

Vergaderjaar 1996–1997

**25 199**

## **Goedkeuring van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Canada tot voortzetting van het op 4/5 december 1986 tot stand gekomen verdrag inzake de opleiding van eenheden van de Nederlandse strijdkrachten in Canada**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inleiding**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Het thans voorliggende verdrag dient ter vervanging van het op 4/5 december 1986 te 's-Gravenhage bij briefwisseling tot stand gekomen verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Canadese Regering houdende een overeenkomst inzake opleiding van eenheden van de Nederlandse strijdkrachten in Canada (Trb. 1987, 20), welk verdrag op 31 december 1996 afliep. Voornoemd verdrag had in de praktijk betrekking op de training van eenheden van de Koninklijke Luchtmacht in het laagvliegen vanuit de Canadese luchtmachtbasis Goose Bay. Hoewel het onderhavige verdrag tevens voorziet in de mogelijkheid overige eenheden van de Nederlandse strijdkrachten op te leiden op Canadees grondgebied, zal het voorlopig voornamelijk dienen als juridische basis voor het voortzetten van deze laagvlieg oefeningen.

De Canadese luchtmachtbasis Goose Bay, gelegen in Labrador, bestaat sinds 1941 en wordt sinds eind jaren '50 gebruikt voor laagvlieg oefeningen. Aanvankelijk werd alleen door het Verenigd Koninkrijk geoefend in het laagvliegen vanuit Goose Bay. Later, vanaf 1980, gingen Canada zelf, de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek Duitsland meedoen aan deze oefeningen. Sinds 1986 participeert ook het Koninkrijk der Nederlanden in deze oefeningen.

De Nederlandse oefeningen vanuit Goose Bay worden uitgevoerd op basis van twee documenten. Het eerdergenoemde verdrag van 1986 waarin de algemene afspraken, de toestemming voor het laagvliegen en de status van het personeel wordt uiteengezet en het op 20 februari 1996 ondertekende Memorandum of Understanding (MoU) tussen de Ministers van Defensie van Canada, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en het Koninkrijk der Nederlanden inzake geallieerde militaire activiteiten in Goose Bay, Canada. In voornoemd document zijn de meer gedetailleerde afspraken uiteengezet.

#### **Noodzaak tot laagvliegen**

Na de gewijzigde veiligheidssituatie in 1989 heeft de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) in een aantal studies de noodzaak tot laagvliegen onderzocht en bevestigd. De argumentatie ten faveure van het laagvliegen is gebaseerd op een aantal elementen, zoals verrassing, het

vermijden van geleide wapens, (visuele) identificatie van doelen, luchtverdediging tegen laagvliegende tegenstanders en slechte weersomstandigheden.

Uiteraard brengt het laagvliegen enige gevaren met zich mee voor de vlieger. Zo bestaat er een verhoogd risico van een botsing met obstakels of met de grond en een kwetsbaarheid voor lichte wapens. Het eerstgenoemde risico kan worden verholpen door een grote kundigheid en geoefendheid van de vlieger; het tweede risico is operationeel gezien een risicofactor die als zodanig moet worden geaccepteerd.

In recente conflicten is het laagvliegen slechts weinig toegepast. Dit was echter meer het gevolg van de omstandigheden ter plaatse dan van een falen van de tactiek op zich. Daarnaast is het van belang en is men op grond van het humanitair oorlogsrecht verplicht, de burgerbevolking zo veel mogelijk te sparen bij het aanwenden van militair geweld. Visuele identificatie van de doelen alvorens tot de aanval over te gaan kan hiertoe bijdragen en kan in de vaak verwarrende omstandigheden op de grond tijdens vredesoperaties van essentieel belang zijn. Tenslotte spelen de weersomstandigheden en de terreineigenschappen een grote rol. De verwachte operatiegebieden van de Koninklijke Luchtmacht brengen met zich mee dat indien zichtcontact noodzakelijk is voor het uitvoeren van de missie, dit veelal alleen mogelijk is op geringe of middelbare hoogte. Omdat nagenoeg alle luchtafweersystemen de grootste risicofactor vormen op middelbare hoogte, en de capaciteit van de zelfbeschermingsmiddelen daardoor snel overbelast kan raken, zal al snel een beroep moeten worden gedaan op laagvliegtactieken. Vermindering van de beoefening hierin is, gerelateerd aan de waarschijnlijkheid van inzet, operationeel gezien dan ook niet aanvaardbaar.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat het behouden van optimale flexibiliteit van het luchtwapen met zich mee brengt dat het noodzakelijk is de laagvliegtraining onverminderd voort te zetten. In verband met de wijzigingen in de mogelijkheden tot het houden van laagvliegtrainingen in Europa, is het aantal vluchten dat vanuit Goose Bay zal worden gevoerd verhoogd. Nederland heeft wat betreft het oefenen in het laagvliegen vanuit Goose Bay een behoefte aan maximaal 4000 vluchten per jaar. Zoals gesteld tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Defensie (zie kamerstukken II 1995/96, 24 400 X, nr. 78), zullen in het algemeen niet meer dan 3000 vluchten worden uitgevoerd. Indien een aanzienlijk hoger aantal vluchten wordt uitgevoerd boven het aantal van 3000, tot het maximum van 4000, zal de Kamer hierover worden ingelicht. Eveneens zal de Kamer worden ingelicht indien andere landen toetreden tot het laagvliegproject. De bepalingen inzake het aantal vluchten worden uiteengezet in het MoU en worden derhalve bij de navolgende beschouwing van het verdrag niet besproken.

### **Milieu-aspecten**

Het Canadese milieueffectrapport (mer) inzake het laagvliegen vanuit Goose Bay werd tijdens de besprekingen aangaande verlenging van het MoU uitvoerig belicht. De belangrijkste conclusies van de mer waren dat er geen bewijs was gevonden dat het laagvliegen ernstige schade aan het milieu toebrengt, en dat er een onafhankelijk instituut opgericht moest worden om de milieueffecten blijvend te onderzoeken. Dit instituut zou een adviserende rol moeten krijgen en zou vertegenwoordigers van de verschillende volkeren in het gebied tot haar leden moeten rekenen. Het instituut is thans in oprichting, maar wacht onder andere nog op een antwoord van de Innu-groepering. Deze groepering, waarover hieronder meer, is van mening dat het instituut een dwingend advies moet kunnen geven. De Canadese regering heeft daarentegen reeds laten weten dat indien het instituut zou adviseren het laagvliegen te stoppen, aan een dergelijk advies gehoor zou worden gegeven.

De aandacht voor het milieu is in het verdrag in een aantal bepalingen neergelegd. Zo is, evenals in het verdrag van 1986, naast de algemene en gangbare bepaling dat de Nederlandse eenheden zich dienen te houden aan de Canadese wetgeving, een aanvullende bepaling opgenomen waarin afzonderlijk wordt gesteld dat de Nederlandse eenheden de Canadese wet- en regelgeving dienen te respecteren. Daarnaast is eveneens overgenomen uit het verdrag van 1986 de bepaling dat Nederland de kosten zal dragen voor milieuonderzoek en milieuprojecten die verband houden met het Nederlandse laagvliegen. De bepaling inzake de betalingsverplichting voor Nederland voor opruimkosten bij beëindiging van het verdrag, voorheen voornamelijk opgenomen met het oog op niet-geëxplodeerde munitie, is aangescherpt en omvat thans ook kosten voor milieu-gerichte opruiming en herstel van de eventueel beschadigde natuur in het gebied.

### **Minderheden**

De meest uitgesproken tegenstanders van het laagvliegen vanuit Goose Bay zijn de Innu-indianen. Het is onduidelijk hoe groot deze bevolkingsgroep is; volgens de mer van 1995 bedraagt zij ruim 1200, terwijl andere schattingen uiteen lopen van 1500 tot 13 000. Aangezien het Innu-volk naast Innu bestaat uit de Naskapi en een deel van de Montagnais, is het zeer waarschijnlijk dat de hogere schattingen gebaseerd zijn op de totale bevolking van deze drie volkeren. De Innu wonen overigens niet in het laagvlieggebied zelf, maar in een tweetal dorpjes in de buurt van het dorp Happy Valley-Goose Bay (Sheshatshit en Utshimassit). De Innu trekken tweemaal per jaar het laagvlieggebied in om aldaar traditionele jachtkampen in te richten. Deze perioden komen niet overeen met het «hoogseizoen» voor het laagvliegen, maar vertonen wel enige overlap met de laagvliegperiode. Hierdoor komt het dus voor dat de Innu in het laagvlieggebied aanwezig zijn tijdens laagvlieg oefeningen.

De Innu zijn van mening dat het laagvliegen plaatsvindt boven grondgebied dat aan hen toekomt. Elk inheems volk in Canada mag een claim indienen voor land dat traditiegetrouw en sinds oudsher door dat volk bewoond wordt. Dergelijke landclaims zijn in Canada grondwettelijk erkend, evenals de overige rechten van de inheemse volkeren. De Innu hebben een claim ingediend die ruim tweederde van de provincie Labrador beslaat, alsmede een deel van Quebec (een gebied van ruwweg de omvang van continentaal Europa). Deze landclaim vertoont bovendien grote overlap met eerder ingediende landclaims van de Labrador Inuit. Tenslotte hebben de Innu de onderhandelingen met de Canadese overheid lange tijd geboycot uit ontevredenheid over het verloop van de onderhandelingen.

De verhoudingen tussen de Canadese overheid en de Innu zijn een interne Canadese aangelegenheid. Desalniettemin is meermalen betoogd dat Nederland, door participatie in het laagvliegproject, meewerkt aan de vermeende schending van de rechten van de Innu. Hierbij wordt aangevoerd dat het laagvliegen een schending zou inhouden van het op 19 december 1966 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) (Trb. 1969, 99), alsmede in strijd zou zijn met de zogenoemde «Rio Verklaring inzake Milieu en Ontwikkeling» (VN Conferentiedocument A/CONF. 151/26 (Vol. 1)). Zoals eerder gesteld, bevat de Canadese grondwet (Constitution Act, 1981, waarin opgenomen de Canadian Charter of Rights and Freedoms) een aantal rechten specifiek ten behoeve van de inheemse volkeren. Canada is partij bij het IVBPR, alsmede bij het eveneens op 19 december 1966 te New York tot stand gekomen Facultatief Protocol behorende bij het IVBPR (Trb. 1969, 99), dat voorziet in een klachtenregeling. Wat betreft de Rio Verklaring zij opgemerkt dat voldaan is aan het principe dat een mer moet worden opgesteld voor activiteiten die mogelijk schade aan het milieu

kunnen toebrengen (principe 17), alsmede, middels de grondwettelijke bepalingen daaromtrent, aan het principe met betrekking tot respect voor de inheemse bevolking (principe 22).

Naast de wettelijke en grondwettelijke invulling van de eerbiediging van de mensenrechten geldt voor het laagvlieggebied nog een aantal praktische maatregelen die tot doel hebben de last voor de inheemse bevolking te verlichten. Zo worden communicatiemiddelen aangeboden om aan de vluchtleiding te kunnen doorgeven waar de jachtkampen zich bevinden. Dergelijke locaties worden vervolgens ontzien. Het is echter opmerkelijk dat reeds in 1990, tijdens een rechtszaak aangespannen door het Innu-volk in Canada, is vastgesteld dat de Innu stelselmatig hebben geweigerd enige medewerking te verlenen aan deze oplossing. Het is zelfs voorgekomen dat jachtkampen werden opgegeven als zijnde verlaten, waarna de jachtkampen zonder waarschuwing weer werden «bewoond» en vervolgens klachten werden gehoord vanwege het overvliegen van een dergelijk kamp.

Duidelijk is dat de kern van de problematiek omtrent het Innu-volk gelegen is in het feit dat de Innu nog geen overeenstemming hebben bereikt met de Canadese overheid met betrekking tot hun landclaim. De Innu hebben getracht de Nederlandse overheid bij deze onderhandelingen te betrekken door te eisen dat Nederland rechtstreeks besprekingen aangaat met de Innu, en wel op voet van gelijkheid. Dit is volkenrechtelijk echter niet mogelijk. De Innu verdienen zonder meer respect en een begripvolle benadering. Niets geeft echter aan dat de Canadese overheid hieraan niet zou voldoen. Over dit onderwerp is in het verleden reeds uitvoerig met het parlement van gedachten gewisseld (zie bijvoorbeeld Handelingen II 1995/96, blz. 58 4193–58 4197).

### **Het verdrag**

Zoals in de inleiding gesteld zal het verdrag voorlopig met name dienen ter voortzetting van de hierboven besproken laagvlieg oefeningen vanuit Goose Bay. De opzet van het verdrag is echter verruimd, waardoor de mogelijkheid wordt geboden ook andere militaire training of oefeningen op Canadees grondgebied uit te voeren. Hierbij kan worden gedacht aan oefeningen van het Korps Mariniers of eenheden van de Koninklijke Luchtmacht voor andere doeleinden dan het laagvliegen en vanuit andere locaties dan Goose Bay. De locaties waarop dergelijke oefeningen of trainingen worden gehouden worden vastgesteld in onderling overleg tussen de Ministers van Defensie van de beide landen.

De status van het personeel zal voor al deze doeleinden hetzelfde zijn, namelijk zoals uiteengezet in het verdrag. Het eerdergenoemde MoU daarentegen is alleen van toepassing op het gebruik van de (laagvlieg)-faciliteiten van Goose Bay. Dat betekent dat de nadere, operationele afspraken voor eventuele oefeningen of training van andere eenheden van de Nederlandse strijdkrachten in Canada afzonderlijk moeten worden vastgelegd. Op dit moment zijn er echter nog geen concrete voornemens tot het houden van dergelijke training of oefeningen.

### **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

#### **Artikel 1**

De enige wijziging ten opzichte van het verdrag van 1986 is dat de locatie Goose Bay is vervangen door «gebieden in Canada gezamenlijk uitgekozen». Deze benadering is gekozen om het mogelijk te maken in de toekomst ook andere krijgsmachtdelen oefeningen te laten houden in Canada. Uiteraard vinden dergelijke oefeningen niet plaats in hetzelfde gebied als het laagvliegen. Hierdoor ziet het verdrag niet meer alleen op

laagvliegen, maar ook op het houden van andere militaire oefeningen en training door de Nederlandse krijgsmacht op Canadees grondgebied.

## **Artikel 2**

Deze bepaling is inhoudelijk ongewijzigd.

## **Artikel 3**

Nieuw is de verwijzing naar de verplichtingen van Canada onder het volkenrecht. Daarnaast is de toepassing van Nederlandse regelgeving met betrekking tot de training zelf afhankelijk gesteld van de eerbiediging van de Canadese wet- en regelgeving. Dit was juridisch gezien altijd al het geval. Omwille van de zorgvuldigheid en duidelijkheid is dit thans echter ook nadrukkelijk zo verwoord.

## **Artikel 4**

Deze bepaling is ongewijzigd.

## **Artikel 5**

Deze bepaling is inhoudelijk niet gewijzigd maar is wat betreft verwoording in overeenstemming gebracht met soortgelijke bepalingen uit de verdragen tussen Canada en respectievelijk het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.

## **Artikel 6**

Deze bepaling is ongewijzigd.

## **Artikelen 7 en 8**

Deze bepalingen zijn inhoudelijk hetzelfde als die van artikel 7 van het verdrag van 1986.

## **Artikel 9**

Verwijderd is de verwijzing naar niet-militaire vaar-, voer- en vliegtuigen. De bepaling daaromtrent in het verdrag van 1986 (artikel 8) was juridisch een aanvulling op artikel VIII, eerste lid, van het op 19 juni 1951 te Londen tot stand gekomen Verdrag tussen de Staten die partij zijn bij het Noord-Atlantische Verdrag, nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten (NAVO Statusverdrag) (Trb. 1951, 114) en is op verzoek van Canada aangepast. De huidige bewoording zorgt tevens voor overeenstemming tussen de teksten van de verschillende bilaterale verdragen.

## **Artikel 10**

Wijzigingen ten opzichte van het verdrag van 1986 (artikel 9) zijn de eis dat het MoU in overeenstemming dient te zijn met het verdrag zelf en de verwijzing naar de amenderingsclausule van het MoU. De huidige strekking was juridisch altijd al van toepassing maar is omwille van de zorgvuldigheid en duidelijkheid thans echter ook nadrukkelijk zo verwoord.

## **Artikel 11**

Deze nieuwe bepaling is nodig om de verhouding met het aflopende verdrag duidelijk te maken.

## **Artikel 12**

De wijziging ten opzichte van het verdrag van 1986 (artikel 10, onder a) is dat thans de mogelijkheid wordt geboden het verdrag voor vijf jaar te verlengen na een looptijd van 10 jaar. Een dergelijke verlenging valt onder de werking van artikel 9, eerste lid, juncto artikel 7, onderdeel e, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

## **Artikel 13**

Deze bepaling is ongewijzigd ten opzichte van de bepaling vervat in artikel 10, onder b, van het verdrag van 1986.

## **Artikel 14**

Deze bepaling is gewijzigd ten opzichte van de bepaling vervat in artikel 11, onder a, van het verdrag van 1986 door opname van de verplichting de kosten te dragen voor eventuele gedwongen ontslagen of contractbreuken bij opzegging of schorsing van het verdrag. Een dergelijke bepaling is gebruikelijk en, gezien de investeringen door Canada gedaan in het kader van het laagvliegproject, vanzelfsprekend. Eveneens vanzelfsprekend is dat de hoogte van de kosten onderwerp is van nadere besprekingen en dat de resterende waarde voor Canada van de investeringen verdisconteerd worden met de eventuele betalingsverplichting.

## **Artikel 15**

Deze bepaling is ongewijzigd ten opzichte van de bepaling vervat in artikel 11, onder b, van het verdrag van 1986.

## **Artikel 16**

Deze bepaling is gewijzigd ten opzichte van de bepaling vervat in artikel 11, onder e, van het verdrag van 1986 door de bepaling ten opzichte van het opruimen van niet-geëxplodeerde munitie aan te vullen met herstel van de eventueel veroorzaakte schade aan het milieu.

## **Koninkrijkspositie**

Het verdrag zal, voor wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor Nederland gelden.

De Staatssecretaris van Defensie,  
J. C. Gmelich Meijling

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. A. F. M. O. van Mierlo