien alleen zelfbindend is. Wel wordt het sterk aangemoedigd dat provincies en gemeentes de eigen omgevingsvisies op elkaar af te stemmen middels dialoog.

Binnen het onderzoeksgebied zijn de juridisch bindende Omgevingsverordeningen en -visies van de provincies Groningen (2016 en 2016-2020) en Drenthe (beide 2018) relevant.

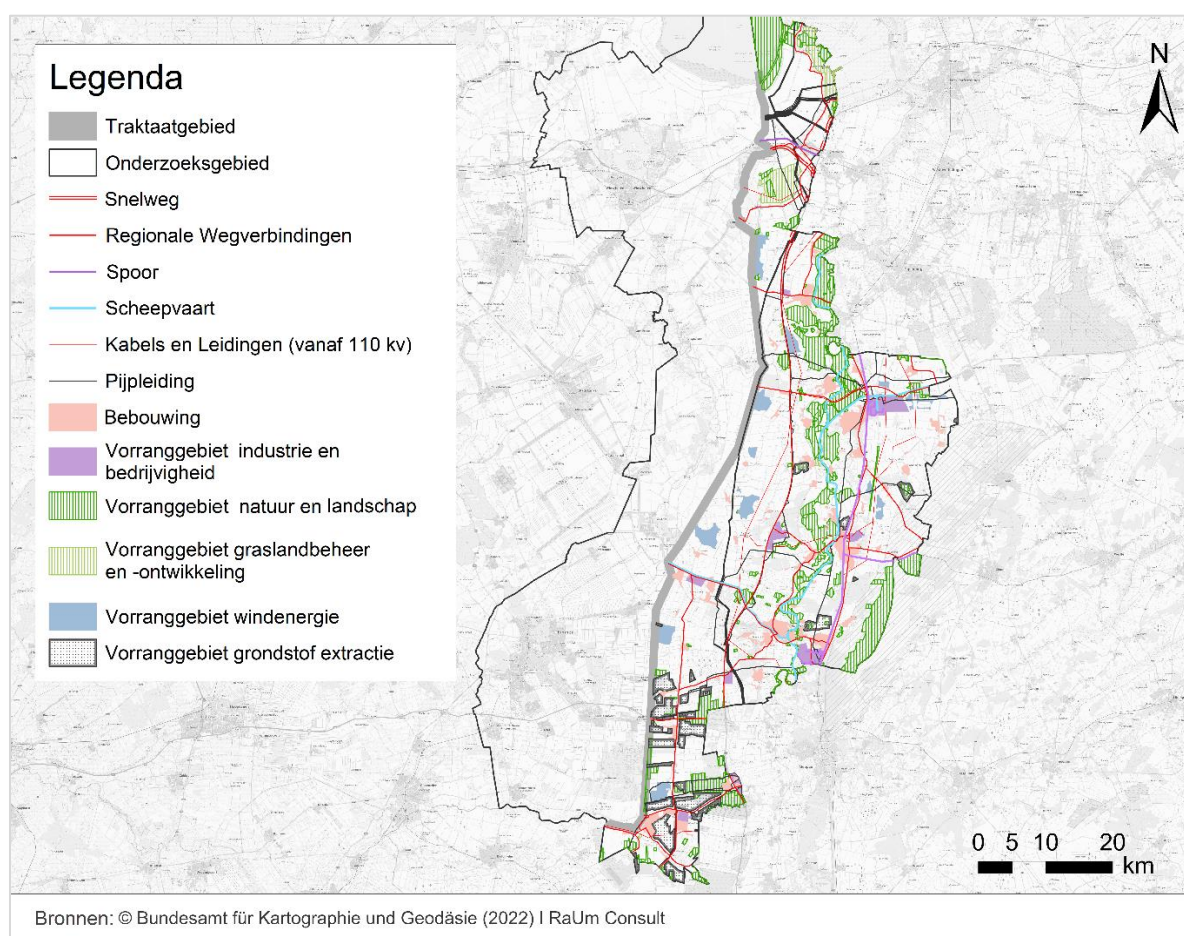
Om de doelstellingen inzake ruimtelijke ontwikkeling alsmede de huidige ontwikkelingstrends en projectplannen aan beide zijden van de Duits-Nederlandse grens volledig te kunnen registreren en adequaat te kunnen belichten, werden de beschikbare gegevens op landspecifieke basis geanalyseerd vanwege de verschillen tussen de twee hierboven beschreven planningsystemen.



Regionale planningsspecificaties van het RROP (Duitsland)

Aan de Duitse kant van het onderzoeksgebied kon de inhoud van het RROP van de Landkreisen Emsland en Leer voor de gemeenten nabij de grens in GIS worden overgedragen en de doelstellingen en beginselen voor de ontwikkeling, de orde en de bescherming van het gebied worden geëvalueerd. Voor een gerichte presentatie van de regionale planningsspecificaties werden de verstrekte gegevens geselecteerd en alleen die gegevens verwerkt die direct relevant waren voor de vraag.

De beginselen en doelstellingen van het RROP zijn in de StoryMap geïntegreerd als thematische kaarten via gedefinieerde zichtbaarheidsgebieden (= schaalbereik). Daarom kunnen ze hier alleen als voorbeeld (en onvolledig) worden gepresenteerd (zie Figuur 14 en Figuur 15). Bovendien worden individuele definities pas in de volgende hoofdstukken expliciet in aanmerking genomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de prioritaire en gereserveerde gebieden (dt. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete) voor natuur en landschap, die ook relevant zijn in het kader van de evaluatie van de in het onderzoeksgebied aangewezen Europese en nationale beschermde gebieden.



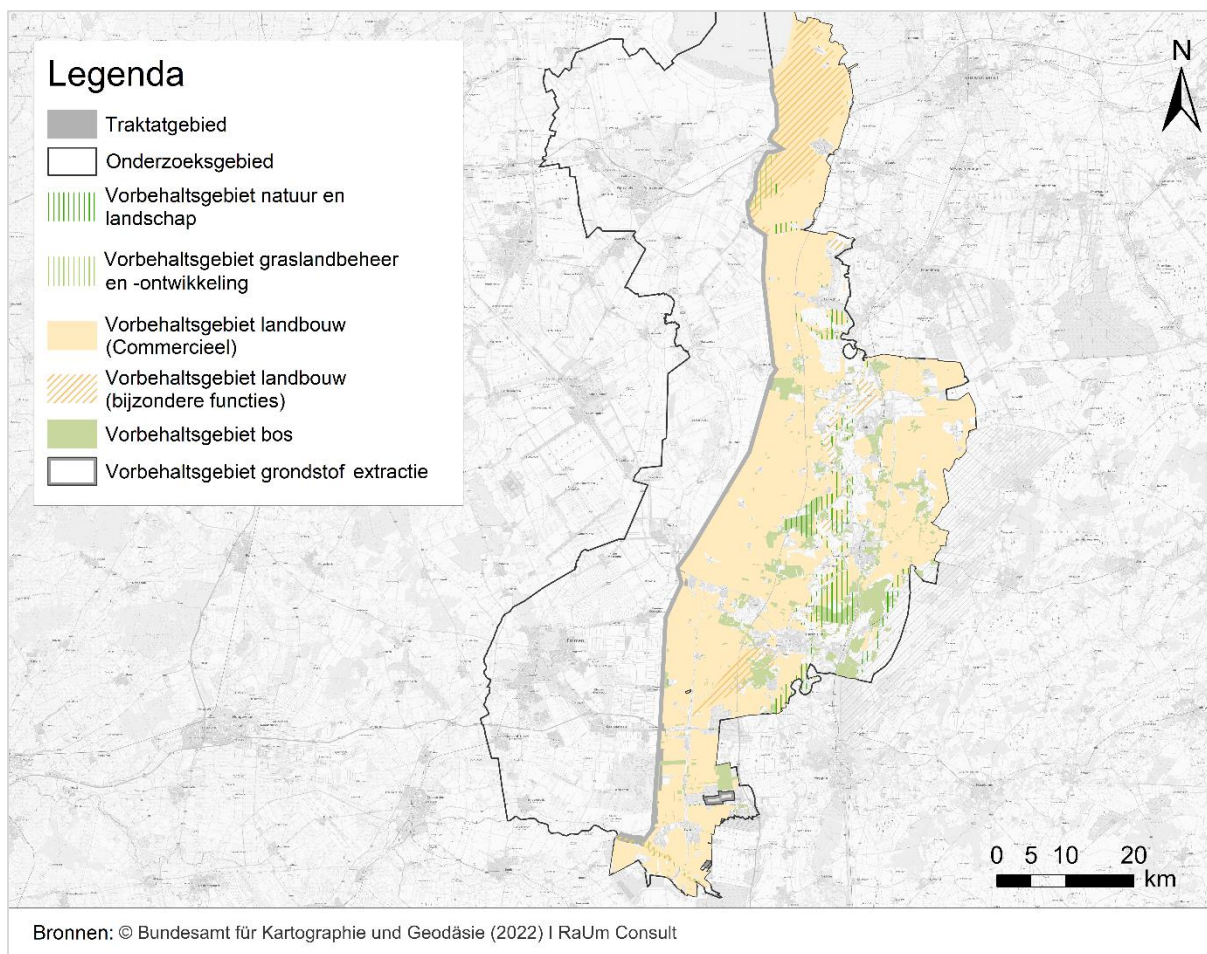
Figuur 14: Uitgekozen doelstellingen van het RROP Emsland (2010) en Leer (2006) (eigen illustratie)



Figuur 14 toont een selectie van de voor het onderzoeksgebied relevante doelstellingen van de RROP Emsland en Leer. Dit wordt gekenmerkt door grootschalige prioritaire gebieden voor natuur en landschap, voor beheer, onderhoud en ontwikkeling van grasland, en voor grondstoffenwinning. Bovendien zijn verschillende prioritaire gebieden voor windenergie langs het traktaatgebied te vinden binnen het onderwerp energie van het RROP Emsland. Met name in het zuidelijke onderzoeksgebied zijn de prioritaire gebieden voor de winning van grondstoffen (turf) ook van invloed op het traktaatgebied. Grote delen van het Bourtanger Moor, vroeger een van de grootste aaneengesloten veenlandschappen in West-Europa, zijn nu veenontginningsgebieden. Momenteel zijn er in sommige gebieden vergunningen voor turfwinning, terwijl meer waardevolle gebieden beschermd zijn met het oog op natuurbehoud (zie hoofdstuk 4.1.5).

Grensoverstijgende mobiliteitsstructuren worden aangetroffen bij Bunde en Wymeer (RROP Leer) alsook bij Rhede (Ems), Heede, Rütenbrock, Schöninghsdorf en Twist (RROP Emsland). Verscheidene ondergrondse langeafstand-pijpleidingen doorkruisen het Traktaatgebied en ten zuiden van Bunde loopt ook een hoogspanningsleiding. De grensoverstijgende spoorwegverbinding bij Bunde en Bad Nieuweschans moet worden benadrukt. Opvallend is dat het onderzoeksgebied tussen Heede en Erika relatief weinig getekende specificaties heeft in de vorm van doelstellingen van de ruimtelijke ordening. Vestigingsstructuren treffen het Traktaatgebied voornamelijk in Rütenbrock en Twist-Bült.

Figuur 15 geeft een overzicht van de beginselen van het RROP die van invloed zijn op het onderzoeksgebied en die tegen de achtergrond van de vraag bijzonder relevant werden geacht.



Figuur 15: Uitgekozen beginselen van het RROP Emsland (2010) en Leer (2006) (eigen illustratie)

Bijgevolg wordt het Traktaatgebied hoofdzakelijk omschreven als een voor de landbouw voorbehouden gebied. Alleen in gedeeltelijke gebieden ten zuidwesten van Bunde en ten westen van Twist-Bült zijn er voorbehouden gebieden voor graslandbeheer, -onderhoud en -ontwikkeling. Over de gehele noord-zuid as van het traktaatgebied strekken zich ook voorbehouden bosgebieden uit.

Regionale planningspecificaties van de Omgevingsverordeningen en -visies (Nederland)

De omgevingsvisies en verordeningen van de Provincies Groningen en Drenthe zijn de basis van de dataverzameling en de gebiedsanalyse aan Nederlandse zijde voor dit project. Een van de belangrijke speerpunten van de overkoepelende omgevingswet is: 'lokaal wat kan, centraal wat moet'. Dit is duidelijk zichtbaar in de omgevingsvisies en verordeningen van de Provincies. Waar in de Duitse RROP's een gestandaardiseerd raamwerk ligt voor categorieën en thema's is dit in de omgevingsvisies en verordeningen niet het geval.

Met name op het gebied van cultuurhistorie en toerisme zijn er duidelijke verschillen in focus tussen beide provincies. Dit is in lijn met de verwachting wanneer 'lokaal wat kan', dat



één van de speerpunten is. Elke provincie, en elk gebied heeft immers een eigen karakter, dat een bepaalde manier van bescherming/waardering nodig heeft. In Drenthe wordt cultuurhistorische waarde beschermd door middel van de zes 'kernkwaliteiten': landschap, rust, natuur, cultuurhistorie, archeologie en aardkundige waarden (zie Tabel 3). In Groningen valt een groot deel van de cultuurhistorische bescherming onder de noemer 'Het Groninger Landschap'.

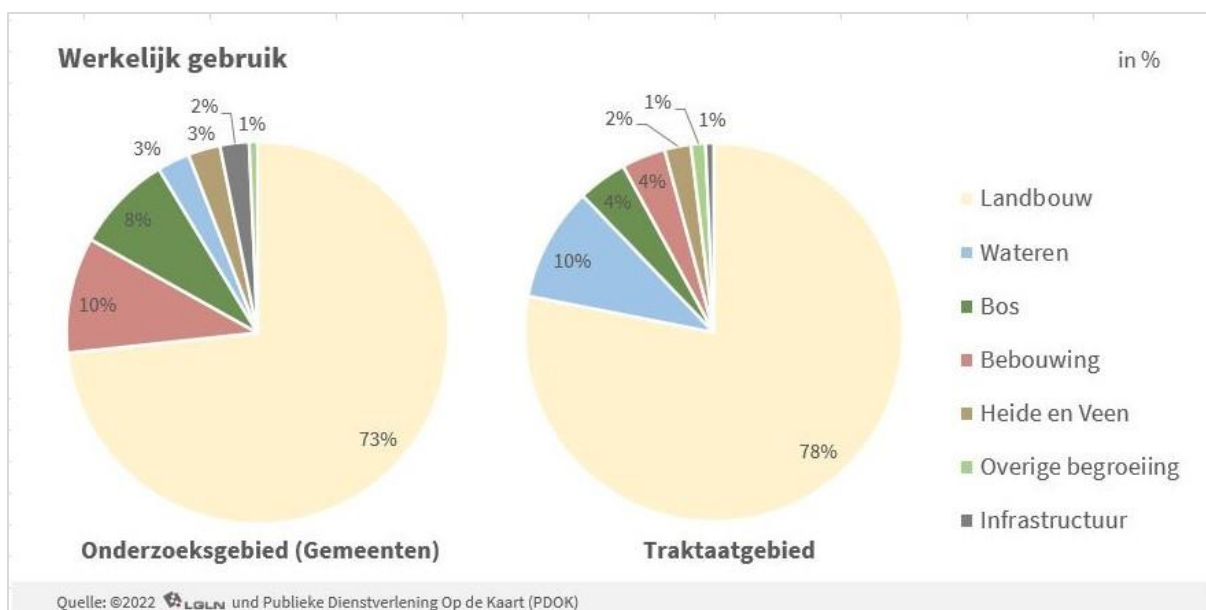
De Omgevingsverordeningen en -visies kennen ook tal van andere gebiedscategorieën die niet met elkaar overeenkomen en een vergelijkende beschrijving van het onderzoeksgebied bemoeilijken. Daarom zullen wij nu niet nader ingaan op specifieke soorten gebieden en bepalingen. Voor zover de uitspraken van de plannen relevant zijn voor afzonderlijke vragen of complexen van onderwerpen, worden zij in de desbetreffende paragraaf vermeld.

4.1.2 Landgebruik

Het onderzoeksgebied en het traktaatgebied zelf zijn overwegend landelijk en wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van kleine dorpen. Dicht bij de grens liggen de plaatsen Bad Nieuweschans, Bellingwolde, Bourtange, Ter Apel en Klazienaveen aan Nederlandse zijde en Bunde, Rhede (Ems), Rütenbrock en Twist aan Duitse zijde.

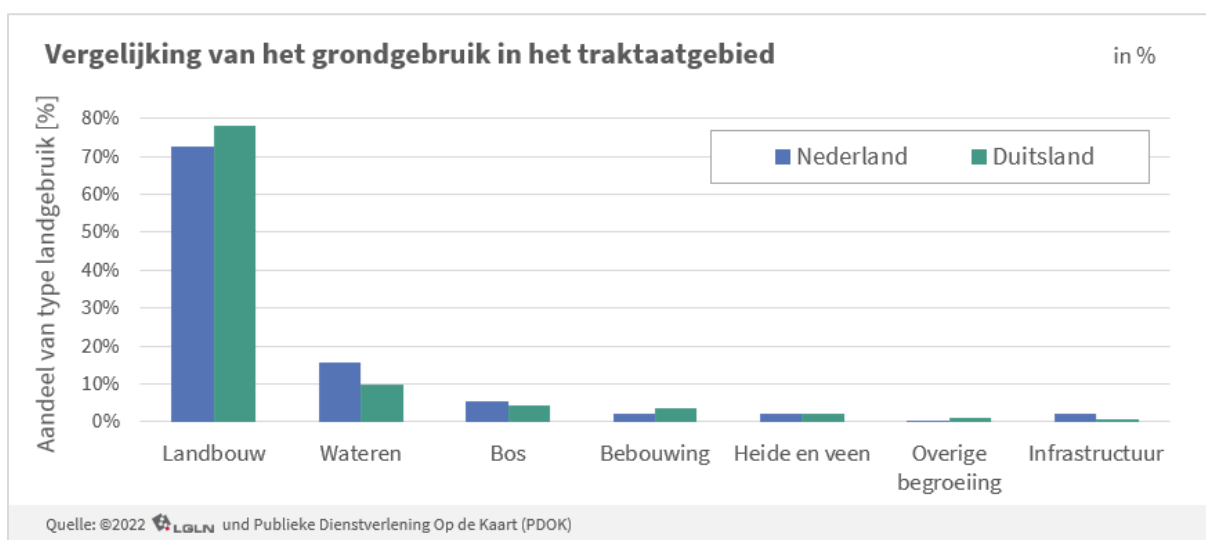
Evenzo beslaan de landbouwgronden, bestaand uit bouwland en grasland, meer dan 70 % van de totale oppervlakte in het onderzoeksgebied, en bijna 80 % in het traktaatgebied. Aangezien het grotere onderzoeksgebied ook grotere plaatsen zoals Winschoten (Oldambt), Emmen en de stad Haren (Ems) omvat, is het aandeel van het bebouwde gebied met 10 % aanzienlijk groter dan dat binnen het smallere Traktaatgebied (4 %). Soortgelijke verschillen doen zich voor bij de grondgebruikstypen bos en waterlichamen, zie Figuur 6. Terwijl bossen, struiken en heggen ongeveer 8 % van de totale oppervlakte in het onderzoeksgebied beslaan, is dat slechts 4 % in het gebied van het traktaat. De waterlichamen in het Traktaatgebied hebben daarentegen een relatief groot aandeel van 10 % in vergelijking met het onderzoeksgebied van de gemeenten (3 %). Dit komt door de loop van de Westerwoldsche Aa ten noorden van Bad Nieuweschans en de wateroppervlakten binnen het internationale natuurpark Bourtanger Moor-Bargerveen (Figuur 16).

Moerassen, verkeersgebieden en andere vegetatie hebben een relatief klein aandeel in beide ruimtelijke eenheden.



Figuur 16: Werkelijk gebruik (in %) in het onderzoekgebied en in het traktaatgebied (eigen illustratie)

De rechtstreekse vergelijking van het landgebruik binnen het traktaatgebied toont geen significante verschillen tussen Duitsland en Nederland (zie Figuur 17).



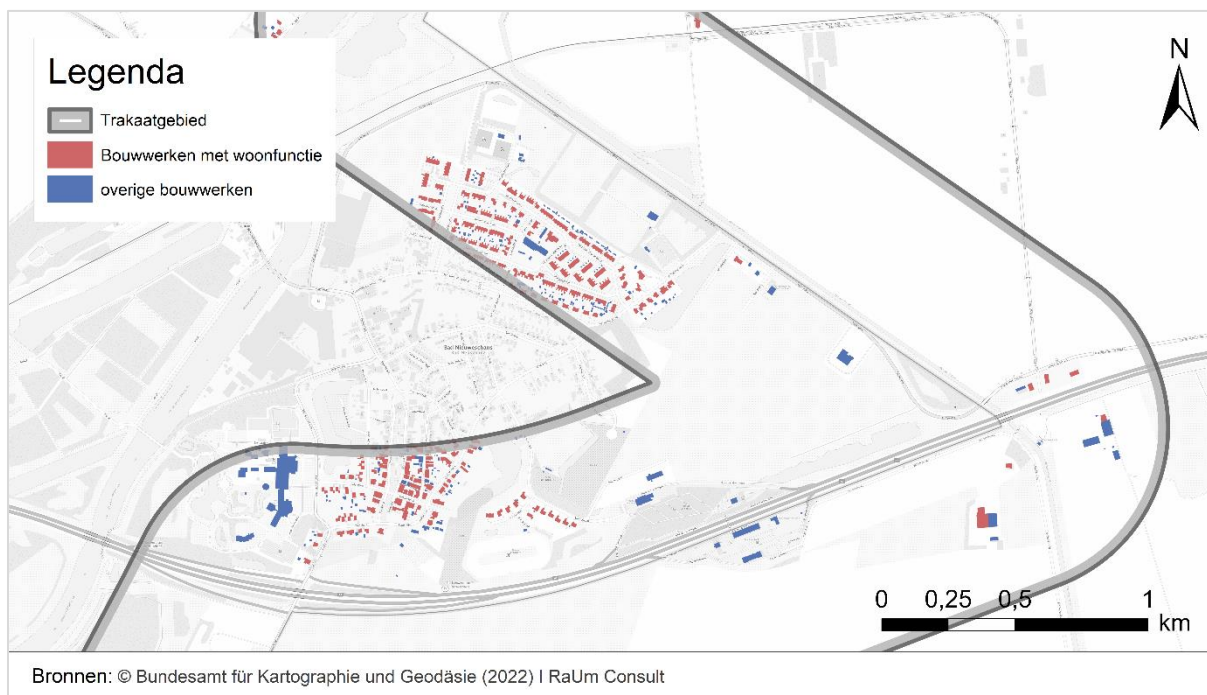
Figuur 17: Vergelijking van het landgebruik (in %) binnen het traktaatgebied (eigen illustratie)

4.1.3 Gebouwen (gebruik)

Het Traktaat van Meppen van 1824 verbiedt bebouwing binnen het verdragsgebied. Hoewel de oorspronkelijke vorm van het verdrag werd gewijzigd ten gunste van de bouw van enkele boerderijgebouwen, wordt het tegenwoordig nog steeds toegepast in de planningspraktijk. Als gevolg daarvan is de oprichting van gebouwen alleen toegestaan buiten de corridor langs de Duits-Nederlandse grens, die in totaal ongeveer 753,5 meter breed is.

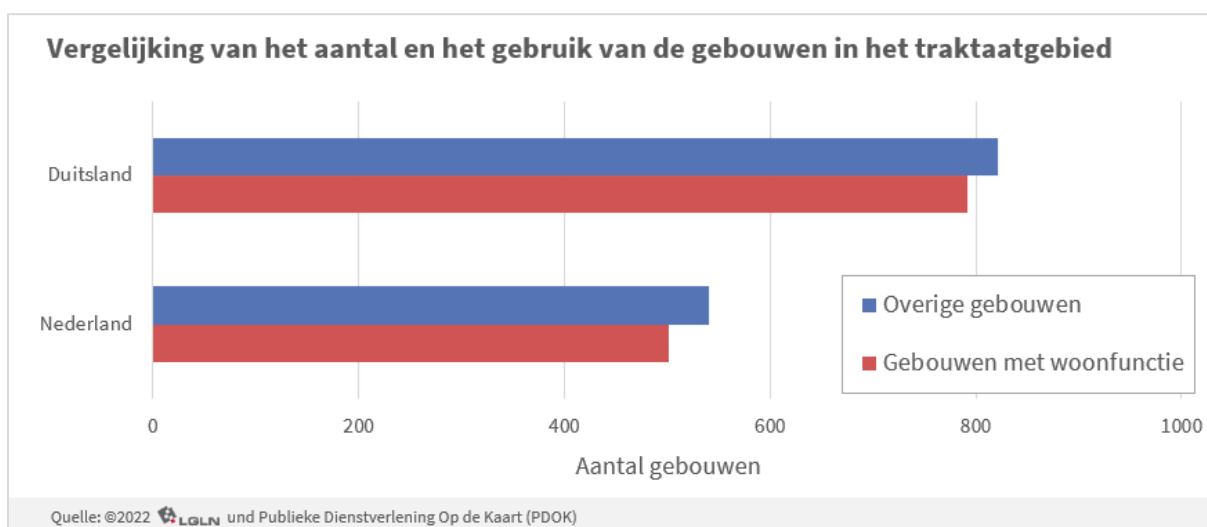


Uitzonderingen gelden voor de uitbreiding van bestaande gebouwen en de nieuwbouw van bedrijfsgebouwen of vernietigde huizen (bijvoorbeeld door brand). Hoewel alle verdragsluitende partijen destijds met deze praktijk instemden, is het verdrag in de loop van de decennia gedeeltelijk vergeten, zodat ook op verschillende plekken in enkele gevallen nieuwe woongebouwen zijn opgetrokken (Figuur 18).



Figuur 18: Bestaande gebouwen binnen het traktaatgebied (eigen illustratie)

De inventarisatie en analyse voor het gebouw (gebruik) is beperkt tot het traktaatgebied, aangezien het grotere onderzoeksgebied niet relevant is voor dit thema.



Figuur 19: Vergelijking van het aantal en het gebruik van de gebouwen in het traktaatgebied (eigen illustratie)



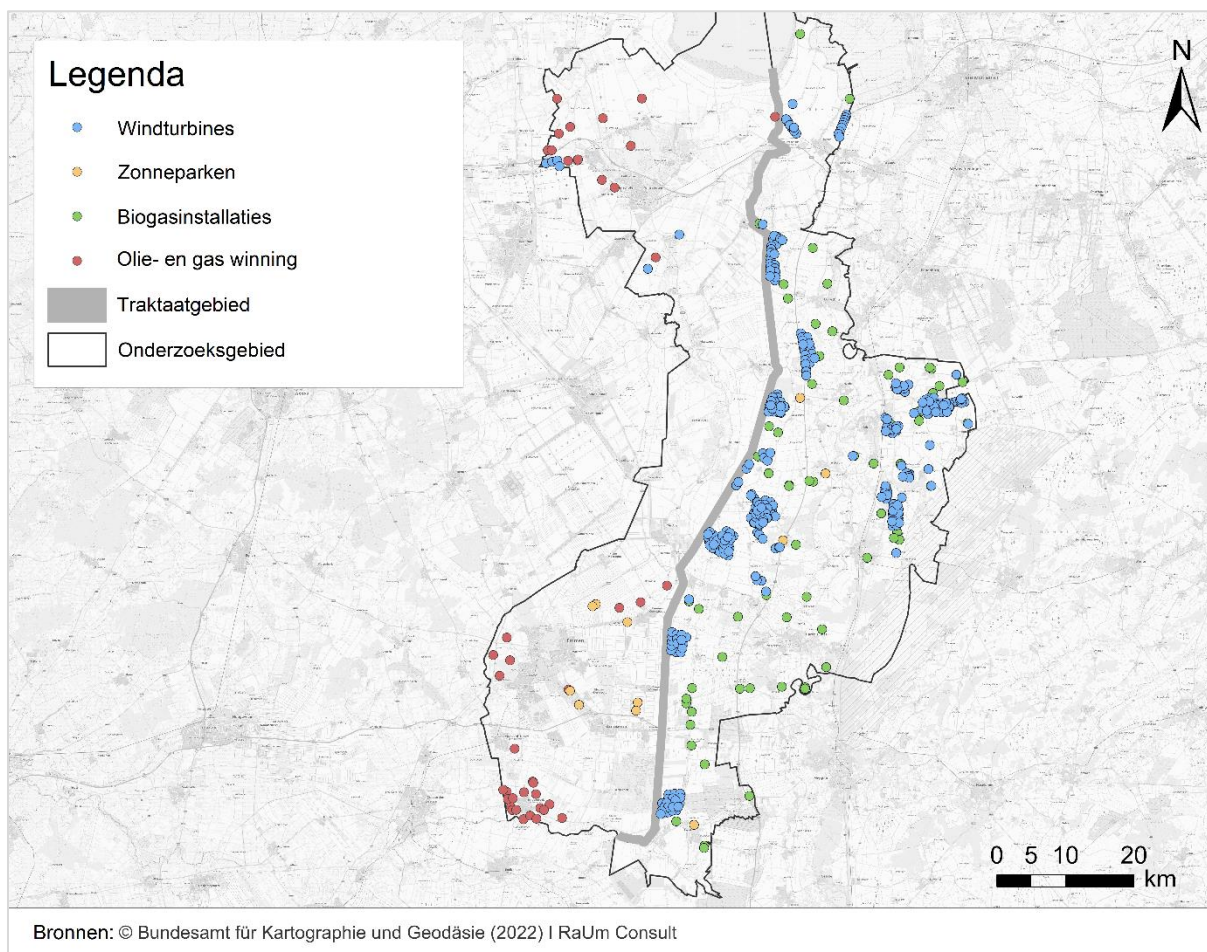
Voorts is een gedifferentieerde classificatie van het gebruik van gebouwen niet mogelijk wegens de verschillende databanken van de twee landen. Bijgevolg wordt een onderscheid gemaakt tussen gebouwen met een woonfunctie en andere gebouwen, zie Figuur 19.

Uit de inventarisatieanalyse blijkt dat zich er aan beide zijden van de grens zowel gebouwen met woonfuncties als gebouwen met economische en andere functies binnen het traktaatgebied bevinden. De verschillen in het aantal gebouwen zijn te wijten aan het feit dat de wijze van registratie van de gegevens in de twee landen verschilt. In Duitsland worden de onderdelen van een gebouw door de landmeetkundige en kadastrale administratie afzonderlijk geregistreerd (bv. wintertuinen of uitbreidingen van hoofdgebouwen), terwijl in Nederland gebouwencomplexen in hun geheel worden geregistreerd. Derhalve kan worden aangenomen dat er in de twee landen geen significante verschillen bestaan in het aantal gebouwen dat binnen het traktaatgebied te vinden is.



4.1.4 (Hernieuwbare) energie

De locaties voor elektriciteitsproductie uit hernieuwbare bronnen (goedgekeurd en in bedrijf) zijn voor het grotere onderzoeksgebied weergegeven in Figuur 20.



Figuur 20: Overzicht van locaties voor energieproductie (eigen illustratie)

Wegens de beperkte beschikbaarheid van gegevens is deze inventarisatie niet volledig en omvat de volgende locaties van (hernieuwbare) energiebronnen:

Tabel 1: Beschikbaarheid van gegevens over de locaties van (hernieuwbare) energiebronnen

Locaties	Beschikbaarheid van gegevens
Windenergieaanlagen	Duitsland en Nederland
Fotovoltaïsche systemen op open terreinen	Duitsland en Nederland
Biogasbedrijven	Duitsland
Olie- en gaswinningslocaties	Nederland

Los daarvan geeft de illustratie een overzicht van de locaties voor installaties voor elektriciteitsproductie uit hernieuwbare energie die door de gemeentelijke en regionale planning worden bevorderd.



Uit een rechtstreekse vergelijking van de twee landen blijkt dat aan Duitse zijde, en met name in het Landkreis Emsland, veel windturbines direct aan het traktaatgebied zijn geplaatst, terwijl aan Nederlandse zijde steeds meer zonneparken op open plekken worden geëxploiteerd. Dit is te wijten aan de planningsbepalingen van de regionale planning, die aanzienlijk verschillen met betrekking tot windenergie:

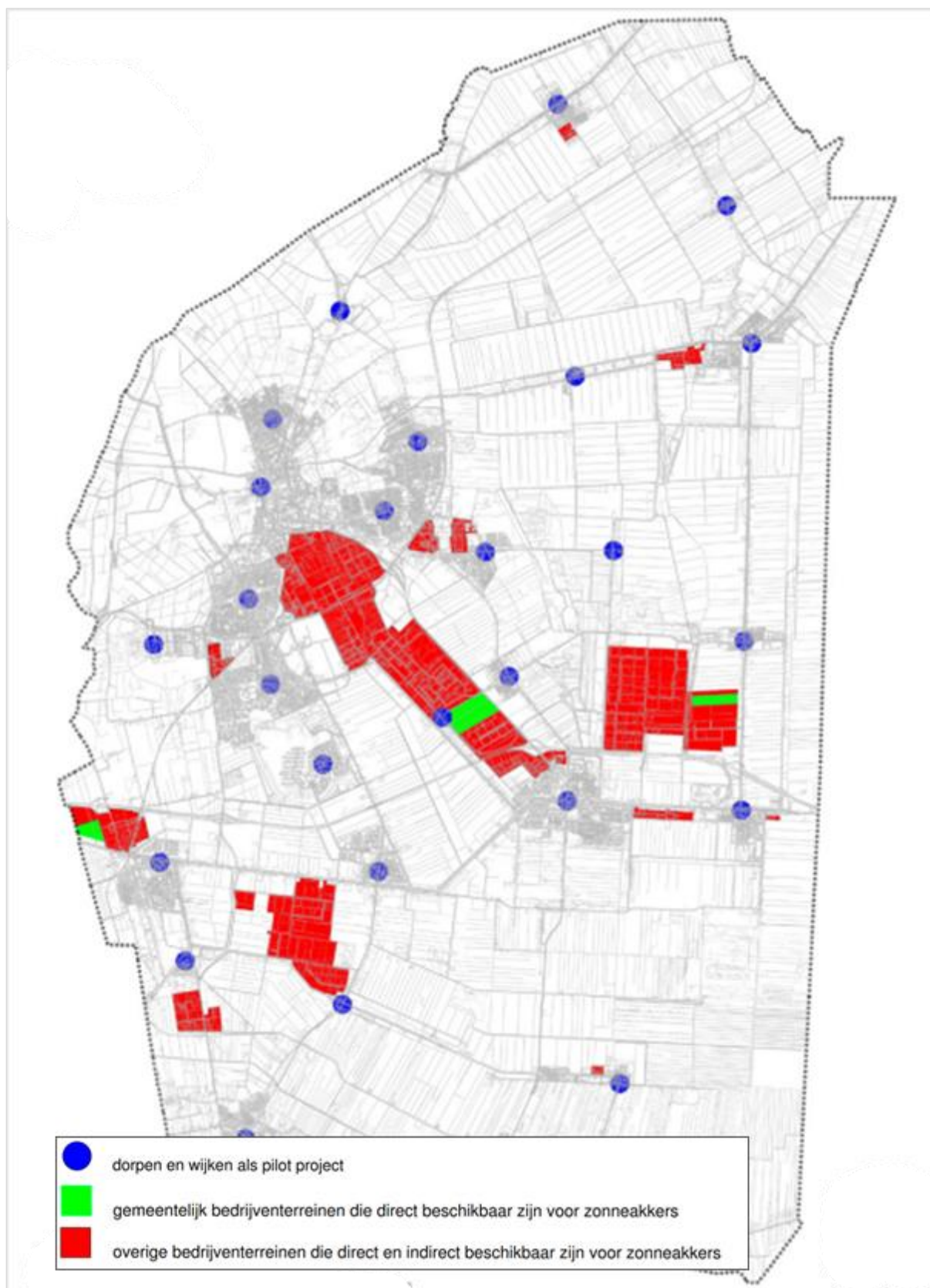
Het Landkreis Emsland heeft als bevoegde autoriteit voor de ruimtelijke ordening het RROP (2010) in 2015 voor het laatst gewijzigd in het feitelijke deel over energie, met het doel de bestaande achtergrond van de „Vorranggebiete Windenergienutzung“ (nl. prioritaire gebieden voor het gebruik van windenergie) uit te breiden. Ook de provincie Drenthe beschrijft in haar Omgevingsvisie (2022) onder hoofdstuk 5.6.2 dat er nog steeds behoefte is aan kleinschalige windturbines in de provincie en dat de locatiekeuze aan de gemeenten wordt overgelaten. Art. 2.41.5 a van de Omgevingsverordening (2016) van de provincie Groningen bepaalt daarentegen:

“Tot het tijdstip waarop het bestemmingsplan in overeenstemming is gebracht met artikel 2.41.1, 2.41.3, 2.41.4 en 2.41.9, of bij het ontbreken van een bestemmingsplan, is het verboden om:

- a. buiten de op kaart 5 aangegeven 'concentratiegebieden grootschalige windenergie' en het 'Zoekgebied vervanging windturbines' een nieuwe windturbine met een ashoogte van meer dan 15 meter te plaatsen.”*

Een dergelijk concentratiegebied voor windenergie bestaat niet in de directe omgeving van het plangebied, zodat de oprichting van windturbines in dit deel van het onderzoeksgebied volgens de regionale planning niet toelaatbaar is.

Beide provincies richten zich ook steeds meer op de exploitatie van zonne-energie op open terreinen. Momenteel werkt de provincie Groningen aan de nieuwe Omgevingsvisie, waarin onder meer wijzigingen met betrekking tot fotovoltaïsche systemen op open ruimten zijn opgenomen. De provincie Drenthe formuleert in haar Omgevingsverordening randvoorwaarden voor de realisatie van installaties: Enerzijds kunnen zonneparken door maatschappelijke (en veelal lokale) initiatieven worden geplaatst op akkers of aan de rand van woonkernen in de hele provincie. Anderzijds zijn er projecten die op beeldbepalende locaties kunnen worden gerealiseerd om duurzame energieproductie op voorbeeldige wijze op de voorgrond te plaatsen. In dit verband geeft de gemeente Emmen (provincie Drenthe) prioriteit aan verschillende (vaak braakliggende) terreinen, die zijn weergegeven in Figuur 21.

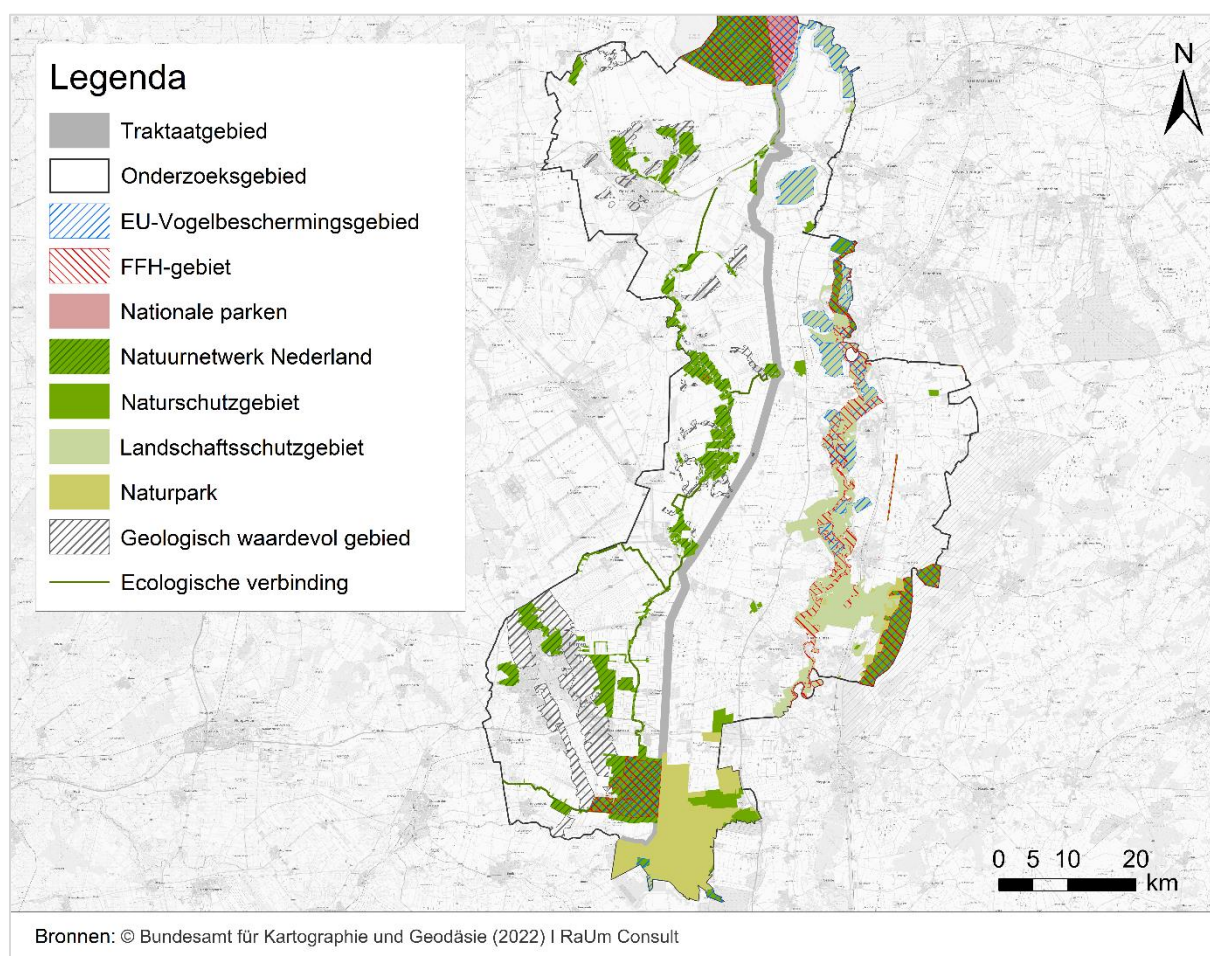


Figuur 21: Overzicht van de locaties waar zonne-installaties mogelijk zijn (Gemeente Emmen, 2015)



4.1.5 Natuur- en landschapsbescherming

In de ruimtelijke ordening wordt op verschillende manieren rekening gehouden met de natuur en het landschap van het onderzoeksgebied in het RROP van de Landkreisen en de Omgevingsverordeningen en -visies van de provincies. Los daarvan liggen in het onderzoeksgebied veel Europese beschermde gebieden aan weerszijden van de grens. Vanwege hun nabijheid tot de grens en hun grote oppervlakte moeten met name de vogelbeschermings- en FFH-gebieden van de EU aan de Waddenzee en in het natuurpark Bourtanger Moor-Bargerveen onder de aandacht worden gebracht. Terwijl delen van het natuurpark Bargerveen aan de Nederlandse kant een Europese beschermingsstatus genieten (Natura 2000), wordt het Bourtanger Moor aan de andere kant in Duitsland gedeeltelijk beschermd door het RROP van het Landkreis Emsland (Vorranggebiet für Natur und Landschaft). Aan de Dollartkust maken met name de mariene ecosystemen deel uit van het EU-brede systeem van beschermde gebieden, die in de context van het project niet geschikt zijn voor natuurbehoud of toeristische.



Figuur 22: Europese en nationale beschermde gebieden in het onderzoeksgebied (eigen illustratie)



In Figuur 22 worden Naturschutzgebiete (DE) en het Natuurnetwerk Nederland (NL) op soortgelijke wijze gesymboliseerd, hoewel hun territoriale karakter inhoudelijk en juridisch niet overeenstemt. Het Duitse systeem van beschermde gebieden is gebaseerd op de Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen beschermde gebieden naar omvang, instandhoudingsdoel en instandhoudingsdoelstellingen. De provincies wijzen daarentegen een samenhangend netwerk van bestaande en toekomstige natuurgebieden in Nederland aan, het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Het is de belangrijkste ecologische structuur van het land. Binnen het onderzoeksgebied moet in dit verband worden gewezen op de ecologische verbindingzone tussen het Natuurpark Bargerveen en het stroomdal van de Ruiten Aa.



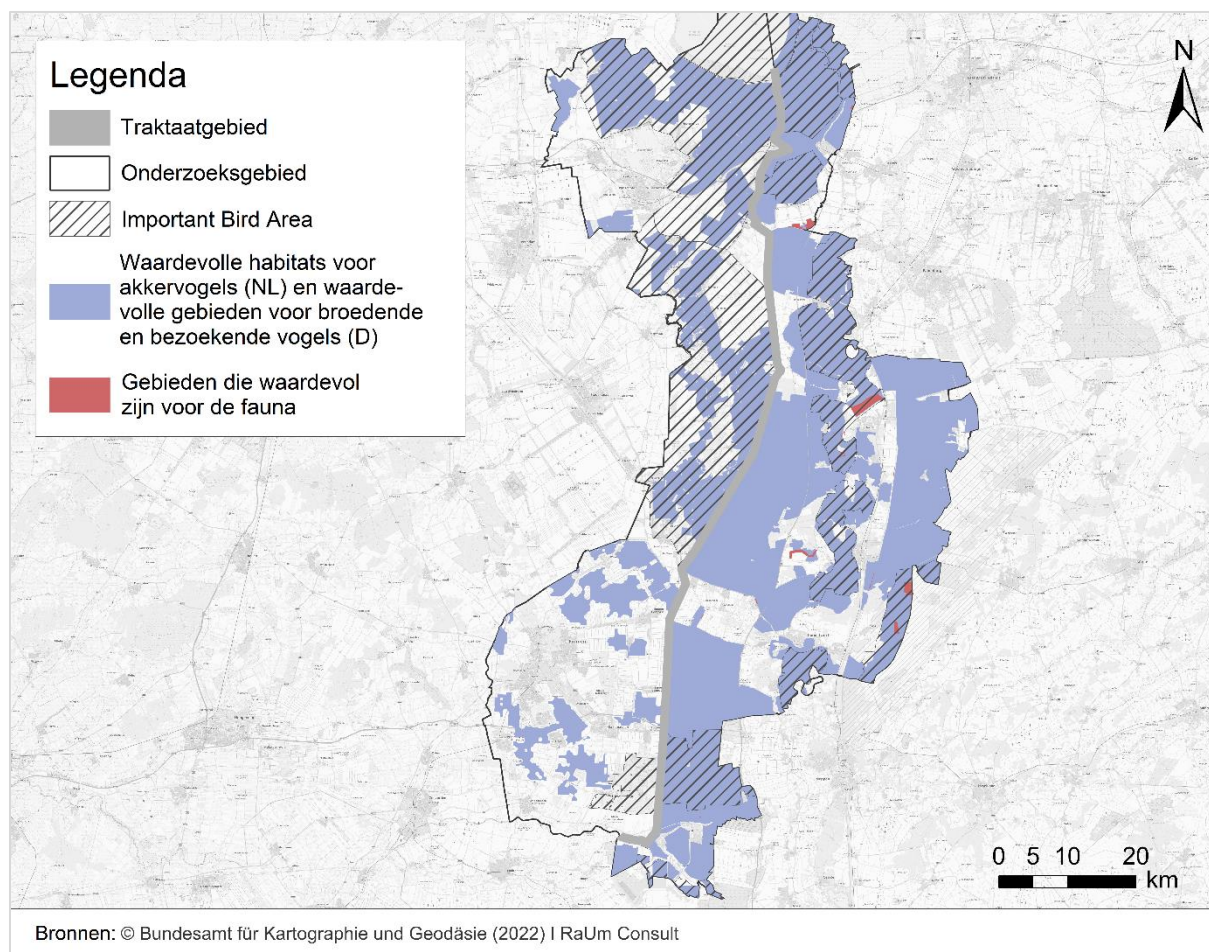
Figuur 23: Grensoverstijgende ecologische verbinding tussen Bellingwolde en Rhede (Ems) dat wordt gerealiseerd in het kader van het INTERREG V A-project "Grenzübergreifende ökologische Verbindung Lethe - Brualer Schlot" (www.prolander.nl)

Door het grotendeels open landschap en het agrarisch gebruik van het onderzoeksgebied en vooral van het traktaat, is het gebied ook van groot belang voor avifauna. Naast de reeds genoemde EU-vogelreservaten op de Dollard en in delen van het natuurpark Bourtanger Moor-Bargerveen zijn er ook grote Important Bird Areas (IBA)⁵, vooral aan Nederlandse zijde.

⁵ Important Bird (and Biodiversity) Areas (IBA) zijn gebieden die volgens internationaal uniforme criteria zijn aangewezen, omdat ze specifiek voor vogels als belangrijk voor het behoud van soorten en biotopen zijn aangemerkt.



Bovendien zijn in de Omgevingsverordeningen, -visies en RROP's gebieden aangewezen die waardevol zijn voor de avifauna (Figuur 24).



Figuur 24: Vogelrijke en andere beschermingswaardige gebieden in het onderzoeksgebied (eigen illustratie)

4.1.6 Toerisme en recreatie

Het onderzoeksgebied aan weerszijden van de Duits-Nederlandse grens is rijk aan cultuuroederen, waardevolle landschapselementen en recreatiemogelijkheden, die zowel door talrijke gasten als door de recreërende bewoners worden gewaardeerd.

Archeologische voorwerpen, bewijzen van vroegere nederzittingsstructuren en veenontginningen en gebieden die relevant zijn voor natuurbehoud maken deel uit van het natuurlijke en culturele landschap van het onderzoeksgebied. Tot op heden herinneren terpen of woonheuvels, golfhuizen, polders, grafheuvels, veenkoloniën en kanalen of molens en kerken aan de Duitse kant aan de bijzondere bewonings- en gebruiksgeschiedenis van de regio. Of het nu gaat om nederzettingspolderstructuren in de gemeente Bunde, natuurmonumenten zoals de Borsumer Spiek in Rhede of de reusachtige linde in Heede en de Hasseberg aan de Duits-Nederlandse grens - al deze elementen zijn



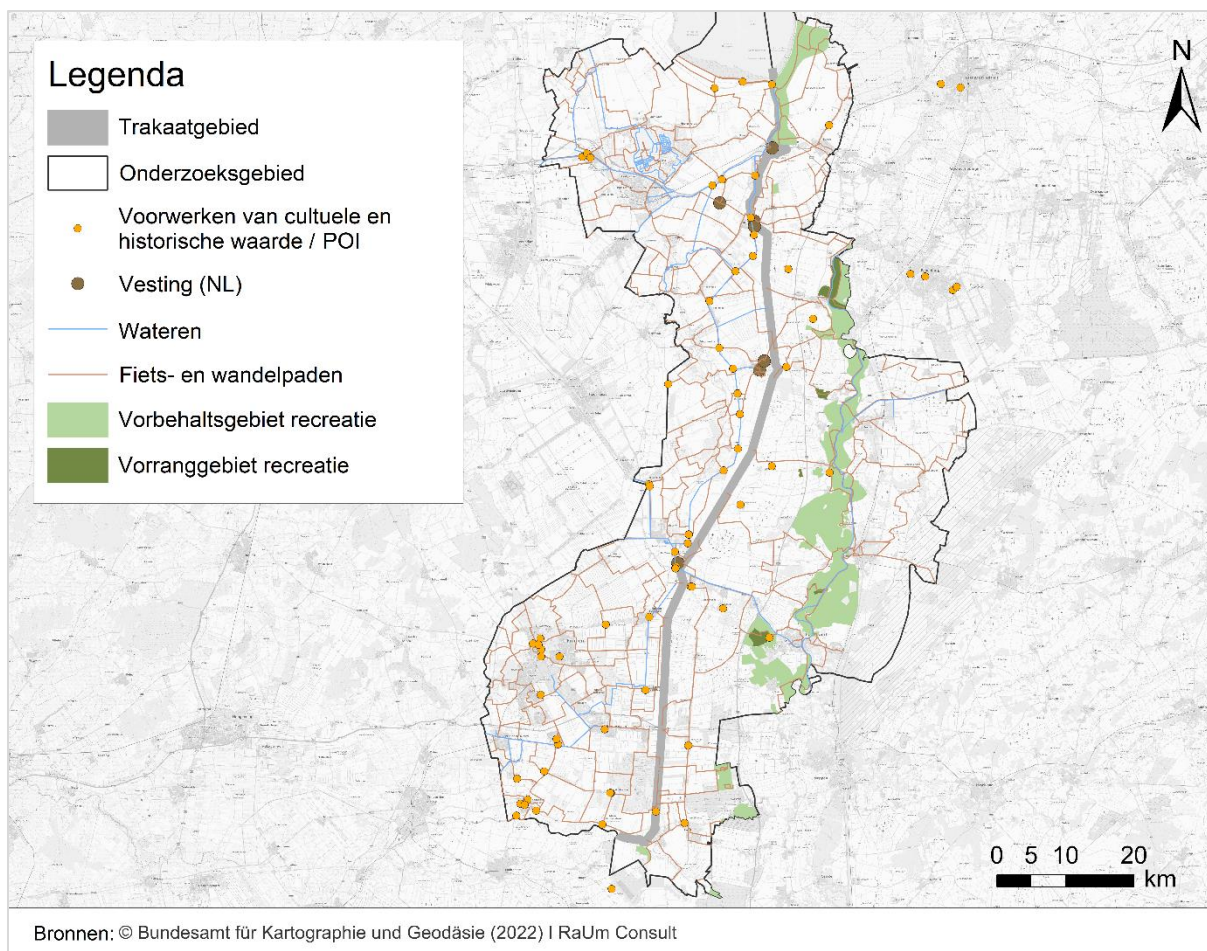
door hun unieke karakter van grote culturele waarde. Dit laatste is, in samenhang met het Esdorpenlandschap⁶ (Figuur 25) en de karakteristieke dalen in Westerwolde, een overblijfsel uit de steen- en ijzertijd. Esdorpstructuren zijn ook te vinden in de gemeente Emmen in de provincie Drenthe. Andere landschapscomponenten die op het gebied van cultuur en natuurbehoud waarde toevoegen aan het onderzoeksgebied zijn bijvoorbeeld de Lintbebouwing, voormalige dijkstructuren en oude bossen. Met name veengebieden zijn van groot belang voor het natuurbehoud, de geschiedenis en de cultuur van het hele gebied.



Figuur 25: Fietzers in een Esdorp in de provincie Drenthe (www.terugindrenthe.nl)

In Figuur 26 zijn de plaatsen en landschapsonderdelen in kaart gebracht die vanwege hun cultuurhistorische of natuurbeschermende betekenis in toenemende mate door gasten van de regio en recreanten worden bezocht, alsmede de bijbehorende infrastructuur (bijv. fiets- en wandelpaden). Ook hier moet worden opgemerkt dat de kaart in kwestie op dit punt slechts onvolledig kan zijn, aangezien niet alle microstructuren zoals ruiterspaden, cafés en restaurants, hotels en vakantiewoningen, melkhuizen en andere zijn opgenomen.

⁶ Esdorpen (Duits: Eschdörper) werden strategisch geplaatst op de grens tussen zandgronden en beekdalen om toegang te hebben tot zowel water als landbouwgrond. De oudste dorpen dateren uit de 8e en 9e eeuw.



Figuur 26: Toerisme en recreatie in het onderzoeksgebied (Uitsnede, eigen illustratie)

De benutting van de culturele troeven van de grensregio voor het toerisme komt ook tot uiting in de planologische aanwijzing van voor recreatie bestemde gebieden in het RROP van de Landkreisen Leer en Emsland. Overeenkomstige gebieden overlappen vaak met beschermde gebieden of prioritaire en gereserveerde gebieden voor natuur en landschap.

Veengebieden, oude bossen, weiden en weilanden en badplaatsen nodigen uit om de natuur en het landschap van het onderzoeksgebied met behulp van het knooppuntensysteem via talrijke fiets-, ruiter- en wandelpaden te beleven. In en rond het internationale natuurpark Bourtanger Moor-Bargerveen bestaan al routes dicht bij de grens. Het natuurpark streeft ernaar het culturele en natuurtoeristische aanbod voortdurend te ontwikkelen en uit te breiden. Momenteel wordt een ontwikkelingsconcept opgesteld. Andere bestemmingen voor excursiegangers en recreanten zijn bijvoorbeeld Vesting Bourtange (Figuur 27), het Steenhuis Bunderhee, een van de oudste bewaard gebleven kastelen van Oost-Friesland, Dierenpark Emmen of Kasteel Dankern. De barokke waterburcht bij Haren heeft een geschiedenis van meer dan 500 jaar en genereert door zijn talrijke aanbod veel toeristische bewegingen in de regio.



Figuur 27: Vesting Bourgtange (www.visitgroningen.nl)

4.2 Ontwikkeling van een grensoverstijgende toekomstvisie

4.2.1 Planningsdoelstellingen van de provincies en Landkreisen

Om de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie op de toekomst van het traktaatgebied te bevorderen, moeten de ontwikkelingsintenties van de planningsautoriteiten in een gestructureerd proces worden geconcretiseerd en geharmoniseerd. Enerzijds geven de specificaties uit het RROP en de Omgevingsverordeningen en -visies, toegelicht in hoofdstuk 4.1.1, een eerste indruk van de doelstellingen en beginselen voor de ontwikkeling, inrichting en vrijwaring van het gebied. Anderzijds werden deze bevindingen aangevuld met geleide expertinterviews met vertegenwoordigers van de regionale ruimtelijke ordening. In totaal werden vier expertinterviews - afhankelijk van de eerste taal van de geïnterviewde - afgenomen in het Duits of het Nederlands (zie Tabel 2).



Tabel 2: Expertinterviews met de vertegenwoordigers van de regionale ruimtelijke ordening

Planningsautoriteit	Gesprekspartner
Provincie Drenthe	Astrid Oldenhuis
Provincie Groningen	Fred Habraken
Landkreis Leer	Ingo Müller en Ulrike Gross
Landkreis Emsland	Stephan Cornelius en Florian Kühne

De nadruk lag op de volgende vragen:

- Wat is de cultuurhistorische waarde van het grenstraktaat?
- Welke projecten die van invloed zijn op het traktaatgebied worden momenteel discuteerd?
- Wat is het belang van het grensgebied voor de sociaaleconomische uitdagingen (bv. energietransitie, behoud van de biodiversiteit op land)?
- Hoe zou een overkoepelende visie op regionale planning voor het traktaatgebied kunnen worden ontworpen?

Tijdens de interviews werd duidelijk dat de provincies Drenthe en Groningen concrete projectvoorstellen hebben voor de uitbreiding van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare bronnen die rechtstreeks van invloed zijn op het traktaatgebied. Op dit moment loopt de realisatie van de projecten stroef vanwege het ontwikkelingsverbod van het traktaatgebied. Tegen deze achtergrond waren alle geïnterviewden het erover eens dat coördinatie over de ontvankelijkheid van deze projecten absoluut noodzakelijk was voor de voortgang van het project. Dit onderwerp wordt uitvoerig beschreven in hoofdstuk 4.2.3.

Andere aspecten, zoals de kwestie van bestaande formele of informele overeenkomsten tussen Duitsland en Nederland betreffende het grensgebied, bleven grotendeels onbeantwoord. In dit verband werd alleen verwezen naar het SEREH-project, dat door de gemeente Emmen en de stad Haren (Ems) wordt gepromoot als initiatief voor een grensoverstijgend energiesysteem. Daarnaast is er nog een ander verschil in de planningspraktijk van beide landen (zie hoofdstuk 4.1.1). Terwijl de Nederlandse gemeenten een bijzonder groot gewicht hebben bij de planning en goedkeuring van ruimtelijk belangrijke projecten en ontwikkelingen, worden deze beslissingen aan Duitse zijde genomen door de regionale planningsautoriteiten, d.w.z. de Landkreisen. Niettemin hebben de gemeinden soevereiniteit op het gebied van planning en de mogelijkheid om deel te nemen aan concrete goedkeuringsprocedures.

De belangrijkste resultaten van de interviews zijn samengevat in Tabel 3.



Tabel 3: Belangrijkste uitspraken van de op richtlijnen gebaseerde deskundigeninterviews

Cultuurhistorische waarde	Geplande projecten	Sociaal-economische uitdagingen	Overkoepelende visie
Provincie Drenthe			
Aan het grensgebied is nog geen hoge historische waarde toegekend.	Ten zuidoosten van Emmer-Compascuum (gemeente Emmen) is een windmolenpark gepland dat directe gevolgen zou hebben voor het traktaatgebied.	De energietransitie en de beschikbaarheid van woningen worden als uitdagingen genoemd. Het traktaatgebied zou relevant kunnen zijn voor de energietransitie, aangezien er potentiële gebieden voor het gebruik van hernieuwbare energie zijn aangewezen (SEREH, gepland windmolenpark bij Emmer-Compascuum). De uitdaging van de demografische veranderingen zou ook kunnen worden aangegaan met de ontwikkeling van woningen, op kleine schaal en aansluitend op bestaande dorpsstructuren.	De provincie ziet vooral kansen met betrekking tot het gebruik van duurzame energie en benadrukt de mogelijkheden van grensoverstijgende samenwerking met het Landkreis Emsland. Lokale energienetwerken en een uitwisseling van kennis en ervaring (bijvoorbeeld over waterstof) zijn denkbaar. Voor de provincie zelf zijn de kernkwaliteiten belangrijke indicatoren voor haar ruimtelijke ontwikkeling. Deze zijn geïntegreerd in de Omgevingsvisie.
Provincie Groningen			
De provincie maakt geen statement over de historische waarde van het grensgebied. Het fort van Bourtange zou echter geïnteresseerd kunnen zijn in de herwaardering ervan.	In de provincie Groningen zijn twee zonneparken gepland die het traktaatgebied rechtstreeks zouden beïnvloeden. Daarnaast is de uitbreiding van de bebouwde kom ten noorden van Bellingwolde aan de orde, die eveneens op het traktaatgebied drukt.	Deze vraag kon niet worden behandeld wegens de beperkte tijd. Ook de energietransitie en de beschikbaarheid van woningen lijken in het bijzonder relevant voor de provincie.	De nadruk moet liggen op gebieden met ontwikkelingspotentieel. Met betrekking tot het grenstraktaat is de provincie bereid alle projecten in het Duitse grensgebied te aanvaarden die verenigbaar zijn met de Omgevingsverordening en -visie.
Landkreis Leer			



Cultuurhistorische waarde	Geplande projecten	Sociaal-economische uitdagingen	Overkoepelende visie
<p>De waarde van het grensverdrag blijkt zowel uit de verankering ervan in het planningssysteem als uit de bijzondere geschiedenis ervan. Als een verdrag dat de wereldoorlogen heeft overleefd, wordt het verdrag van groot belang geacht voor de rechtsgeschiedenis. Het verdrag is ook van sentimentele waarde en moet worden bewaard als een getuigenis van de overeenkomst van gelijke partners.</p> <p>Er worden speciale ontwikkelingsmogelijkheden voor natuurbehoud en toerisme erkend.</p>	<p>Er worden geen specifieke projectplannen genoemd en er wordt verwezen naar het RROP, dat momenteel wordt herschreven.</p>	<p>Er is een bewustzijn dat het grotendeels open landschap van het traktaatgebied ontwikkelingsmogelijkheden biedt. Toch wordt het gebied niet beschouwd als een gunstige regio voor de uitbreiding van nederzettingen. Ontwikkeling is in het algemeen niet uitgesloten, maar mag alleen op kleine schaal plaatsvinden.</p>	<p>Voor de Landkreis Leer is het de bedoeling het traktaat op lange termijn veilig te stellen en er waarde aan toe te voegen.</p> <p>De ontwikkeling van een overkoepelende visie moet in het kader van dit project plaatsvinden in gezamenlijke en gelijkwaardige coördinatie van alle deelnemers aan het project.</p>
Landkreis Emsland			
<p>De historische waarde van het grensgebied wordt op prijs gesteld. In het nieuwe RROP moet ook rekening worden gehouden met de bepalingen ervan.</p> <p>Vanwege de invloed van het traktaat op de ruimtelijke ordening (Bauleitplanung) wordt het beschouwd als een instrument voor conflictoplossing. Het heeft</p>	<p>De gesprekspartners verwijzen naar de infrastructuurplanning van zowel de directe stroomverbinding A-Noord (onderdeel van corridor A) als de olie- en gaswinning, die in de toekomst relevant zullen zijn voor het traktaatgebied. Ook het natuurpark Bourtanger Moor wordt gestaag ontwikkeld.</p>	<p>De druk om hernieuwbare energiebronnen uit te breiden is groot, maar het traktaatgebied vormt geen uitkomst voor deze uitdaging.</p> <p>Wat de demografische veranderingen betreft, wordt een selectieve uitbreiding langs grensoverstijgende vervoersassen en bestaande nederzettingsstructuren mogelijk geacht.</p> <p>Bilaterale uitdagingen moeten gezamenlijk worden aangepakt in het kader van</p>	<p>Het doel is de culturele waarde aan het grensgebied toe te voegen door communicatie en samenwerking tussen gelijke partners. De waarde van het grotendeels open landschap moet worden gerespecteerd en tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met de economische belangen van het grensgebied.</p>



Cultuurhistorische waarde	Geplande projecten	Sociaal-economische uitdagingen	Overkoepelende visie
ook potentieel voor toerisme en sociale identificatie.	Er zijn geen specifieke projecten gepland binnen het traktaatgebied.	grensoverstijgende samenwerking (bv. infrastructuur).	De selectieve ontwikkeling van hernieuwbare energie moet mogelijk zijn op geschikte gebieden in het traktaatgebied aan weerszijden van de grens.

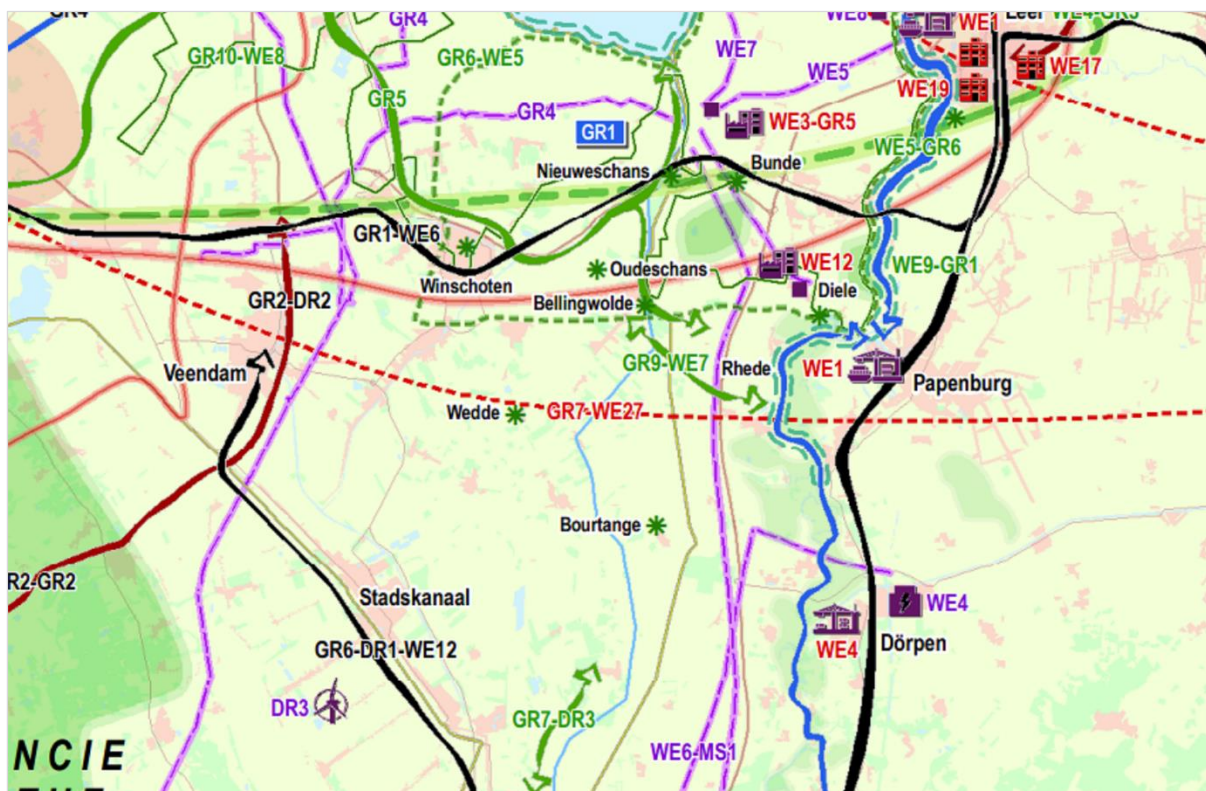


4.2.2 Prioriteiten, leidbeelden en richtlijnen voor het grensgebied



Figuur 28: Leidbeelden voor de Duits-Nederlandse grensregio (DNROK 2014; eigen illustratie)

In 2014 heeft de subcommissie (SC) Noord van de Duits-Nederlandse commissie voor ruimtelijke ordening zes prioritaire thema's met de bijbehorende leidbeelden en richtlijnen vastgesteld die bijzonder relevant zijn voor het noordelijke Duits-Nederlandse grensgebied (zie Figuur 28). Deze kernthema's en de leidbeelden en richtlijnen staan op gelijke voet met elkaar en lopen deels ook in elkaar over. Daarnaast is sinds 2012 een herziene grensoverstijgende actiekaart beschikbaar, waarop ruimtelijk significante plannen en projecten in het grensgebied zijn weergegeven (zie Figuur 29).



Figuur 29: Fragment van de actiekaart van het Duits-Nederlandse grensgebied (DNROK 2012; legende zie origineel document)



De gecoördineerde prioritaire thema's en leidbeelden gelden voor het traktaatgebied met zijn gebiedsaandelen in de provincies Groningen, Drenthe, Overijssel en Gelderland, alsmede de regio Weser-Ems en het overheidsdistrict Münster. Zij vormen een geldige basis en actieoriëntatie bij besluiten betreffende het Noord-Duits-Nederlandse grensgebied. Dit komt echter overeen met een veel groter gebied van toepassing dan het onderzoeksgebied waarop het project betrekking heeft.

De vertegenwoordigers van de provincies en de Landkreisen hebben de prioritaire thema's, leidbeelden en richtlijnen in een online-enquête beoordeeld op hun relevantie voor het onderzoeksgebied. De respondenten kregen voor deze evaluatie een 5-puntsschaal tussen **helemaal niet belangrijk** en **zeer belangrijk**.

1 Woonbebouwings- en verzorgingsstructuur

Leidbeeld van de ruimtelijke ordening: Veiligstellen van de gelijkwaardigheid van de levensverhoudingen in stad en land, versterking van de ruimtelijk-functionele netwerkverbindingen waarbij rekening wordt gehouden met de - ten gevolge van de demografische wandel - gewijzigde eisen



Richtlijnen van de ruimtelijke ordening:

- garanderen van een evenwichtige, polycentrische woonbebouwings- en verzorgingsstructuur onder inachtneming van de structuren in het buurland en van grensoverstijgende samenwerking
- veiligstellen van de toegankelijkheid en de bereikbaarheid van de gebouwen en diensten van de publieke voorzieningen
- veiligstellen en ontwikkelen van het grensoverstijgende opleidings- en wetenschapslandschap

Het kernthema "Woonbebouwings- en verzorgingsstructuur", het bijbehorend leidbeeld en de richtlijnen werden door de projectdeelnemers aanvankelijk beoordeeld als **helemaal niet belangrijk** tot **belangrijk**. In de loop van de discussie kon deze vermeende controversie worden opgelost: Het gebied komt niet overeen met een polycentrische nederzettingsstructuur, noch aan Nederlandse, noch aan Duitse zijde. De ontwikkeling van nederzettingen is derhalve niet van doorslaggevend belang.

2 Mobiliteit en verkeerssystemen

Leidbeeld van de ruimtelijke ordening: Veiligstellen van duurzame mobiliteit en bereikbaarheid door optimalisering en uitbreiding van het verkeerssysteem



Richtlijnen van de ruimtelijke ordening:

- optimalisering en uitbreiding van de internationale transportcorridors en van de grensoverschrijdende verkeersinfrastructuur
- veiligstellen van een volwaardig aanbod en van de toegankelijkheid van milieuvriendelijke transportmiddelen

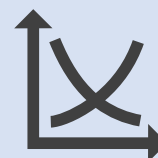


- versterking van het grensoverstijgende openbaar vervoer voor korte en lange afstanden
- regiodekkende breedbandverbindingen - ontwikkeling van grensoverstijgende snelle internetverbindingen en -knooppunten

Het centrale thema "Mobiliteit en vervoerssystemen", het bijbehorend leidbeeld en de richtlijnen werden door de deelnemers aan het project controversieel geëvalueerd. Overeengekomen werd dat het traktaatgebied niet onvermijdelijk relevant is voor de "optimalisering en [de] uitbreiding van internationale vervoerscorridors en grensoverstijgende vervoersinfrastructuur". Niettemin werd de infrastructuur dicht bij de grens, met name de bestaande spoorwegverbinding (Bunde/Bad Nieuweschans), de A7 en A37 (NL) en de Friesenbrug bij Weener als zeer relevant voor de regio beschouwd. Bovendien is de "landelijke breedbanddekking" ook een universele taak die niet expliciet in het gebied van het traktaat hoeft te worden aangepakt. Op sommige plaatsen, bijvoorbeeld bij de grens bij Bad Nieuweschans/Bunde, zou de ontwikkeling van een waterstof- of elektriciteitsinfrastructuur in de toekomst ook relevant kunnen worden.

3 Economische structuur

Leidbeeld van de ruimtelijke ordening: Veiligstellen en verdere ontwikkeling van het globale concurrentievermogen door een sterke lokale economie en door regionale en grensoverstijgende clusters van branches



Richtlijnen van de ruimtelijke ordening:

- bevorderen van de op de ruimte betrekking hebbende randvoorwaarden voor een duurzame, intelligente economische ontwikkeling
- ontwikkeling van langdurige perspectieven voor de economische ontwikkeling van het gehele gebied
- verknoping van opleidingen, wetenschap en economie ten behoeve van een regionale transfer van technologie en knowhow (braingain)
- behoud, versterking en ontwikkeling van de landbouw

De deelnemers aan het project beoordeelden het kernthema "economische structuur", het bijbehorend leidbeeld en de richtlijnen ervan overwegend in overeenstemming met **neutraal** tot **(zeer) belangrijk**. Voor het Landkreis Leer is de "koppeling van onderwijs, wetenschap en economie ten behoeve van een regionale technologie- en kennisoverdracht (braingain)" momenteel van secundair belang (**helemaal niet belangrijk**).

4 Natuur- en cultuurlandschap, recreatie en toerisme

Leidbeeld van de ruimtelijke ordening: Behoud en ontwikkeling van de karakteristieke natuur- en cultuurlandschappen alsmede verbinden van de ecologische hoofdstructuren



Richtlijnen van de ruimtelijke ordening:

- natuurverbonden/milieuvriendelijke vormgeving van cultuurlandschappen



- verhoging van de biodiversiteit en van de verbondenheid van biotopen alsmede van een uitgestrekt grensoverstijgend netwerk van verbonden biotopen
- ontwikkeling en bevordering van een milieuvriendelijk en economisch haalbaar grensoverstijgend toerisme
- ontzien van de open ruimte en minimalisering van het oppervlakteverbruik
- verdere ontwikkeling van duurzame en klimaatvriendelijke landbouw, bevorderen van regionale, ecologische landbouw

Het kernthema "natuur- en cultuurlandschap, recreatie en toerisme", het bijbehorend leidbeeld en de richtlijnen werden door alle deelnemers aan het project unaniem als **(zeer) belangrijk** beoordeeld.

5 Bronnen en energie

Leidbeeld van de ruimtelijke ordening: Duurzaam gebruik van de bronnen alsmede een grensoverstijgende, milieuvriendelijke verdere ontwikkeling van regeneratieve energiesoorten waarbij de energieleverantie en de gebruikersvriendelijkheid worden gegarandeerd



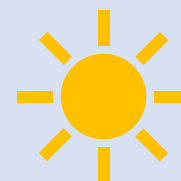
Richtlijnen van de ruimtelijke ordening:

- in acht nemen van efficiëntie en milieuvriendelijkheid bij de gebruikmaking van de beschikbare bronnen
- milieu- en ruimtevriendelijke verdere opbouw van het grensgebied tot energieregio alsmede grensoverstijgend onderzoek en grensoverstijgende opbouw van kennisnetwerken
- milieu- en ruimtevriendelijke uitbreiding van het winnen, benutten en opslaan van regeneratieve energiesoorten alsmede uitbreiding van het grensoverstijgende transmissienet

De Nederlandse provincies beoordeelden het kernthema "bronnen en energie", het bijbehorend leidbeeld en de richtlijnen als **zeer belangrijk**, terwijl de Duitse Landkreisen deze als **neutraal** tot **helemaal niet belangrijk** beoordeelden. De vertegenwoordigers van het Landkreis Leer benadrukten dat het zwaartepunt over het algemeen van zeer groot belang is, onafhankelijk van het grensgebied, en dat dit niet leidt tot een bijzondere waarde voor het traktaatgebied zelf. Zo ook hebben de vertegenwoordigers van het Landkreis Emsland en de provincie Groningen prioriteiten gesteld tussen de thema's "bronnen en energie" en "natuur- en cultuurlandschap, recreatie en toerisme" en aan deze laatste een groter belang toegekend met betrekking tot het traktaatgebied.

6 Klimaatbescherming en aanpassing aan de gevolgen van de opwarming van de aarde

Leidbeeld van de ruimtelijke ordening: Ontwikkeling en verwezenlijking van gemeenschappelijke adaptie- en mitigatiestrategieën



Richtlijnen van de ruimtelijke ordening:



- klimaat neutrale ontwikkeling van de ruimte alsmede ontwikkeling van flexibele structuren die met betrekking tot klimaatverandering belastbaar zijn op lange duur
- reductie van de emissie van klimaatrelevante gassen
- bevorderen van een preventieve en toekomstgerichte hoogwater- en kustbescherming, veiligstellen van een volwaardige en aan de behoefte tegemoet komende ontwatering van het binnenland
- minimalisering van de risico's, maar tevens het grijpen van kansen van de opwarming van de aarde
- aanpassing van ruimte- en bebouwingsstructuren aan de gevolgen van de opwarming van de aarde

Het kernthema "klimaatbescherming en aanpassing aan klimaatverandering", het bijbehorend leidbeeld en de richtlijnen werden door alle projectdeelnemers als **neutraal** (LK Emsland) tot **(zeer) belangrijk** (LK Leer, provincie Groningen, provincie Drenthe) beoordeeld.

4.2.3 Projecten in het onderzoeksgebied

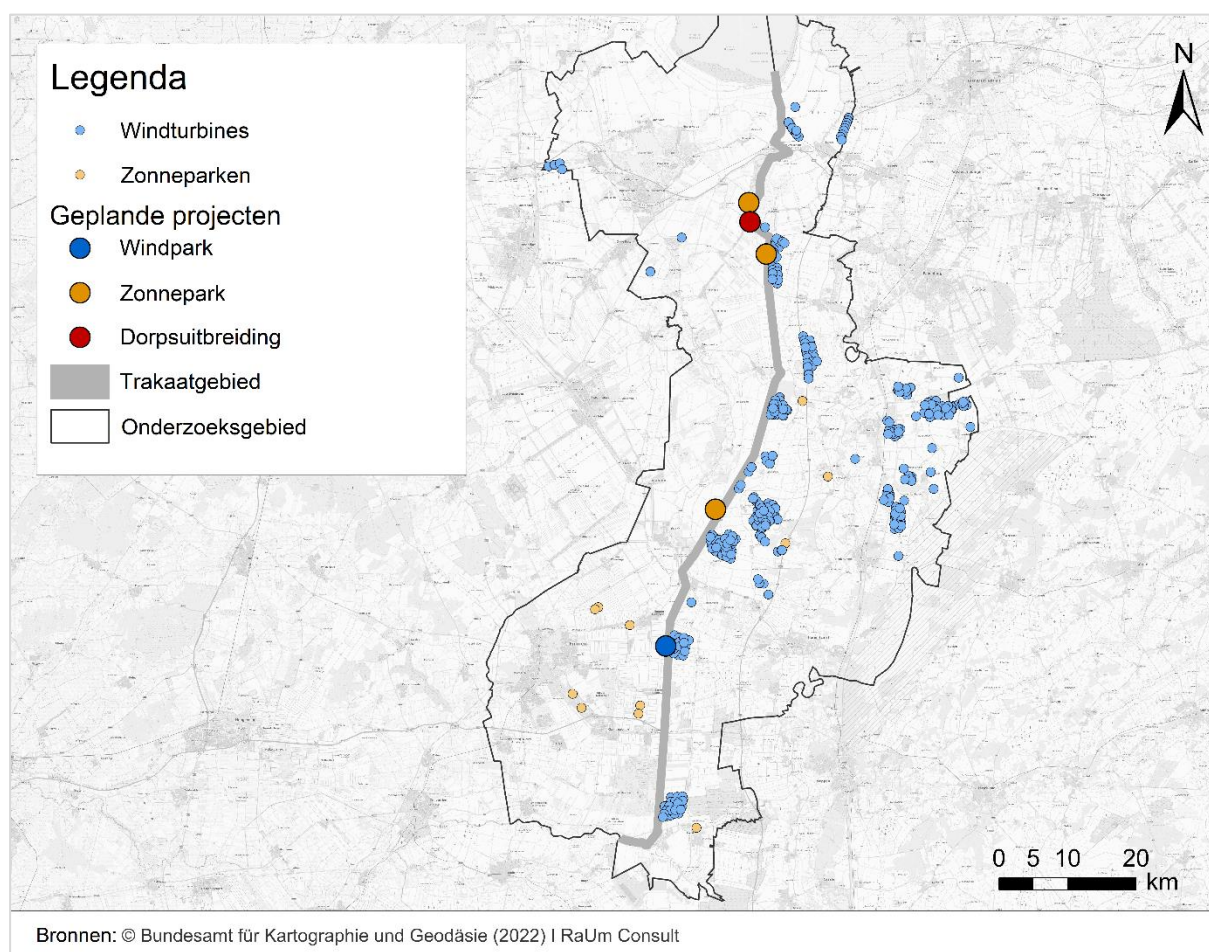
Tabel 4 geeft een overzicht van de besproken projectvoorstellen. Tijdens het werkproces zijn verscheidene malen concrete projectplannen genoemd die rechtstreeks van invloed zijn op het traktaatgebied en waarvan de uitvoering tot dusver is mislukt vanwege het bouwverbod. Tussen de deelnemers aan het project moest overeenstemming worden bereikt over het al dan niet goedkeuren van de specifieke projecten (ongeacht of aan de wettelijke vereisten voor goedkeuring is voldaan) in de zin van een gerichte ontwikkeling van deelgebieden van het traktaatgebied. Tabel 4 geeft een overzicht van de besproken projectvoorstellen.



Tabel 4: Concrete projectplannen binnen het traktaatgebied (per september 2022)

Projecttype	Locatie	Aangrenzend	Toestemming
Zonnepark	Oudeschans, Provincie Groningen	LK Leer	nee
Zonnepark	Bellingwolde, Provincie Groningen	LK Emsland	ja
Zonnepark	Ter Wisch, Provincie Groningen	LK Emsland	ja
Windpark	Barger-Compascuum, Provincie Drenthe	LK Emsland	ja
Uitbreiding bebouwing	Bellingwolde, Provincie Groningen	LK Leer	onder voorbehoud

In Figuur 30 is de overzichtskaart van de locaties voor elektriciteitsopwekking uit hoofdstuk 4.1.4⁷ aangevuld met de contouren van de specifieke projectplannen. De concrete grenzen zijn te vinden op de detailkaarten.



Figuur 30: Overzicht van de besproken projectgebieden (eigen illustratie)

Tijdens de derde vergadering van de projectpartners werden deze projectplannen besproken door de vertegenwoordigers van de provincies en Landkreisen. Het overleg was

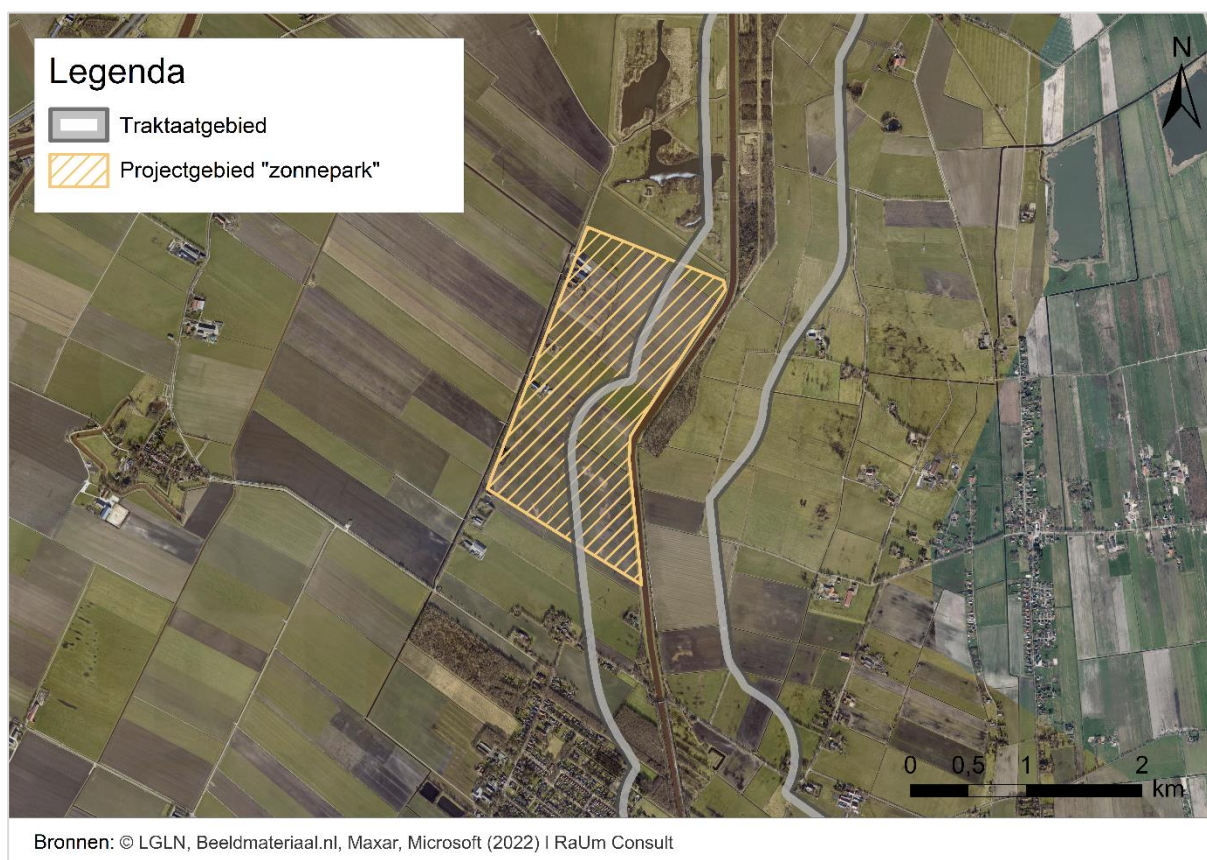
⁷ (met uitsluitende weergave van installaties voor windenergie en zonneparken)



bedoeld om overeenstemming te bereiken tussen de belanghebbenden over het al dan niet goedkeuren van de projecten en de gerichte ontwikkeling van deze terreinen binnen het traktaatgebied. Aangezien alle projecten zich aan de Nederlandse kant bevinden, was het besluit van het respectieve aangrenzende Landkreis van toepassing. De wettelijke voorschriften voor de goedkeuring en uitvoering van de projecten aan beide zijden van de grens blijven geldig.

Gedetailleerde resultaten van de bespreking staan in de bijlage (zie bijlage A5).

Zonnepark bij Oudeschans, Provincie Groningen



Figuur 31: Projectplan "Zonnepark bij Oudeschans", Provincie Groningen

Het project is ingediend door de provincie Groningen namens de gemeente Westerwolde. De vertegenwoordigers benadrukken dat het project nog niet is geconcretiseerd. De locatie wordt verantwoord door de bereidheid van de eigenaren om de betrokken grond beschikbaar te stellen voor de opwekking van energie (Figuur 31). De vertegenwoordigers van het aangrenzende Landkreis zien onvoldoende argumenten om het gebruik van het traktaatgebied te rechtvaardigen tegen de achtergrond van het ontbreken van eerdere lasten in het gebied aan Duitse zijde en wijzen het project af.



Zonnepark bij Bellingwolde, Provincie Groningen



Figuur 32: Projectplan "Zonnepark bij Bellingwolde", Provincie Groningen

Het project wordt ontwikkeld door het Nederlandse bedrijf Solarfields en moet grotendeels binnen het traktaatgebied worden gerealiseerd (Figuur 32). Het projectgebied voor het zonnepark ligt ten zuidoosten van het dorp Bellingwolde (gemeente Westerwolde) en ten noordwesten van Rhede (Ems).

In het aangrenzende Landkreis Emsland wordt het windpark Rhede-Brual met 23 turbines (47 MW) geëxploiteerd in de onmiddellijke nabijheid van het traktaatgebied. Tegen de achtergrond van deze bestaande druk op het gebied zien de vertegenwoordigers van de provincie Groningen kansen voor de wederzijdse ontwikkeling van het gebied. De evaluaties van het huidige bestemmingsplan van de gemeente Rhede (Ems) en het bestemmingsplan van de gemeente Westerwolde (voorheen Bellingwedde) wijzen niet op planologische voorschriften die zich in het algemeen tegen het project zouden verzetten (zie StoryMap).

De vertegenwoordigers van het Landkreis Emsland stemmen over het algemeen in met de uitvoering van het project. Deze toestemming heeft uitsluitend betrekking op het anders geldende bouwverbod binnen het traktaatgebied en geldt uit een oogpunt van ruimtelijke ordening onder voorbehoud van het nog uit te voeren goedkeuringsproces (ook met deelneming van de steden en gemeenten).



Zonnepark bij Ter Wisch (Veenweg), Provincie Groningen



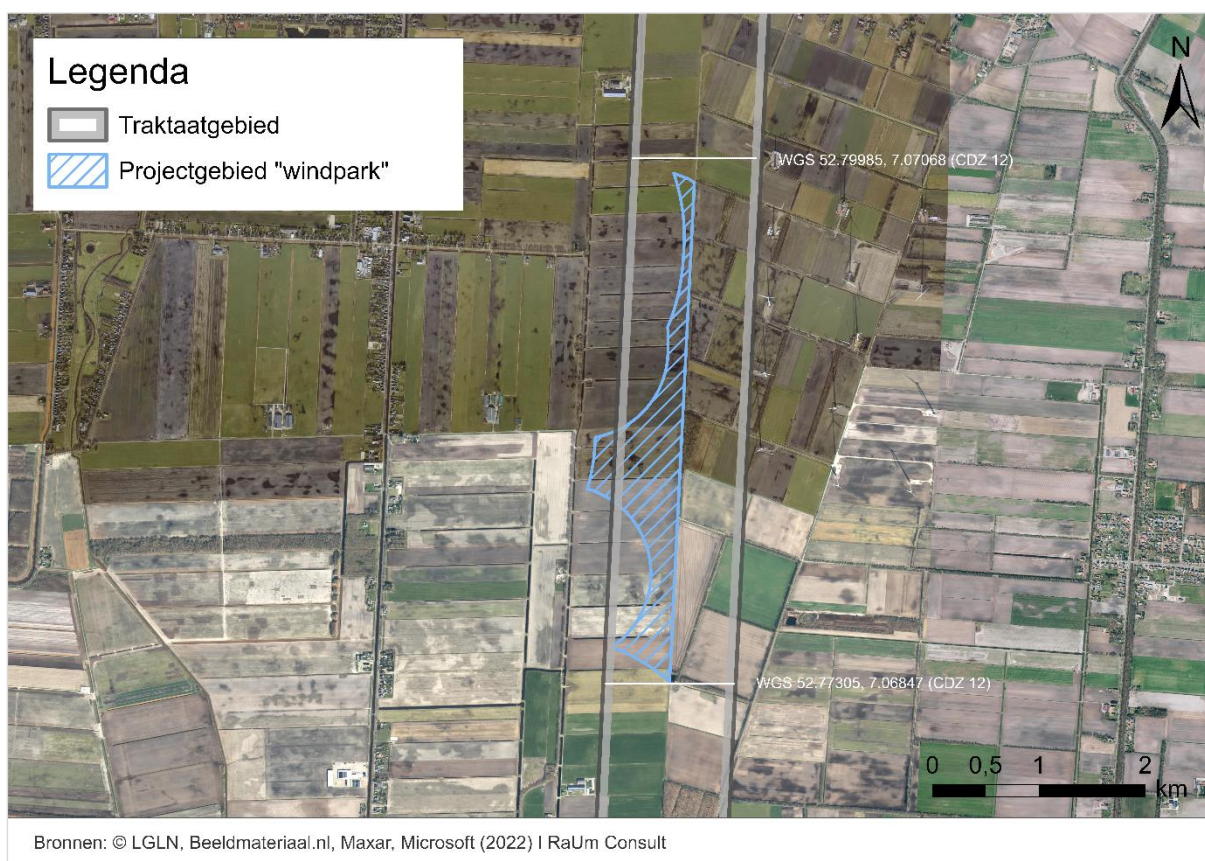
Figuur 33: Projectplan "Zonnepark bij Ter Wisch", Provincie Groningen

Het project wordt ontwikkeld door het Nederlandse bedrijf *LC Energy* en zou destijds proportioneel binnen het traktaat worden gerealiseerd. Het projectgebied voor het zonnepark ligt ten zuidoosten van Ter Wisch (gemeente Westerwolde) en ten westen van Sustrum-Moor (gemeente Sustrum). Momenteel wordt de gebiedsindeling zodanig aangepast dat het traktaatgebied er niet onder valt. Indien de projectdeelnemers instemmen met de realisatie van het project in zijn oorspronkelijke ruimtelijke afbakening (zie Figuur 33), kan het herziene concept eventueel terzijde worden geschoven.

In het naburige Landkreis Emsland worden de twee windparken *Rüthenmoor* met 33 turbines (69 MW) en *Lathen* met 18 turbines (47 MW) geëxploiteerd in de onmiddellijke nabijheid van het traktaatgebied. Tegen de achtergrond van deze bestaande effecten op het gebied stemmen de vertegenwoordigers van het Landkreis Emsland in het algemeen in met de uitvoering van het project. Deze toestemming heeft uitsluitend betrekking op het anders geldende bouwverbod binnen het traktaatgebied en geldt uit een oogpunt van ruimtelijke ordening onder voorbehoud van het nog uit te voeren goedkeuringsproces (ook met deelneming van de steden en gemeenten).

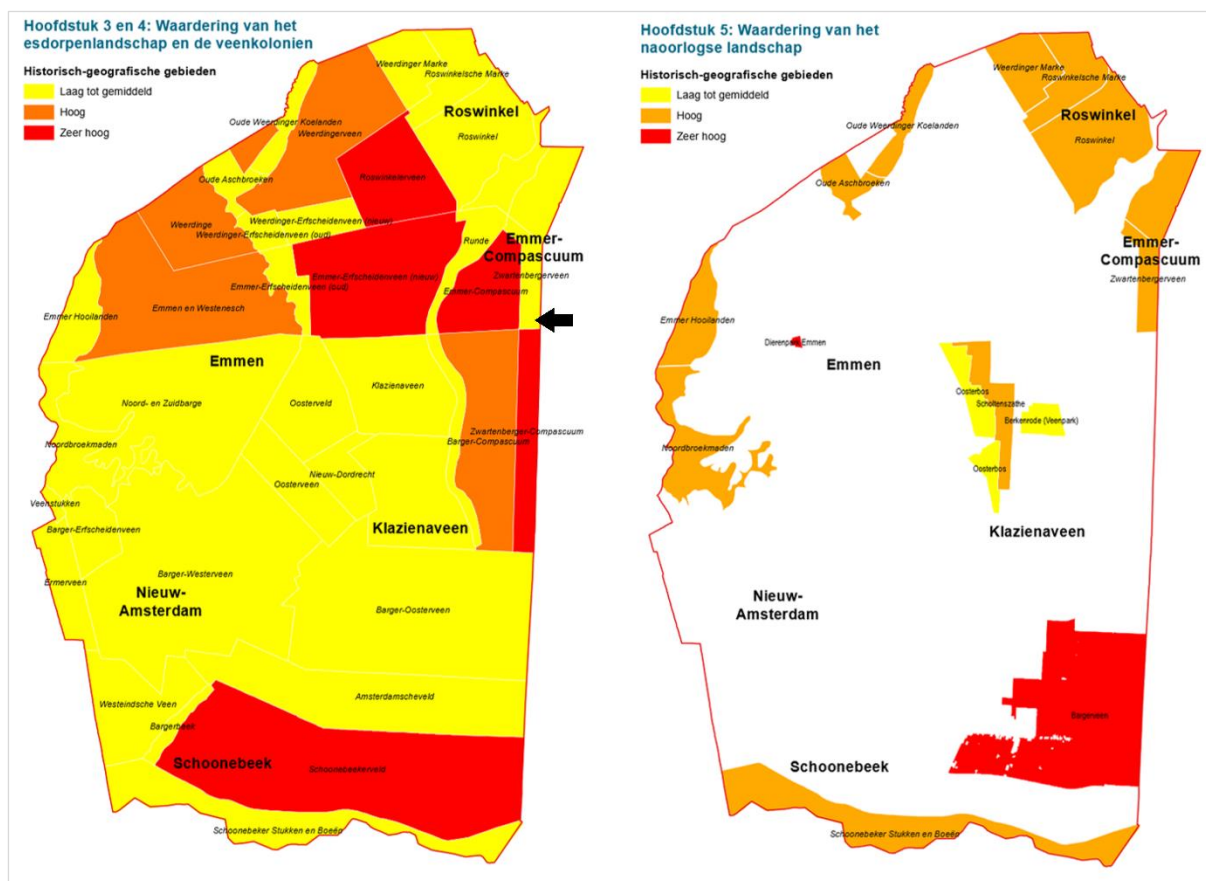


Windpark bij Barger-Compascuum (Zwartenbergerweg), Provincie Drenthe⁸



Figuur 34: Projectplan „Windpark bij Barger-Compascuum“, Provincie Drenthe

Het projectgebied voor het windmolenpark ligt ten noordoosten van Barger-Compascuum (gemeente Emmen) en ten noordwesten van Fehndorf (gemeente Haren). Volgens gebiedsanalyses van de gemeente Emmen en BügelHajema is het zoekgebied aan de Zwartenbergerweg een van de weinige gebieden in de gemeente die potentieel geschikt zijn voor de productie van windenergie. Dit werd van de zijde van de gemeente Emmen bevestigd, die aanvullende documenten kon overleggen en erop wees dat bij de analyse van het gebied rekening is gehouden met zowel ruimtelijke als visuele aspecten. Zo is gekozen voor afstandsnormen van 800 m tot woongebouwen en 1100 m tot woonkernen om nadelige gevolgen voor de daar wonende bevolking zoveel mogelijk te voorkomen. Een verplaatsing van de geplande locatie naar het zuidwesten (en dus buiten het traktaagebied) zou met name niet mogelijk zijn vanwege cultuurhistorisch waardevolle natuurlandschappen, aangezien het esdorpenlandschap, veenkoloniën en het Bargerveen direct grenzen aan de locatie van het potentiële windmolenpark. Dit wordt geïllustreerd in Figuur 35, die uittreksels bevat van twee kaarten uit de Cultuurhistorische waardenkaart van de gemeente Emmen.



Figuur 35: Afbeelding van de Cultuurhistorische waardenkaart Emmen. De potentiële locatie van het windmolenpark is aangegeven met een zwarte pijl, zie kaart links. (Gemeente Emmen 2016)

Bovendien wordt een windmolenpark met 16 turbines (67 MW) geëxploiteerd in het naburige Landkreis Emsland in de onmiddellijke nabijheid van het traktaatgebied. Tegen de achtergrond van deze voorafgaande gevolgen voor het gebied stemmen de vertegenwoordigers van het Landkreis Emsland over het algemeen in met de uitvoering van het project. Deze toestemming heeft uitsluitend betrekking op het anders geldende bouwverbod binnen het traktaatgebied en geldt uit een oogpunt van ruimtelijke ordening onder voorbehoud van het nog uit te voeren goedkeuringsproces (ook met deelneming van de steden en gemeenten).

⁸ De hier getoonde afbakening van het projectvoorstel (Figuur 34) komt niet overeen met de gebiedsafbakening die oorspronkelijk tijdens de vergadering van de projectpartners is besproken. De weergave is gebaseerd op de door de gemeente Emmen verstrekte gegevens en geeft de huidige stand van de planning weer. De gegevens werden per e-mail beschikbaar gesteld op 18.11.2022.



Nederzettingsuitbreiding Bellingwolde (Noord), Provincie Groningen



Figuur 36: Projectplan "Vestigingsuitbreiding Bellingwolde", Provincie Groningen

De mogelijke uitbreiding van het nederzettingsgebied Bellingwolde Noord (gemeente Westerwolde) strekt zich uit over een deel van het traktaatgebied waarin destijds reeds bouwwerken (woningen en bijgebouwen) zijn opgericht (Figuur 36).

Aangezien momenteel geen nadere informatie beschikbaar is, bijvoorbeeld over de concrete grenzen van het bouwgebied, konden de vertegenwoordigers van het naburige Landkreis Leer geen definitieve beoordeling van het project geven. De uitbreiding van de regeling wordt daarom voorlopig niet algemeen goedgekeurd. Het is echter niet uitgesloten en zal worden onderzocht nadat meer informatie beschikbaar is.

4.2.4 Best-Practices

Het traktaatgebied maakt deel uit van een open en grotendeels bebouwingsvrij cultuurlandschap, dat vrij grensverkeer tussen Duitsland en Nederland via verschillende routes mogelijk maakt. Uit de inventarisatie (zie hoofdstuk 4.1) is gebleken dat geïsoleerde nederzettingsstructuren, individuele gebouwen in het buitengebied en andere bebouwde structuren binnen het traktaatgebied voorkomen. Voor de waarnemer is, afgezien van de grensstenen, nauwelijks iets te herkennen van de bijna 200-jarige geschiedenis van het



Meppen-gebied. Een onderscheiding van de 753,5 m smalle grenstrook van de achterliggende grensstreek is daarom ter plaatse niet mogelijk.

Tegen deze achtergrond zijn enkele best-practices van grensoverstijgende ontwikkelingsruimten onderzocht en verzameld (zie StoryMap), die oplossingen voor een duurzaam en verstandig gebruik van grensgebieden en hun potentieel laten zien. Hiervoor werd hoofdzakelijk gebruik gemaakt van de projectdatabanken van het Europese initiatief Interreg, waarvan de programma's in het kader van het structuur- en investeringsbeleid van de Europese Unie de grensoverstijgende samenwerking tussen regio's en steden op verschillende gebieden bevordert. Dit is een selectie van concepten die niet zonder beperkingen op het gebied van het traktaat kunnen worden geprojecteerd wegens verschillende geografische, politieke, sociale, economische en/of ecologische kenmerken van het onderzoeksgebied. De in de StoryMap en hieronder beschreven best-practices zijn dus niet bedoeld als leidraad, maar als inspiratiebron voor het definiëren van ontwikkelingsdoelstellingen of maatregelen om het traktaatgebied te verrijken.

Wandelen aan de „Alten Grenzweg“ (Frankrijk. Chemin de la Frontière)

De "Alten Grenzweg" is een rondwandeling tussen de Saarlandse stad Berus (gemeente Überherrn) en de Franse gemeente Berviller-en-Moselle. Het is een **gezamenlijk project** van de twee gemeenten en wordt medegefinancierd door de Europese Unie (EU) in het kader van het programma Saarland-Moezel - Lotharingen-Westfalen van 2000 tot 2006.

De "Alte Grenzweg" leidt wandelaars over een route van 7 km langs plaatsen van cultuur- en natuurhistorische betekenis, waaronder een Europees monument (Figuur 37), twee kapellen, grensstenen, een oliemolen, een kerk en een oude kabelbaan. Gasten wandelen ook door de oude kalksteengroeve Röchling, dat nu een natuurreserveaat is, en genieten van het uitzicht over het Saardal en tot ver in Lotharingen. "De grens wordt zo een punt van communicatie en brengt, naast de indrukwekkende landschapservaring, de sterk gewortelde vriendschap van de mensen aan beide zijden van de grens over" (Überherrn & Berviller-en-Moselle n.d.). Het project levert een belangrijke bijdrage aan het wandeltoerisme in het Duits-Franse grensgebied.



Figuur 37: Europees monument in Berus
(www.ueberherrn.de)



Figuur 38: Grenssteen uit het jaar 2000
(www.literaturland-saar.de)

De in Figuur 38 afgebeelde grenssteen werd pas in 2000 opgericht en is, in tegenstelling tot zijn oorspronkelijke karakter, niet bedoeld om de grens tussen beide landen te benadrukken, maar als symbool van toenadering en vriendschap. In die zin draagt de grenssteen aan beide zijden het opschrift "von mir zu dir - zu mir von dir" (fr. "de moi à toi - à moi de toi") in het Duits en het Frans, dat teruggaat op de tektschrijver Gerhard Tänzler.



Figuur 39: Informatiebord bij de "Alter Grenzweg" (www.tourismus-lotheringen.de)



„Erlebnis Grünes Band“ in de Harz

Meer dan 30 jaar na de val van de Berlijnse Muur is de "Grünes Band" nu een aantrekkelijke, "grenzeloze" vakantie regio. De drie modelregio's Elbe-Altmark-Wendland, de natuurparken Thüringer Woud en Leisteengebergte/Franse Woud en het Harzgebergte werden geselecteerd voor het door het Bundesamt für Naturschutz (BfN) gefinancierde test- en ontwikkelingsproject "Erlebnis Grünes Band". In deze modelregio's lag de nadruk op het vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor natuurbehoud en het ontwikkelen van een natuurtoerismemodel en marketingconcept.

Het motto van de modelregio Harz is "Harz ohne Grenzen - Auf Harzer Grenzwegen durch Natur und Geschichte".



Figuur 40: Harzer Grenzweg
(www.harz-aktuell.de)



Figuur 41: Bord in de gemeente Walkenried
(www.walkenried-tourismus.de)

Met de hoogste berg van het Harz, de Brocken (1141,2 m boven de zeespiegel), bezit de modelregio een historisch belangrijk symbool van de deling en hereniging van Duitsland dat waardevol is voor het natuurbehoud. Het "Harzer Grenzweg" is een hotspot voor natuurtoerisme en loopt ongeveer 100 km langs de voormalige binnen-Duitse grens door de natuur- en cultuurregio van de Harz. Waar prikkeldraad en wachttorens ooit verhinderden dat het gebied binnen de dodenstrook werd overgestoken, kunnen wandelaars nu in zes etappes een reis maken naar het recente verleden van Duitsland. Onderweg passeren de bezoekers historische plaatsen zoals de grenstoren van Rhoden, het Grenslandmuseum Tettenborn, de Drei-Länder-Stein, het Freiland-Grensmuseum Sorge en de Ring der Erinnerung. Talrijke informatieborden wijzen op biotopen (zie Figuur 42) en historische plaatsen die bescherming verdienen. De Brocken werd specifiek geïntegreerd in het concept van de **Harzer Grenzweg**, omdat de wandeling gemakkelijk kan worden gecombineerd met een rit met de Brockenbahn. Bovendien biedt het bezoekerscentrum van het TorfHaus



Nationalpark informatie over de geschiedenis van de "Grünes Band" en de natuurlijke troeven van de regio.



Figuur 42: Grenslandschap Sorge (www.blogografie.de)

Verdere best practices zijn te vinden in de ESRI StoryMap.

4.2.5 Benaderingen voor een toeristische benutting van het grensgebied

Het beheer van de bestaande toeristische infrastructuur (zie hoofdstuk 4.1.6) in de regio valt voornamelijk onder de verantwoordelijkheid van instellingen voor cultuurtoerisme en natuurbehoud, netwerken, non-profitorganisaties en de gemeenten. Op basis van de verzameling van best-practices zijn door middel van verdere interviews met deskundigen geselecteerde lokale benaderingen van de toeristische benutting van het grensgebied in kaart gebracht. De hieronder gepresenteerde resultaten zijn illustratief voor een groot aantal verdere ideeën voor maatregelen en initiatieven die in de loop van het project niet volledig zijn vastgelegd.

De resultaten zijn ook gebaseerd op interviews met de directeur van het natuurpark Bourtanger Moor, Uwe Carli, en onderzoeker Bert Finke.

Natuurpark Bourtanger Moor

“Grenzenlos Moor“, “Grenzen überwinden“ of „Moor ohne Grenzen“ - Uit deze en andere aanwijzingen en leidende beginselen van het natuurpark blijkt al dat het parkbestuur de bezoekers bewust maakt van de culturele en historische betekenis van het grensgebied. In het verleden zijn talrijke projecten begeleid en maatregelen uitgevoerd die rechtstreeks verband houden met het grensgebied. Zo werden er 12 jaar geleden al grensstenen



gerestaureerd en informatieborden geplaatst. Vertegenwoordigers van verenigingen uit landbouw, natuurbehoud en toerisme, de turf- en aardgasindustrie en gemeenten ondersteunen het natuurpark regelmatig als samenwerkingspartners.

De historische achtergrond van de regio en het grensgebied, zegt Carli, worden door de parkdirectie hoog gewaardeerd. Zo hebben de historische veranderingen in het verloop van



Figuur 43: Grenssteen nummer 163 noordelijk van Zwartemeer (NL) (www.natuurpark-moor.eu)

de grens ook het ontstaan van de omliggende nederzettingsstructuren en de kenmerken van het natuurgebied bepaald. In dit verband zijn ook het behoud op lange termijn en de **bescherming van cultuurmonumenten**, zoals de grensstenen, van bijzonder belang. Carli beklagt zich erover dat beschadiging of verwijdering van grensstenen tot dusver niet voldoende strafrechtelijk is bestraft en stelt voor deze onder monumentenzorg te plaatsen.

Het toeristische zwaartepunt van het natuurpark zit in het grensoverstijgende **fietsknooppuntennetwerk** en beperkt zich voornamelijk tot **excursies** (en bijvoorbeeld niet tot accommodatie of

horeca aanbod). Verschillende lange grenssteenroutes nodigen recreanten en gasten uit om het natuurpark te voet of per fiets te verkennen. Hoewel verschillende wegen ook rechtstreeks door het traktaatgebied lopen, is het grensgebied zelf nog niet rechtstreeks op de kaart gezet en benoemd. In dit verband stelt Carli voor om in de toekomst rondleidingen over de plaatselijke geschiedenis aan te bieden, waarbij bezoekers meer te weten kunnen komen over de cultuurhistorische achtergrond van het traktaatgebied. Ook digitale informatiepunten of uitzichtpunten zouden in het landschap kunnen worden aangebracht. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de ontwikkeling van **grensoverstijgend aanbod**: grensstenen, kerken en begraafplaatsen, een voormalige koloniale warenwinkel of een turfbrikettenfabriek aan Nederlandse zijde bieden ook voldoende potentieel voor de verdere culturele en natuur toeristische opwaardering van het gebied. Daarnaast zijn er eerste overwegingen voor de oprichting van een openluchtschool bij de grens. Bij de



uitvoering van alle maatregelen moet in gelijke mate rekening worden gehouden met natuur- en landschapsbehoud, plaatselijke recreatie en milieueducatie.



Figuur 44: Internationaal Natuurpark Bourtang Moor-Bargerveen (www.junior-ranger.de)

Momenteel werkt de parkdirectie aan een project voor **gezamenlijk waterbeheer** met medewerking van de plaatselijke grondgebruikers. Bij het project zullen waarschijnlijk vertegenwoordigers van de landbouw, de gemeenten, het “staatlichen Moorverwaltung” (bureau voor regionale ontwikkeling Weser-Ems) en de Nederlandse vereniging Prolander betrokken zijn. Carli verwees ook naar een initiatief van de Stichting Cultuur Historisch Zwartemeer, die in samenwerking met Staatsbosbeheer Veenland aan Nederlandse zijde een cultuurhistorische route ontwikkelt die met behulp van informatieborden informatie geeft over vroegere familieverblijven en geschiedenissen in het Bargerveen.

Met betrekking tot de toekomstige (verdere) ontwikkeling en waardering van het grensgebied benadrukte Carli de waarde van het grotendeels onbebouwde gebied als gevolg van het eeuwenoude bouwverbod. Ontwikkelingsvrije bufferzones zijn van bijzonder belang voor de ontwikkeling van het Bargerveen, omdat zij het risico verminderen dat bouwwerken in gevaar komen door het stijgende grondwaterpeil na renaturatie- en vernattingsmaatregelen. Bij de verdere planning en ontwikkeling moet rekening worden gehouden met de noodzaak bufferzones te handhaven en in te stellen.



In de toekomst moet het traktaatgebied een plaats zijn waar zoveel mogelijk mensen zich op hun gemak voelen, zei Carli. Een uitbreiding van de wettelijk beschermde gebieden en de daarmee gepaard gaande vermindering van het grondgebruik zou dit doel niet dienen, zei hij. Natuurbehoud, toerisme en andere (commerciële) activiteiten moeten elkaar eerder aanvullen en planningsbesluiten moeten op basis van consensus worden genomen, rekening houdend met alle belangen.

De herinnering van de Tweede Wereldoorlog

Als amateur-onderzoeker is Finke onder andere gespecialiseerd in de geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog en betrokken bij diverse projecten, waarvan sommige verband houden met het grensgebied. Hoewel de cultuurhistorische betekenis van het grensgebied zelf dus niet het onderwerp van zijn werk is, geeft hij blijk van



Figuur 45: Plaquette bij Nieuw-Schoonebeek ter herinnering aan de crash van P-38H Lightning 42-66732 in november 1943 (www.slodrenthe.nl)

vakkennis specifiek voor het zuidelijke deel van het onderzoeksgebied in de provincie Drenthe (gemeente Emmen). Als voorbeeld werden hier de activiteiten van de Stichting Luchtoorlog Onderzoek Drenthe genoemd, die onder meer een **grensoverstijgende aanpak** van de **herinneringscultuur** van de luchtoorlog boven Europa realiseerde. In het kader van het project "Lost Wings" zijn vliegtuigcrashes uit de Tweede Wereldoorlog gelokaliseerd - eerst aan de Nederlandse, daarna ook aan de Duitse kant van de grens - die nu met behulp van informatieborden langs een fietsroute kunnen worden verkend. Sommige daarvan zijn ook binnen het traktaatgebied te vinden (zie Figuur 45).

Los daarvan werkt Finke momenteel aan de **reconstructie van vluchtverhalen** uit de Emsland-kampen. Verschillende concentratie-, straf- en krijgsgevangenkampen in de Landkreisen Emsland en Grafschaft Bentheim, die tussen 1933 en 1936 door de SS in de onmiddellijke nabijheid van de Duits-Nederlandse grens werden gebouwd, worden aangeduid als Emsland-kampen (Figuur 46). Om de herinnering aan deze kampen levend te houden en te versterken, beoogt het project de achtergronden van de vluchtelingen vast te



leggen en hun vluchtroutes in kaart te brengen. Het is bekend dat hulp aan krijgsgevangenen een van de belangrijkste taken van het verzet in Zuidoost-Drenthe was.

Aangezien Finke pas onlangs met het project is begonnen, zijn er momenteel geen voldoende betrouwbare resultaten. De Stichting ErfgoedNetwerk Drenthe en Finke hebben contact met de Emsländischer Heimatbund en zullen het project blijven stimuleren.



Figuur 46: Kaart met de Emslandkampen in Duitsland (www.wikipedia.org)



4.3 Uitvoering van een grensoverstijgende toekomstvisie

4.3.1 Scenario-analyse

De afstemming van de in hoofdstuk 4.2.3 beschreven concrete projectplannen moest vroegtijdig plaatsvinden vanwege de door de projectdeelnemers aangegeven tijdsdruk. Zij vormen dus een belangrijke bouwsteen voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke toekomstvisie. Het concept richt zich op de volgende vragen:

- Moet bij toekomstige planningsbesluiten rekening worden gehouden met het Grenstraktaat?
- Wat zijn de ruimtelijk-functionele ontwikkelingsmogelijkheden voor het traktaatgebied en zijn onmiddellijke omgeving?
- Hoe kan een gerichte ontwikkeling van het traktaatgebied aan weerszijden van de grens planologisch worden uitgevoerd en zo nodig (juridisch) worden veiliggesteld?

Deze vragen konden worden behandeld en beantwoord tegen de achtergrond van de resultaten van de inventarisatie en analyse van het onderzoeksgebied, de op richtlijnen gebaseerde interviews met deskundigen en de bijeenkomsten van projectpartners.

<p>Toekomstscenario Het grenstraktaat blijft bestaan, waarbij bepaalde ruimten worden opengesteld voor welomschreven gebruik en ontwikkelingen.</p>	<p>Het basisidee van het grenstraktaat (behoud) blijft bestaan, terwijl bepaalde ruimten worden opengesteld voor welomschreven gebruik en ontwikkelingen:</p> <ul style="list-style-type: none">• In het gebied van het traktaat kunnen projecten voor bepaalde doeleinden in overeenstemming met het gemeenschappelijk belang worden gerealiseerd. Het verbod op ontwikkeling in het grenstraktaat geldt niet voor bouwprojecten in deze gebieden.• Enerzijds kan het bestaande ontwikkelingspotentieel van het gebied worden benut en kunnen deelgebieden gericht verder worden ontwikkeld. Anderzijds blijven het tracé en zijn cultuurhistorische waarde behouden en kunnen ze zelfs worden vergroot.
--	--

De vertegenwoordigers van de Landkreisen en de provincies stemmen in met dit toekomstscenario. Op basis daarvan moesten leidende ideeën en beginselen worden vastgesteld voor de uitvoering van de visie Meppener Traktaat 2.0, evenals faciliterende ruimten voor bepaalde vormen van gebruik en fundamentele randvoorwaarden voor de toepassing ervan.



4.3.2 Uitgangspunten en beginselen van de visie

De Visie Meppener Traktaat 2.0 is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

"**Het Meppener Grenstraktaat van 1824 blijft in zijn basiselementen bestaan.** Dit betekent dat grote delen van het traktaatgebied gevrijwaard blijven van verdere ontwikkeling en bestemd blijven voor het behoud van de bijzondere kwaliteiten ervan. De **cultuurhistorische betekenis** van het gebied moet worden benut en consequent worden versterkt door er met gerichte maatregelen een **toeristische meerwaarde** aan te geven.

Bovendien zullen in de toekomst bepaalde projecten van welomschreven gebruik in deelgebieden worden toegestaan. Daartoe zijn in het traktaatgebied grensoverstijgende **ontwikkelingsgebieden** aangewezen, de zogenaamde Common Development Zones, die voor geplande ontwikkeling kunnen worden gebruikt.

Alle overeenkomstsluitende partijen verbinden zich ertoe de vastgestelde **beginselen** na te leven".

De Visie Meppener Grenstraktaat 2.0 is alleen van toepassing in combinatie met de volgende uitgangspunten, die voor alle contractanten gelden en bedoeld zijn om de vroegere planningspraktijk te vereenvoudigen:

- Tegen de achtergrond van steeds snellere veranderingen in de randvoorwaarden en de uitdagingen **moet het planningsproces ook dynamischer worden gemaakt** om de visie voortdurend bij consensus aan deze veranderingen aan te passen.
- Het grenstraktaat blijft in zijn basisstructuur bestaan en de **cultuurhistorische waarde** ervan komt aan het licht. Daartoe moeten identificatiemaatregelen worden uitgevoerd die zowel de toeristische als de ecologische waarde van het grensgebied als geheel vergroten. Het grotendeels open landschap tussen Nederland en Duitsland moet behouden blijven en verder ontwikkeld worden, zowel wat natuurbehoud als wat **toerisme** betreft.

Opmerking: In Tabel 5 (zie bijlage A1) worden enkele suggesties gedaan voor maatregelen die de cultuurhistorische betekenis van het grensgebied kunnen benadrukken en de benutting ervan voor het toerisme kunnen bevorderen. Deze lijst is niet volledig.



Duits-Nederlandse fietsroute "Meppener Grenstraktaat"

Een manier om de cultuurhistorische waarde van het grenstraktaat voor het toerisme te benutten is de aanleg van een grensoverstijgende fietsroute "Meppener Grenstraktaat". Dit zou kunnen lopen langs de Duits-Nederlandse grens en langs grensstenen, uitkijkpunten en andere landschapselementen die waardevol zijn in termen van natuurbehoud en cultuurhistorie.

Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de bestaande toeristische infrastructuur, met name in het natuurpark Bourtanger Moor-Bargerveen en bij de vesting Bourtange. Er zouden borden kunnen worden geplaatst om bezoekers te informeren over de geschiedenis van het grenstraktaat en te wijzen op historische bewijzen, zoals voormalige grensposten.

- De grensregio moet beter op elkaar inspelen, vooral wat betreft **grensoverstijgende natuur- en landschapsbescherming** via bestaande en nieuwe ecologische verbindingen. De uitvoering van de gemeenschappelijke visie vereist nauwe samenwerking tussen de verantwoordelijke instanties voor regionale en gemeentelijke planning in Duitsland en Nederland.
- Het traktaatgebied wordt gezien en ontwikkeld als een **gemeenschappelijke interactieruimte** van gelijke Nederlandse en Duitse partners. **Goed nabuurschap, partnerschap en samenwerking** zijn onmisbaar voor de toekomstige (verdere) ontwikkeling van het Meppen-traject. Het beginsel van **wederkerigheid** is van toepassing.

Opmerking: In dit verband kunnen zich verschillende gevallen voordoen. Het is met name mogelijk dat projecten worden gerealiseerd waarbij zowel Duitse als Nederlandse partners betrokken zijn. Niettemin kunnen projecten ook slechts aan één kant van de grens worden gerealiseerd, indien de tegenpartij geen redenen aanvoert die tegen de uitvoering van de maatregel(en) spreken.

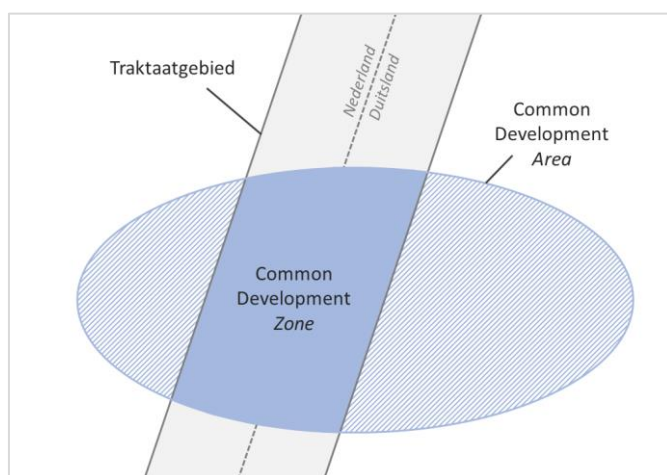
- Projecten van gemeenschappelijk belang kunnen - maar hoeven niet - in de grensoverstijgende Common Development Zones te worden gerealiseerd. De **wettelijke voorschriften** voor de goedkeuring en uitvoering van deze projecten aan weerszijden van de Duits-Nederlandse grens blijven ongewijzigd.



4.3.3 Common Development Zones

Binnen het traktaatgebied kunnen in de toekomst bepaalde projecten met een welomschreven gebruik worden gerealiseerd. Grensoverstijgende ontwikkelingsgebieden, hierna **Common Development Zones** (CDZ) genoemd, werden vastgesteld op basis van mogelijke reeds bestaande omstandigheden, ontwikkelingstrends of reeds bestaande druk. De volgende functies werden aan deze CDZ's toegewezen:

- Natuur en landschap,
- Toerisme en recreatie,
- Bebouwing und
- Hernieuwbare energie

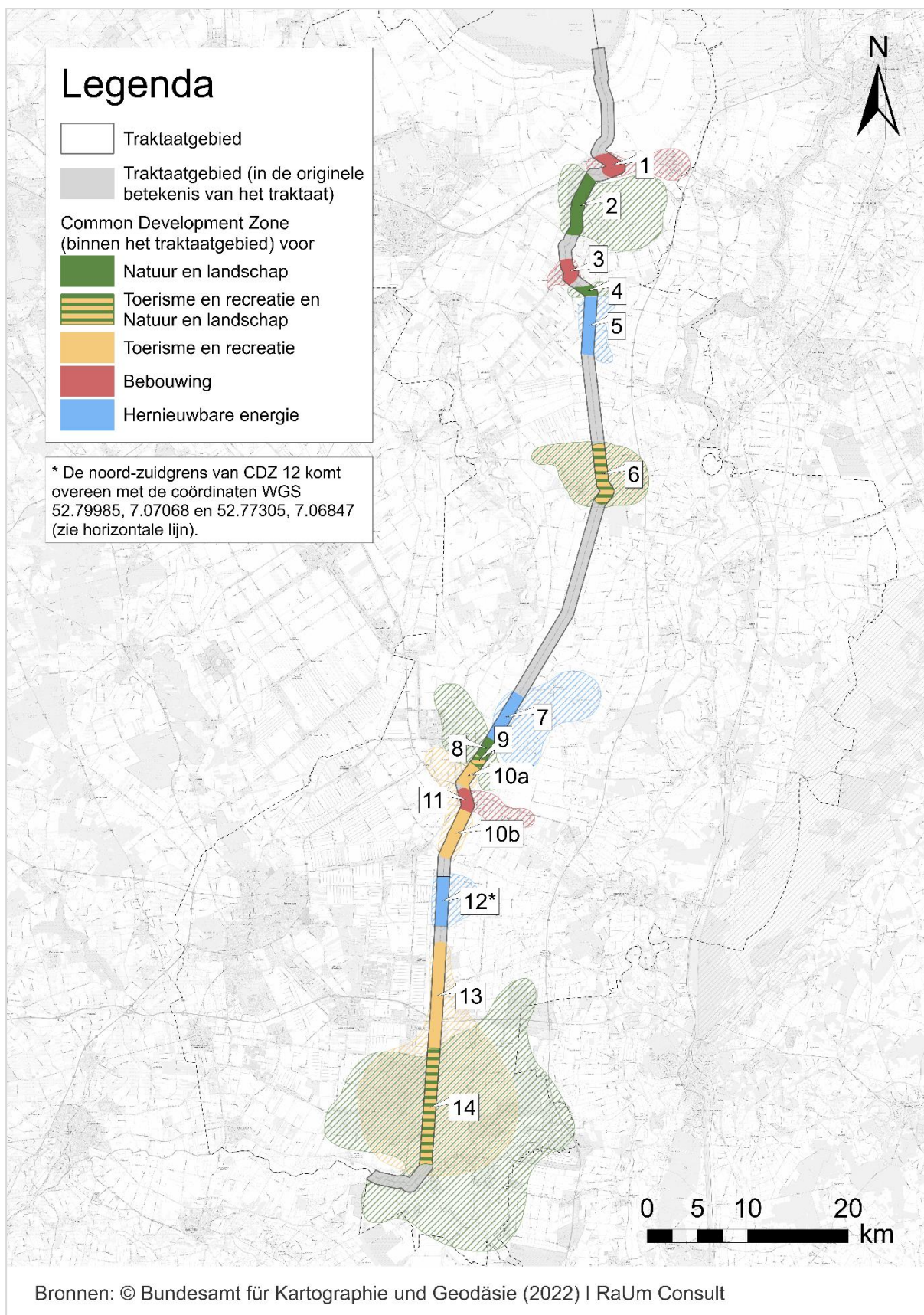


Figuur 47: Schets Common Development Zones en Areas
(eigen illustratie)

De ruimtelijke locatie en de afbakening van de gezamenlijke en grensoverstijgende CDZ's werden voortdurend verder gespecificeerd door middel van enquêtes en tijdens de vergaderingen van de projectpartners. Zij verschillen wat betreft het toegewezen gebruik en het type en effect van het project. Om het traktaatgebied in de

ruimtelijke context te plaatsen, zijn aanvullende ruimten met vergelijkbare kenmerken en functies gedefinieerd die direct grenzen aan het traktaatgebied. Deze gebieden worden hierna **Common Development Areas** (CDA) genoemd.

De afbakening van beide gebiedscategorieën is weergegeven in Figuur 48. Een korte beschrijving van de genummerde gebieden staat in de bijlage (zie bijlage A2).



Figuur 48: Common Development Zones en Areas In de NL-D grensregio (eigen illustratie)



De delen van het gebied die niet als Common Development Zones zijn gedefinieerd (Meppener Grenstraktaat, grijs gemarkeerd in Figuur 48) moeten ook in de toekomst van elke ontwikkeling gevrijwaard blijven. De hieronder beschreven randvoorwaarden van de overeenkomst zijn uitdrukkelijk alleen van toepassing binnen de aangewezen CDZ's.

Natuur en Landschap

Common Development Zones voor **natuur en landschap** bevorderen de bescherming, het behoud en de ontwikkeling op lange termijn van het natuurlijke en culturele landschap van de grensregio. Binnen deze gebieden zijn maatregelen om grensoverstijgende ecologische verbindingen tot stand te brengen (biotoopnetwerk) bijzonder geschikt

- De aangewezen gebieden zijn waardevolle gebieden voor natuurbehoud, die vaak al bij wet beschermd zijn en een bijzonder potentieel hebben voor grensoverstijgende biotoopverbindingen.
- In de voor natuur en landschap aangewezen CDZ's blijven de bepalingen van het grenstraktaat (bv. bebouwingsverbod) van kracht.

Voorgestelde maatregelen:

Renaturatie, extensivering, maatregelen ter bescherming van soorten, bloemenstroken, enz.

Tourisme en Recreatie

Common Development Zones voor **toerisme en recreatie** dienen voor de toeristische waardering van de regio en het grenstraktaat volgens het concept van "zacht toerisme".

- De aangewezen gebieden zijn de ruimten die reeds sterker door het toerisme worden gekenmerkt. Niettemin kunnen maatregelen om de toeristische waarde van het traktaatgebied te vergroten ook buiten de vastgestelde CDZ's worden uitgevoerd.
- In de voor toerisme en recreatie aangewezen CDZ's blijven de bepalingen van het grensgebied (bv. bebouwingsverbod) van kracht. Uitzonderingen hierop betreffen de hieronder voorgestelde maatregelen.

Voorgestelde maatregelen:



Uitbreiding en verdere ontwikkeling van de toeristische infrastructuur (fiets-, ruiter- en wandelpaden), rondleidingen, GeoCaching, observatietorens, enz.

Bebouwing

In Common Development Zones voor **bebouwing** kunnen worden gekoppeld aan bestaande vestigingsstructuren en de woon- en werkruimte kan gericht worden uitgebreid.

- In de voor bebouwing bestemde CDZ's vormt het bouwverbod geen belemmering voor geselecteerde maatregelen en projecten.
- Een structurele uitbreiding van de bestaande vestigingsstructuren wordt momenteel door de projectdeelnemers niet als prioriteit nagestreefd. Binnen de omschreven CDZ's zijn naar behoren gemotiveerde projecten toegestaan voor gebruik in bebouwde gebieden.

Voorgestelde maatregelen:

Uitbreiding van dorpen, enz.

Hernieuwbare energie⁹

Common Development Zones voor **hernieuwbare energie** zijn geschikt voor (elektriciteits)opwekking uit hernieuwbare energiebronnen. Anderzijds kunnen zij ook dienen om nieuwe technologieën als voorbeeld te testen of om proefprojecten of innovatieve grensoverstijgende energiesystemen te realiseren, bv. de kleinschalige productie en het transport van groene waterstof.

- In de aangewezen CDZ's voor hernieuwbare energie vormt het bouwverbod geen beletsel voor geselecteerde maatregelen en projecten.
- De toelaatbaarheid van het gebruik hangt af van het type project, dat in elk geval moet overeenstemmen. Mogelijke gevallenconstellaties zijn bijv: Installatie van windmolenparken aan beide zijden van de grens, installatie van zonneparken aan beide zijden van de grens,

⁹ Voor de CDZ nr. 12 (gemeente Emmen/Gemeinde Haren) is het project SEREH relevant. Dit is een voorbeeld van een grensoverschrijdend innovatief project met als doel om te onderzoeken of regionale energiesystemen slim gekoppeld kunnen worden en energie over de landsgrens uit te kunnen wisselen. Het onderzoek bevindt zich in de afrondende fase. Zie voor meer informatie www.sereh.eu.



installatie van een zonnepark tegenover een bestaand windmolenpark. Niettemin moeten de projecten worden gecoördineerd tussen de initiatiefnemende en de aangrenzende autoriteit.

Dit betekent dat beoogde projecten en initiatieven op tijd worden bekend gemaakt bij de aangrenzende autoriteit. Dit kan op een informele manier gebeuren. De aangrenzende autoriteit heeft de mogelijkheid om op de plannen te reageren. Bij onenigheid wordt gezamenlijk naar een oplossing gezocht. Plannen worden in goed overleg uitgevoerd. Omwonenden aan beide kanten van de grens worden zoveel mogelijk bij de plannen betrokken en ontwikkelaars tonen de grensoverschrijdende meerwaarde aan.

Voorgestelde maatregelen:

Bouw van installaties voor zonne- of windenergie, enz.

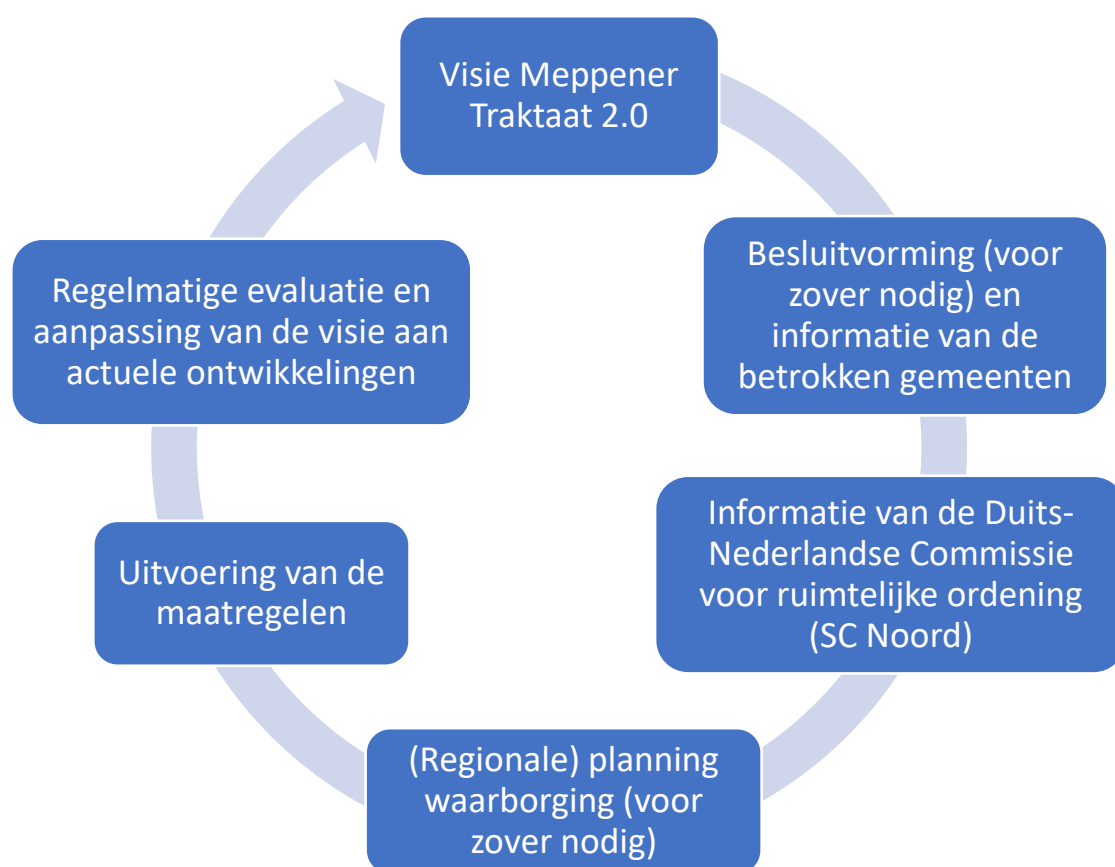
In CDZ's met gemengde functies, bijvoorbeeld voor natuur en landschap en toerisme en recreatie, zijn de bovengenoemde randvoorwaarden van beide zones van toepassing voor zover zij elkaar niet tegenspreken.



4.3.4 Uitvoering van de visie

Het einde van de behandeling van de Visie Meppener Grenztraktaat 2.0 betekent geenszins het einde van het project. De ontwikkelde visie vormt veeleer het uitgangspunt voor belangrijke verdere uitvoeringsstappen die de grensoverstijgende samenwerking van de deelnemende provincies en Landkreisen een nieuwe basis moeten geven (zie Figuur 49).

De deskundigen bevelen aan dat de provincies en Landkreisen deze visie, de beginselen en de overeengekomen Common Development Zones (hoofdstuk 4.3.2 en hoofdstuk 4.3.3) door hun relevante bestuurorganen laten vaastellen en/of door regionale planningsinstrumenten veilig stellen.



Figuur 49: Uitvoering Visie Meppener Traktaat 2.0 (eigen voorstelling)

De volgende stap moet zijn dat de betrokken steden en gemeenten worden geïnformeerd en erbij worden betrokken. De ontwikkelingsprojecten die hier kunnen worden opgestart, kunnen worden onderzocht in het kader van de grensoverstijgende samenwerking en hun verenigbaarheid met de beginselen en leidende ideeën van de visie. Mogelijk kunnen in de komende jaren ook gezamenlijk Duits-Nederlandse ontwikkelingsprojecten worden gestart op het gebied van toerisme, natuur en landschap, duurzame energie of bebouwing.



De Duits-Nederlandse Commissie voor ruimtelijke ordening - Subcommissie Noord speelt een belangrijke rol bij de grensoverstijgende samenwerking en de coördinatie van afzonderlijke projecten. Het SC Noord moet worden geïnformeerd over de projectresultaten en vormt tegelijkertijd een eerste communicatieplatform voor toekomstige geplande ontwikkelingsprojecten in het grensgebied.

De afspraken over de Common Development Zones die reeds in het kader van het huidige project zijn gemaakt, kunnen - voor zover nodig en vereist - via regionale planning worden veiliggesteld. Dit betekent dat, indien nodig, de beginselen en doelstellingen inzake ruimtelijke ordening in het RROP van de Landkreisen in het grensgebied kunnen worden aangepast. Ook de Omgevingsvisies en Omgevingsverordeningen van de Nederlandse provincies kunnen worden aangepast.

De Visie Meppener Traktaat 2.0 heeft talrijke benaderingen, ideeën en projecten bijeengebracht om de cultuurhistorische en ecologische kwaliteiten van de grensstreek te waarderen. De deskundigen beschouwen het idee van een fiets- en wandelpad langs het traktaatgebied als een verbindingselement naar individuele historische stapstenen van de grensontwikkeling als een aantrekkelijk project om de cultuurhistorische betekenis van het Meppener Grenstraktaat te benadrukken. De fundamenten van een dergelijk project zouden tegen de 200e verjaardag van het traktaat in 2024 gerealiseerd kunnen zijn. Verdere maatregelen zijn bijvoorbeeld het biotoopnetwerk dicht bij de grens, dat kan worden geoptimaliseerd door de biotoopnetwerksystemen aan Duitse en Nederlandse zijde te coördineren op het gebied van natuurbehoudsplanung.

We leven in een tijd van transformerende veranderingen (Schneidewind 2018). Deze tijd wordt gekenmerkt door zeer dynamische ontwikkelingsprocessen die ons voortdurend voor nieuwe uitdagingen plaatsen en onze planningsbesluiten voortdurend ter discussie stellen. Wij denken bijvoorbeeld aan de energieomslag, de klimaataanpassing, de vervoersomslag of de landbouwomslag. Tegen deze achtergrond bevelen de deskundigen aan de hier ontwikkelde Visie Meppener Grenztraktaat 2.0 voortdurend te herzien om ook de grensregio bij de ontwikkelingsprocessen te betrekken en het gemeenschappelijke Europa met leven te vullen. De in het project ontwikkelde Common Development Zones spelen daarbij een centrale rol om gezamenlijke projecten in het grensgebied mogelijk te maken en vervolgens uit te kunnen voeren.



Literatuur

- Bilfinger, C. (1951): Sind die Grenztraktate von Meppen (1824) und Kleve (1816) noch gültig? Bundesarchiv, B 183/65. Kommentar von A. J. J. Willemse zu dem Rechtsgutachten von Professor Dr. Carl Bilfinger "Sind die Grenztraktate von Meppen [1824] und Kleve [1816] noch rechtsverbindlich?" (Durchschlag). 23.11.1951.
- Burkert, S. (2002): Die Grafschaft Bentheim und die Niederlande 1945-1963: Grenzverschiebung-Grenzüberschreitung. Hg. V. Jahrbuch / Zentrum für Niederlande-Studien, 12 (2001), S. 163-176. Online verfügbar unter <https://miami.uni-muenster.de/Record/71712e47-a279-4d20-91c7-52a2f9287ad8>, zuletzt geprüft am 02.11.2022.
- Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission (DNROK) (vu) (2014): Raumordnerische Schwerpunktthemen, Leitbilder und Leitlinien für den nördlichen deutsch-niederländischen Grenzraum.
- DNROK (vu) (2012): Aktionskarte „Raumentwicklung über Grenzen“. Aktualisierung 2012. Raumbedeutsame Planungen und Projekte im nordrhein-westfälisch/niedersächsischen/niederländischen Grenzraum. DNROK – Unterkommission Nord.
- Elster, P., Haarnagel, W., Wiemann, H, Robra, G., Bakker, H., Unruh, G. C. von (1960): Heimatchronik des Kreises Leer. Köln.
- Emsländische Landschaft e.V. (vu) (2007): Emsland/Bentheim. Beiträge zur Geschichte. Unter Mitarbeit von Birgit Kehne. Schloss Clemenswerth (19).
- Gemeente Emmen (vu) (2016): Cultuurhistorische waardenkaart Emmen.
- Gemeente Emmen (vu) (2015): Structuurvisie „Emmen, Zonneakkers“.
- Gemeente Emmen (vu) (2015): Structuurvisie Wind Emmen.
- Gemeente Hardenberg (2022): Het verdrag van Meppen. Online verfügbar unter <https://www.hardenberg.nl/gemeente/gemeente-vervolg/duurzaam-hardenberg/wind-park-duitsland/het-verdrag-van-meppen>, zuletzt geprüft am 28.11.2022.
- Harpel, G. (2010): Die Probleme der Traktatländereien der Moorkolonie Neurhede. In: Heimat- und Bürgerverein Aschendorf (Ems) e. V. (Hrsg.): Aschendorfer Heimatblätter, 44/2010.



- Haverkamp, C. (2012): Das Meppener Grenztraktat von 1824 – Ein folgenreiches deutsch-niederländisches Vertragswerk. In: Emsland Jahrbuch. Jahrbuch des Emsländischen Heimatbundes, 58.
- Jessen, J. (o.J.): Als Schmuggel noch ein Volkssport war. In: NiederRhein Edition 2009. Online verfügbar unter <https://niederrhein-edition.de/magazin/artikeldetails/als-schmuggel-noch-ein-volkssport-war>, zuletzt geprüft am 29.11.2022.
- Khan, D.-E. (2004): Die deutschen Staatsgrenzen: Rechtshistorische Grundlagen und offene Rechtsfragen. 1. Aufl., Jus Publicum, 172.
- Knottnerus, O, Brood, P, Deeters, W., Lengen, H. van (1992): Rondom Eems en Dollard. Historische verkenningen in het grensgebied van Noordoost-Nederland en Noordwest-Duitsland: Van Dijk & Foorhuis REGIO-Projekt Groningen. Schuster Verlag Leer.
- Krumbholz, R., Alting, E., Metelerkamp, H., Weke, K. (2010): Instandhaltung der Deutsch-Niederländischen Grenze 2007 bis 2009. In: Nachrichten des Niedersächsischen Vermessungs- und Katasteramt. 4/2010. Online verfügbar unter https://www.lgln.niedersachsen.de/startseite/wir_uber_uns_amp_organisation/nachrichten_der_vkv/navkv-im-internet-117881.html, zuletzt geprüft am 27.09.2022.
- Landkreis Borken (vu) (o.J.): Erschließung des Kreistages des Landkreises Borken zur Frage der deutschen Traktatgrundstücke in Holland. Landesarchiv Aurich, NLA AU Rep. 17/2 Nr. 112. Die Beschlagnahme und der Verkauf deutscher Ländereien auf niederländischem Gebiet, der sogenannten „Traktatländereien“, durch die niederländische Regierung sowie das „Entfeindungsverfahren“.
- Landkreis Emsland (vu) (2010): Regionales Raumordnungsprogramm 2010. Landkreis Emsland. Abteilung Raumordnung und Städtebau.
- Landkreis Emsland (vu) (2015): 1. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms 2010 für den Landkreis Emsland (RROP 2010) – Sachlicher Teilabschnitt Energie.
- Landkreis Leer (vu) (2006): Regionales Raumordnungsprogramm. Landkreis Leer.
- Mosler, H., Jaenicke, G. (1959): Rechtsgutachten für die Frage des Fortbestandes der Rechtsgültigkeit der deutsch-niederl. Verträge betr. die linksemsischen Kanäle und die Dinkel – Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Bundesarchiv, B 183/70.



Nordwest Zeitung (10.08.1948): Zieht keinen neuen Graben des Hasses! Landesarchiv Aurich, NLA AU Dep. 1 N Nr. 3404. Zeitungsausschnittsammlung zur Grenzfrage mit den Niederlanden Enthält: u.a. EntschlieÙung des Bundes der ostfriesischen Heimatvereine zu den holländischen Gebietsforderungen (1947); mehrere Ausgaben der "Holland-Nachrichten" (1949-1950).

Nordwest Zeitung (26.10.1948): 36000 Flüchtlinge protestieren. Landesarchiv Aurich, NLA AU Dep. 1 N Nr. 3404. Zeitungsausschnittsammlung zur Grenzfrage mit den Niederlanden Enthält: u.a. EntschlieÙung des Bundes der ostfriesischen Heimatvereine zu den holländischen Gebietsforderungen (1947); mehrere Ausgaben der "Holland-Nachrichten" (1949-1950).

Nordwest Zeitung (26.10.1948): Holländischer Gebietsanspruch bleibt. Landesarchiv Aurich, NLA AU Dep. 1 N Nr. 3404. Zeitungsausschnittsammlung zur Grenzfrage mit den Niederlanden Enthält: u.a. EntschlieÙung des Bundes der ostfriesischen Heimatvereine zu den holländischen Gebietsforderungen (1947); mehrere Ausgaben der "Holland-Nachrichten" (1949-1950).

Nordwest Zeitung (26.10.1948): Zwischen Weser und Ems. Landesarchiv Aurich, NLA AU Dep. 1 N Nr. 3404. Zeitungsausschnittsammlung zur Grenzfrage mit den Niederlanden Enthält: u.a. EntschlieÙung des Bundes der ostfriesischen Heimatvereine zu den holländischen Gebietsforderungen (1947); mehrere Ausgaben der "Holland-Nachrichten" (1949-1950).

Nordwest Zeitung (11.11.1948): Gegen Holländische Gebietsforderungen. Landesarchiv Aurich, NLA AU Dep. 1 N Nr. 3404. Zeitungsausschnittsammlung zur Grenzfrage mit den Niederlanden Enthält: u.a. EntschlieÙung des Bundes der ostfriesischen Heimatvereine zu den holländischen Gebietsforderungen (1947); mehrere Ausgaben der "Holland-Nachrichten" (1949-1950).

Ostfriesen-Zeitung (vu) (1958): Die Emsmündung ist deutsches Hoheitsgebiet. Landesarchiv Aurich, NLA AU Dep. 1 N Nr. 3404. Zeitungsausschnittsammlung zur Grenzfrage mit den Niederlanden. Enthält: u.a. EntschlieÙung des Bundes der ostfriesischen Heimatvereine zu den holländischen Gebietsforderungen (1947); mehrere Ausgaben der "Holland-Nachrichten" (1949-1950). 30.08.1958.

Ostfriesische Nachrichten (vu) (1952): Im Sinne des europäischen Gedankens. Landesarchiv Aurich, NLA AU Rep 17/2 Nr. 1129. Die Beschlagnahme und der Verkauf deutscher Ländereien auf niederländischem Gebiet, der sogenannten "Traktatländereien", durch die niederländische Regierung sowie das "Entfeindungsverfahren". 20.06.1952.



Pottjewijd, Emmen (o.J.): Verhaal van Zwartemeer. Registratie Nr. C19.

Provincie Drenthe (vu) (2018): Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018.

Provincie Drenthe (vu) (2018): Omgevingsvisie Provincie Drenthe 2018.

Provincie Groningen (vu) (2016): Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016.

Provincie Groningen (vu) (2016): Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016-2020.

Rheiderland (vu) (1951): Halland verletzt alte Traktatrechte. Landesarchiv Aurich, NLA AU Rep. 17/2, Nr. 112. Die Beschlagnahme und der Verkauf deutscher Ländereien auf niederländischem Gebiet, der sogenannten „Traktatländereien“, durch die niederländische Regierung sowie das „Entfeindungsverfahren“. 02.02.1951.

Schneidewind, U. (2018): Die Große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels. Fischer Taschenbuch Verlag.

Überherrn, Berviller-en-Moselle (vu) (o.J.): Chemin de la Frontière. Alter Grenzweg - eine grenzenlose Wanderung inmitten Europas. Flyer.

Wiemann, H. (o.J.): Aus vergangenen Tagen. Chronik der Samtgemeinde Bunde. Unter Mitarbeit von Enno Schmidt, Helmut Schröder und Helmut Tinnemeyer. Bunde: 1983.

Willemse, A. J. J. (1952): Kommentar zum Rechtsgutachten von Universitätsprofessor Carl Bilfinger, Heidelberg, Direktor des Max-Planck-Institutes für Völkerrecht. Bundesarchiv, B 183/66. Überlieferung einer Durchschrift des Kommentars zum Rechtsgutachten des Herrn Prof. Dr. Bilfinger über die Traktatrechte. 24.05.1952.

Zylmann, (1951): Die niederländischen Ansprüche auf die Emsmündung. Landesarchiv Aurich, NLA AU Dep. 1 N Nr. 3404. Zeitungsausschnittsammlung zur Grenzfrage mit den Niederlanden. Enthält: u.a. EntschlieÙung des Bundes der ostfriesischen Heimatvereine zu den holländischen Gebietsforderungen (1947); mehrere Ausgaben der "Holland-Nachrichten" (1949-1950). 03.11.1951.



Bijlage

De bijlage is beschikbaar in het Duits.

A1 Maßnahmenvorschläge für die touristische Inwertsetzung des Grenztraktats

Tabel 5: Anhang A1 | Maßnahmenvorschläge für die Inwertsetzung des Grenztraktats

Maßnahme: Jubiläum - 200 Jahre Grenztraktat (am 02. Juli 2024)	
A	Jubiläumsfeier in Kooperation mit der Festung Bourtange <ul style="list-style-type: none">• Einladung von rechtlichen Vertretern, z.B. Regierungsvertreter, Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission Unterkommission Nord, Kommunen• Einladung von Gastrednern, z.B. Zeitzeugen der Traktatkonflikte und deren Nachkommen, Historiker• Einladung von Institutionen, Verbänden und potenziellen Projektpartnern• Unterhaltungsprogramm, z.B. Spiele, musikalische Auftritte örtlicher Musikantengruppen, Fassanstich, Kinderflohmarkt, Tanzgruppen, Sportveranstaltungen• Begleitende Öffentlichkeitsarbeit über Flyer, Zeitungs- und Internetauftritt
B	Grenzwochenende <ul style="list-style-type: none">• Grenzüberschreitendes Programm, an deren Zusammenstellung sich Gemeinden, Touristen-Infos, Verbände und Privatpersonen beteiligen können und Angebote wie Entdeckungstouren, Radtouren, Ausstellungen, Konzerte, Sport- und Kulturevents, Flohmärkte und mehr anbieten• Grenzmarathon• Begleitende Öffentlichkeitsarbeit über Flyer, Zeitungs- und Internetauftritt, Infomaterial in Touristeninformationen
Maßnahme: Kulturtouristische Zielorte stärken	
A	Anlaufpunkte entwickeln und mit touristischen Angeboten verknüpfen <ul style="list-style-type: none">• Investitionen in bestehende kulturtouristische Einrichtungen und gemeinnütziger Organisationen (z.B. Festung Bourtange)• Verknüpfung der Einrichtungen zu einem grenzüberschreitenden Netzwerk, welches das Grenztraktat in seiner zukünftigen Entwicklungsarbeit inhaltlich einbindet• Inszenierung besonderer Orte und Landschaften• Bestehende touristische Anlaufpunkte in Wert setzen und die Geschichte des Meppener Traktats inszenieren, z.B. die Naturerlebnisorte Emsland Moormuseum, Erdöl-Erdgas-Museum Twist, Veenpark, Veenloopcentrum Weiteveen• Best Practice Beispiel: Interreg Projekt POMERANIA-NATUR- und KULTURerlebnisse
B	Neue Zielorte schaffen <ul style="list-style-type: none">• Attraktive Orte der Begegnung zur Stützung der sozialen Funktionen in den Ortschaften entwickeln (Outdoor-Schule, Schullandheim)• Die Staatsgrenze räumlich erlebbar machen, z.B. durch Landmarken• Galerie zur Historie des Grenzverlaufs, lokalisiert an der Schleuse Nieuwe Stanzijl (dort, wo die Ems Dollart Route über die Westerwoldsche Aa führt)• Erschaffung von Themenpfaden unter Einbezug der Infrastruktur, z.B. zu ehemaligen Schmuggelrouten und Schmuggellagern (Wirtschaftsanlagen und Bauernhöfe)• Trimpfade und Parkouranlagen• Standorte mit besonderen Panoramen markieren und inszenieren



C	Naturtourismus stärken	<ul style="list-style-type: none">• Kooperationsprojekt zur Blühstreifenansaat mit dem Deutsch-niederländischen Bienenzentrum (Imme Bourtanger Moor e.V.)
D	Förderung von Rad- und Wandertourismus	<ul style="list-style-type: none">• Gestaltung eines grenzüberschreitender Grenzurundweg mit Aussichtspunkten und Grenzsteinen <p>Radroute „Meppener Grenztraktat“: Bourtange (Festung) – Heede (Riesenlinde, Pilgerort) – Walchum (Walchumer Pünthe) – Hasseberg auf der Grenze – Selligen (Esdorpenlandschaft); ca. 70 Kilometer Länge</p> <ul style="list-style-type: none">• Barrierefreie Aussichtspunkte und Wanderwege• Einsatz digitaler Medien, z.B. das Planen von Routen über ein Geoportal, Geocaching, Etablierung von QR-Codes als Informationsträger• Best Practice Beispiele: Interreg Projekt Alter Grenzweg / Chemin de la frontière; Euregionales Wandern und Einsatz von digitalen Medien
E	Erstellung eines Tourismuskonzepts	<ul style="list-style-type: none">• Gemeinsame Erarbeitung eines Grenzüberschreitenden Tourismuskonzeptes der Landkreise Emsland und Leer sowie der Provinzen Groningen und Drenthe, in dessen Zentrum die Grenzgeschichte steht
F	Teilnahme an Interreg-Förderprogrammen	<ul style="list-style-type: none">• Erschließung eines Kontaktnetzwerkes mit regionalen Interreg-Projektpartnern• Maßnahmenintegration in Anknüpfung an Projektvorhaben, z.B. die Etablierung eines dem Grenztraktat gewidmeten Rad- und Wanderweges• Anknüpfung an potenzielles Interreg-Projekt Emslandlager (Ansprechpartner B. Finke)
Maßnahme: Öffentlichkeitsarbeit		
A	Projektvorstellung	<ul style="list-style-type: none">• Vorstellung des Projekts vor der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission (Unterkommission Nord)• Vorstellung des Projekts im Rahmen von Ausschüssen, Beiräten etc. Hinweis: Uwe Carli, Geschäftsleiter Naturpark Bourtanger Moor-Bargerveen bekundete hierzu bereits sein Interesse• Pressekonferenzen/-arbeit
B	Website/Digitale Medien	<ul style="list-style-type: none">• Einrichtung einer Projekt-Website als Informations- und Kommunikationsplattform• Einrichtung eines Geoportals mit thematischen Karten und einem Routenplaner für Rad- und Wanderrouten
C	Reise- und Touristenführer	<ul style="list-style-type: none">• Auftritt in Reise- und Routenführern, z.B. für die Dollart Route, Veenloopcentrum Weiteveen• Neue museale Konzepte für das Image und die Identität der Traktatgeschichte in der Grenzregion, z.B. im Emsland Moormuseum, Erdöl-Erdgas-Museum Twist, Veenpark, Veenloopcentrum Weiteveen



Maßnahme: Denkmalschutz

A Grenzsteinschutz

- Denkmalschutz der Grenzsteine und des Grenzpfahls zur Bewahrung letzter räumlicher Relikte des historischen Grenzverlaufs
Hinweis: Die Grenzpfähle im Bargerveen wurden in den vergangenen Jahren restauriert, Der Grenzpfahl 160-I in Bargerveen (zu sehen in der StoryMap) gehört bereits zu den Provinzialen Monumenten von Drenthe

B Schutz historischer Bausubstanz

- Sicherung und Aufwertung der historischen, für die Identität der Region bedeutenden Bausubstanz



A2 Kurzcharakteristik der Common Development Zones

Tabel 6: Anhang A2 | Common Development Zones innerhalb des Traktatgebiets (DRE = Provinz Drenthe, EL = Landkreis Emsland, GRO = Provinz Groningen, LER = Landkreis Leer)

Nr.	CDZ für	Kurcharakteristik	planerische Zuständigkeit
1	Siedlungsnutzung	Siedlungsstrukturen Bad Nieuweschans (NL) und Bunde (D)	GRO/LER
2	Natur und Landschaft	grenzüberschreitende Important Bird Area, mögliche Verbindungsachse des Natuurnetwerk Nederland, EU-VSG und LSG "Rheiderland"	GRO/LER
3	Siedlungsnutzung	pot. Siedlungserweiterung Bellingwolde Nord innerhalb des Traktatgebiets	GRO/LER
4	Natur und Landschaft	grenzübergreifende ökologische Verbindung zwischen dem Tijdenskanaal (NL) und dem Brualer Schloot (D)	GRO/LER/EL
5	Erneuerbare Energien	pot. Standort des Solarpark innerhalb des Traktatgebiets, Windpark Rhede-Brual (D) angrenzend	GRO/EL
6	Tourismus und Erholung und Natur und Landschaft	Festung Bourtange und Wanderwege (s. Infopoint in der StoryMap), mögliche Verbindungsachse des Natuurnetwerk Nederland, NSG "Neuheeder Moor"	GRO/EL
7	Erneuerbare Energien	pot. Standort des Solarpark innerhalb des Traktatgebiets, Windpark Rütenmoor (D) angrenzend	GRO/EL
8	Natur und Landschaft	mögliche Verbindungsachse Natuurnetwerk Nederland (mglw. für Brut- und Gastvögel)	GRO/EL
9	Tourismus und Erholung und Natur und Landschaft	Rad- und Wanderwege, Kabelbahn Ter Apel, Naturgebiet Ter Apel	GRO/EL
10	Tourismus und Erholung		DRE/GRO/EL
11	Siedlungsnutzung	Siedlungsstrukturen Rütenbrock	DRE/GRO/EL
12	Erneuerbare Energien	pot. Standort des Windpark innerhalb des Traktatgebiet, Windpark Fehndorf (D) angrenzend	DRE/EL
13	Tourismus und Erholung	Fehngebiete, grenzüberschreitende Rad- und Wanderwege (Zwartemeer), mglw. zukünftiges NTER-REG-Projekt zu Fluchtbewegungen der Emslandlager über die deutsch-niederländische Grenze	DRE/EL
14	Tourismus und Erholung und Natur und Landschaft	Naturpark Bourtanger Moor-Bargerveen (Notiz: zukünftiges Wassermanagement-Projekt gemäß Interview mit U. Carli)	DRE/EL



A3 Protokoll der Veranstaltung am 02. September 2022

- Fred H.: Die Leitbilder wurden für das gesamte Gebiet definiert und sind immer noch ein guter Ausgangspunkt der Diskussion.
- Frans S.: Vorschlag: Eine neue Version der Leitbilder für das TG definieren.
- Hiltrud P.: Findet gut, dass alle Themen in den Leitbildern platziert werden können und erkennt daher eine stetige Aktualität.
- Florian K.: Die Leitlinien sind aktuell, entworfen von Planern, die „um die Ecke schauen“. Es gibt auch eine Aktionskarte mit Projekten, die Aktualisierungsbedarf aufweist. Unser Fokus sollte auf dem Traktatgebiet liegen.
- Frans S.: Man sollte sich die Fragen stellen: Sollte diskutiert werden, ob es sich um ein Bauwerk oder Gebäude handelt, oder sollte der Fokus darauf liegen, dass es Chancen gibt, das Gebiet zu entwickeln?
- Fred H.: Das Traktat wurde ursprünglich festgelegt (von den Regierungen der NL und Hannover), um dem Schmuggel im Grenzbereich zuvorzukommen und diesen zu stoppen. Die Zeiten haben sich geändert. Eigentlich sollte das Gebiet landschaftlich entwickelt werden (in wertvollen Gebieten sollten keine Baugenehmigungen erlassen werden), in anderen Gebieten kann es baulich entwickelt werden.
- Henning T.: Solar- und Windparks sind ein wichtiges Thema. Die Kultur und der historische Wert des Gebietes würden Potentiale für eine Zusammenarbeit bieten (z.B. Fahrradroutes, Denkmäler, Naturschutz). Wo könnte das TG für solche Vorhaben genutzt werden?
- I. Müller: Leer hat nur einen kleinen Anteil am TG. Ein Großteil der Fläche ist bereits mit anderer Wertigkeit (Natur etc.) versehen. Es gibt keine Pläne, das TG zu entwickeln – nur, es in Wert zu setzen. Das TG wird nicht als Gunstraum für Solar- und Windenergie betrachtet. Leer möchte nicht die Chance verpassen, das freie Gebiet zu entwickeln (abseits von Bebauung).
- Hiltrud P.: Stimmt I. Müller zu. Sinn und Zweck des Traktats sollten nicht aus den Augen verloren werden.
- Florian K.: Der besondere Raum sollte auf eine zukunftsgerichtete Reise gebracht und entwickelt werden. Es gibt Räume, die innerhalb der letzten 200 Jahre bereits einer Belastungssituation ausgesetzt waren und ggf. bauliche Entwicklung zulassen würden. Möglichst viel des verbleibenden Raumes, dessen Wert über 200 Jahre erhalten blieb, sollte genutzt (Erhalt) werden.
- Hiltrud P.: Veränderungen im TG sollten einen hinreichenden Mehrwert für beide Seiten haben.



- Stephan C.: Erhalt geht oft mit einer Entwicklung einher: sollen neue Entwicklungen zugelassen werden, so müssen diese angepasst sein und einen Mehrwert für beide Partner darstellen.
- Frans S.: Soll aus dem TG ein „gemeinsames“ Gebiet werden?
- Fred H.: Das ist die eigentliche Idee der D-NL-Raumordnungskommission.
- Florian K.: Aktuell sind beide Partner noch recht restriktiv.
- Stephan C.: Der Raum muss als grenzübergreifend betrachtet werden.
- Ingo M.: Die Überlegungen sollten in einen größeren Kontext gerückt werden. Bsp. Grünes Band: Eine Entwicklung des Raumes und die Bewahrung der Werte ist gleichzeitig möglich. Europaweit/deutschlandweit gibt es ähnliche Modelle, z.B. Biosphärenreservate. Wie kann der Raum nachhaltig entwickelt werden? Dafür wird sich des Instrumentes der Zonierung bedient, Nutzungs- und Pufferzonen werden definiert. Dies könnte auf das TG übertragen werden, sodass sich alle Interessen wiederfinden.
- Hiltrud P.: Soll das Bauverbot als unverrückbar betrachtet werden oder soll es ein „Bauverbot *light*“ geben?
- Frans S.: Dafür sollten die Kernqualitäten identifiziert werden.
- Henning T.: Diese sind zu beachten, aber auch eine bauliche Entwicklung ist nicht ausgeschlossen. Eine wichtige Kernqualität ist auch die Energieentwicklung.
- Hiltrud P.: Es gibt zwei Möglichkeiten: Bebauung ausschließen oder gemeinsame Gebiete (zur Entwicklung) identifizieren.
- Peter S.: Was zählt eigentlich zur Bebauung? Welche Kategorien an Projekten sollten für das TG zugelassen werden?
- Stephan C.: Schlägt eine schrittweise Annäherung an die Kategorien vor. Was ist zulässig, was nicht? Eine erste Einigung könnte z.B. *keine Schwerindustrie* darstellen.
- Florian K.: Die Basis sollte eine grenzüberschreitende Regelung sein, die vor Gericht auch gewürdigt werden würde.
- Fred H.: Bsp. Europadorf (Projekt zwischen Rhede und Bellingwedde)
- Peter S.: Es muss eine Entscheidung getroffen werden, wie mit Belastungsräumen umgegangen wird? Welche Projekte sind gewollt, nach welchen Kriterien sind diese zu bewerten?
- Henning T.: Wann und wie sollen die Gemeinden einbezogen werden? Was sind die nächsten Projektschritte?
- Hiltrud P.: Schlägt vor, zeitnah über Nutzungen und mögliche Zonierungen zu diskutieren. → Nächste Termine am 16. September 2022 (online) und 30. September 2022 (Provinciehuis Groningen)



A4 Protokoll der Veranstaltung am 16. September 2022 (online)

- Leitbilder
 - Es zeigt sich, dass die Anweisung zur Umfrage von den Projektpartnern unterschiedlich ausgelegt wurde. Es wird beschlossen, dass die Landkreise Leer und Emsland erneut an der Umfrage teilnehmen.
- Best Practices (für den Umgang mit grenzübergreifenden Entwicklungsstrategien)

Best Practice	Konzeptkategorie
Territorialstrategie Bulgarien – Nord Mazedonien	Grenzübergreifendes Entwicklungskonzept
Lokale Entwicklungsstrategie LES Warndt-Saargau	Grenzübergreifendes Entwicklungskonzept
Europäisches Grünes Band	Naturschutzkonzept
Grünes Band Deutschland	Naturschutzkonzept
Modellregion Harz: Erlebnis Grünes Band	Natur- und Tourismuskonzept
Vechte-Dinkel-Projekt	Natur- und Tourismuskonzepte
Zwillings-Städte Valga-Valka	Siedlungsentwicklungskonzept
POMERANIA-NATUR- und KULTURerlebnisse	Förderprogramm für touristische Entwicklungskonzepte
Alter Grenzweg	Touristisches Entwicklungskonzept
Euregionales Wandern und Einsatz von digitalen Medien	Touristisches Entwicklungskonzept
Grenzübergreifende Energiekooperationen	Energetische Projekte

- Combined Map und Funktionale Zonierung
 - Die Combined Map enthält die wichtigsten räumlichen Strukturen, die für die funktionale Zonierung des Grenzgebietes relevant sein können. Die Darstellung erfolgt auf Gemeindeebene. Als Betrachtungsraum wird das Traktatgebiet sowie dessen unmittelbare Umgebung definiert.
 - Die funktionale Zonierung entspricht einem ersten Entwurf, der als Vorlage für die Teilnahme an der Mapping-Tool-Umfrage dienen soll. Die Projektpartner werden darüber informiert, vorbereitend für das nächste Meeting in Groningen, an dieser Umfrage teilzunehmen und somit präferierte, funktionale Suchzonen einzuzeichnen. Die Umfrageergebnisse sollen vornehmlich zur Diskussion der von Groningen und Drenthe geplanten Projektgebiete herangezogen werden.



A5 Protokoll der Veranstaltung am 30. September 2022

- Leitbilder und Kriterien für das Grenztraktat
 - Die Leitbilder und Kriterien wurden durch die Projektpartner vorab hinsichtlich ihrer Relevanz für das Traktatgebiet/den Grenzraum bewertet. Das Ergebnis ist in der anliegenden Tabelle „Grenztraktat Scoresheet Leitbilder“ dargestellt. Die Leitbilder, die seitens der Teilnehmer der Umfrage gegensätzlich beantwortet worden sind, wurden diskutiert (Leitbilder 1, 2a, 2d, 3c und 5). Das Diskussionsergebnis ist der Tabelle zu entnehmen.
- Funktionale Zonierung des Grenztraktats
 - Im Vorfeld der Sitzung wurden die Teilnehmer aufgefordert, Gebiete im Bereich des Grenztraktats aufgrund deren Eignung oder deren Vorbelastungen für die Nutzungen Tourismus/Erholung, Naturschutz, Siedlung und Erneuerbare Energien abzugrenzen. Diese ggf. auch grenzüberschreitend ausgewiesenen funktionalen Zonen (Common Development Zones) sollen nicht als scharf abgegrenzte Gebiete mit Ausschlusswirkung, sondern als Ermöglichungsräume für definierte Nutzungen betrachtet werden. Als Vorbild kann das Sereh Projekt dienen, das ein derartiges Gebiet mit gemeinsamen Entwicklungsideen belegt. Dem gemeinsamen Interesse entsprechende Vorhaben können – müssen aber nicht – in diesen Zonen realisiert werden. Das Bebauungsverbot des Grenztraktats soll für bauliche Vorhaben in den Entwicklungszonen keine Anwendung finden. Die beiderseits der Grenze geltenden genehmigungsrechtlichen Voraussetzungen für die Genehmigung und Umsetzung dieser Vorhaben behalten davon unberührt natürlich ihre Gültigkeit. Ziel ist eine konsensfähige funktionale Zonierung, die bestimmte Räume für definierte Nutzungen und Entwicklungen öffnet, während der Grundgedanke des Grenztraktats (Erhalt) in den übrigen Räumen bestehen bleibt.
 - Die Projektpartner stimmen mit den bisher grob abgegrenzten funktionalen Zonen überein. Ausnahmen stellen, die im nördlichen Projektgebiet verzeichneten, funktionalen Zonen (Erneuerbare Energien, Siedlungsentwicklung) dar, die im Rahmen des TOP 4 näher diskutiert wurden. Die Karte der funktionalen Zonierung wird unter Berücksichtigung der Diskussionsergebnisse überarbeitet und den Projektpartnern mit der Bitte um Stellungnahme zeitnah zur Verfügung gestellt.
- Umgang mit konkreten Projekten



- Vor dem Hintergrund beiderseitiger Zustimmung sollen zukünftig bauliche Maßnahmen innerhalb des Traktats in den definierten Common Development Zones realisiert werden können. Im Vordergrund soll der Leitgedanke der Wechselseitigkeit auf beiden Seiten stehen. Eine detailliertere Abgrenzung der Common Development Zones der Funktion Erneuerbare Energien (EE) wird den Projektpartnern anliegend zur Verfügung gestellt. Eine Stellungnahme dazu wird erwartet.

Die konkreten Projekte wurden seitens der Teilnehmer wie folgt beurteilt:

- Funktionszone EE Nähe Bellingwolde/Rhede (geplanter Solarpark in der Provinz Groningen): generelle Zustimmung durch den LK Emsland
- Funktionszone EE Nähe Ter Apel/Sustrum-Moor (geplanter Solarpark in der Provinz Groningen): generelle Zustimmung durch den LK Emsland
- Funktionszone EE Nähe Emmer Compascuum/Fehndorf (geplanter Windpark in der Gemeinde Emmen/Provinz Drenthe): Zustimmung durch den LK Emsland (Abgrenzungen des geplanten Windparks sollen an Bas Houwing übermittelt werden)
- Funktionszone EE Nähe Oudeschans/Dünebroeck (geplanter Solarpark in der Provinz Groningen): keine Zustimmung durch den LK Leer

Begründung: Vor dem Hintergrund fehlender Vorbelastungen auf deutscher Seite sieht der Landkreis Leer keine hinreichende Argumentation, die für die Inanspruchnahme des Traktats spricht.

- Funktionszone Siedlungsentwicklung nördlich Bellingwolde (geplante Siedlungserweiterung): unklare Beurteilung

Begründung: Der Erweiterung des Siedlungsgebietes Bellingwolde Nord wird vorerst nicht generell zugestimmt, allerdings wird sie seitens des Landkreises Leer auch nicht ausgeschlossen. Bisher wurde zu diesem Vorhaben kein interner Beschluss gefasst, daher müsse das Vorhaben nach Vorlage weiterer Informationen geprüft werden.

- Partizipation der Gemeinden
 - Die Gemeinden werden seitens der Landkreise und Provinzen über die Ergebnisse der heutigen Sitzung informiert. Über das Projekt selbst erfolgt keine weitere Beteiligung durch das Planungsbüro.
- Die letzte Veranstaltung wird am 18.11.2022 in Assen (Drenthe) stattfinden. An der Veranstaltung sollen alle bisherigen Projektpartner teilnehmen.



A6 Protokoll der Veranstaltung am 18. November 2022

- Grundsätze der Vision Meppener Traktat 2.0
 - Die Grundsätze und Prinzipien der *Vision Meppener Traktat 2.0* wurden diskutiert. Dabei wurde die Auslegung der Wechselseitigkeit und Gegenseitigkeit in den CDZ so definiert, dass bauliche Vorhaben auf beiden Seiten der Grenze grundsätzlich möglich sein sollen, während planerische Genehmigungskriterien weiterhin Beachtung finden. Vornehmlich sollen die Prinzipien der Vereinfachung von Genehmigungsprozessen dienen. Die Diskussionsergebnisse sollen in Form von Fallbeispielen in den Ergebnisbericht aufgenommen werden und der Erläuterung der Grundsätze dienen. Ergänzend zu den präsentierten Inhalten soll der Grundsatz der *guten Nachbarschaft* mit aufgenommen werden und Ausgangspunkt aller Handlungen in der Zukunft darstellen.
- Kulturhistorische Bedeutung des Grenztraktats
- Maßnahmenvorschläge zur Inwertsetzung des Traktats
 - Insgesamt handelt es sich um vier Maßnahmenfelder mit dreizehn Maßnahmenvorschlägen, die der StoryMap sowie dem Ergebnisbericht zu entnehmen sein werden. Repräsentativ wurden zwei Maßnahmenvorschläge vorgestellt: die Entwicklung eines Rad- und Wanderrundweges sowie das von Bert Finke initiierte Projekt *Emslandlager*. Die visuellen Inhalte des Emslandlager-Projektes sollen vertraulich behandelt werden und werden den Projektpartnern daher nicht zur Verfügung gestellt. Es wurden von den Teilnehmern weitere Projekte benannt, die in Form von Gedenkstätten bereits jetzt einen Beitrag zur Inwertsetzung leisten: Gedenkstätte Esterwegen, Westerborgpad, Infosäule in Bad Nieweschans und Hühnenweg.
- Common Development Zones
 - Dem gemeinsamen Interesse entsprechende Vorhaben können – müssen aber nicht – in den definierten Zonen realisiert werden. Das Bebauungsverbot des Grenztraktats soll in den CDZ Erneuerbare Energien sowie Siedlungsentwicklung nicht zur Anwendung kommen. Hier steht das Bauverbot ausgewählten Maßnahmen und Vorhaben nicht entgegen. Dabei wurde betont, dass eine bauliche Entwicklung in Siedlungsbereichen nur für ausgewählte, hinreichend begründete Maßnahmen gestattet wird. Die Zulässigkeit von Nutzungen in den CDZ Erneuerbare Energien richtet sich gezielt nach der Art des Vorhabens. In den ausgewiesenen CDZ für Tourismus und Erholung be-



halten die Bestimmungen des Grenztraktats (z.B. Bebauungsverbot) ihre Gültigkeit. Die bauliche Entwicklung soll jedoch nicht ausgeschlossen sein, sofern diese im Zusammenhang mit sanftem Tourismus steht. Vorhaben dieser Art sollen im Einzelfall betrachtet werden. Die beiderseits der Grenze geltenden genehmigungsrechtlichen Voraussetzungen für die Genehmigung und Umsetzung dieser Vorhaben behalten davon unberührt ihre Gültigkeit. Die CDZ gemischter Nutzung sollen bestehen bleiben, wobei beachtet werden muss, dass Schutzgebiete der CDZ Natur und Landschaft nicht durch Maßnahmen beeinträchtigt werden. Als weitere CDZ soll das *Meppener Traktat* als Bereich ergänzt werden, in denen die bisherigen Bestimmungen für den Umgang mit dem Traktatstreifen weiterhin gelten.

- Umsetzung der Vision
 - Regelmäßige Zusammenkünfte der Teilnehmer werden aktuell nicht als vorrangig betrachtet. Im Vordergrund soll die Vereinfachung der Arbeitsprozesse im regionalplanerischen Umgang mit Vorhaben im Traktatbereich stehen. Je nach Belieben der Teilnehmer sollen die Projektergebnisse weiteren Akteuren vorgelegt werden, die für die prozesshafte Entwicklung der Vision relevant sind. Dazu zählen die Initiatoren des Projektes, die Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission, die provincialen Parlamente (Provinciale Staten), Regionalministerien, Landkreise und Landräte sowie Städte und Gemeinden.
 - Die Vorstellung der Dokumentationen des Projektes in Gremien sowie den Regionalministerien soll den Ausgangspunkt für weitere gemeinsame Vereinbarungen bilden. Der Ergebnisbericht soll eine Grundlage für die Entwicklung weiterer Maßnahmen wie der Öffentlichkeitsarbeit und weiteren Projektvorhaben bilden. Die Fertigstellung des Berichts erfolgt voraussichtlich im Dezember 2022.
 - Betreffend der regionalplanerische Verankerung der Vision wurden wenig Äußerungen getätigt. Lediglich seitens der Provinz Drenthe wurde festgehalten, dass weder in dem Omgevingsvisie noch der Omgevingsverordening Änderungen bezüglich des Traktatgebietes und den CDZ erfolgen.