

27 097

Defensieverdragen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland; Bergen, 6 oktober 1997**A****ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 februari 2000 en het nader rapport d.d. 25 april 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 november 1999, no. 99.005255, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de Aanvullende Overeenkomst bij het Verdrag van 19 juni 1951 tussen de Staten die partij zijn bij het Noord-Atlantisch Verdrag nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten met betrekking tot de in het Koninkrijk der Nederlanden gestationeerde Duitse strijdkrachten, met Protocol; Bergen, 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 124), het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de stationering van strijdkrachten van de Bondsrepubliek Duitsland in het Koninkrijk der Nederlanden, met Protocolnotitie; Bergen, 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 123), het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland inzake het ter beschikking stellen van onroerend goed en het medegebruiken van oefenvoorzieningen; Bergen, 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 119), het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland inzake de door het Koninkrijk der Nederlanden te verlenen ondersteuning bij het beheer van onroerend goed te Budel, met bijlagen; Bergen, 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 120), het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland inzake de door de Bondsrepubliek Duitsland te verlenen ondersteuning bij het beheer van onroerend goed te Seedorf, met bijlagen; Bergen, 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 121), het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland inzake het medegebruiken van oefenvoorzieningen; Bergen, 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 122), het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland inzake de algemene voorwaarden voor het 1 (Duits/Nederlandse) Legerkorps en de aan het korps verbonden eenheden en instellingen; Bergen, 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 117) en het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland inzake de organisatie van de activiteiten van het 1 (Duits/Nederlandse) Legerkorps en het Air Operations Coordination Center, met Bijlagen; Bergen, 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 118), met toelichtende nota.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 november 1999, nr. 99.005255, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies

inzake de bovenvermelde verdragen rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 februari 2000, nr. W07.99/0560/II, bied ik U hierbij aan.

Inleiding

De onderhavige verdragen hebben betrekking op de stationering van Duitse legereenheden op Nederlands grondgebied en het gebruik van onroerende zaken en het medegebruik van oefenvoorzieningen van de krijgsmachten op het grondgebied van beide verdragsstaten. De verdragen vormen een onderdeel van de herziening van de positie van Duitsland in het Bondgenootschap van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) na de Duitse hereniging in 1990.

Er wordt gestreefd naar snelle inwerkingtreding van de voorliggende verdragen. Dit streven is, gezien de aanwezigheid van de Duitse krijgsmacht in Nederland, begrijpelijk. De Raad van State doet de navolgende suggesties die vooral strekken tot aanvulling van de toelichtende nota.

1. Sommige van de verdragen noemen in hun opschrift de beide staten als verdragspartijen, andere daarentegen geven in hun opschrift aan dat zij door regeringen zijn gesloten. Zowel naar Nederlands staatsrecht als naar volkenrecht kunnen slechts staten en organisaties van staten partij zijn bij een verdrag. De opschriften van de in het Tractatenblad gepubliceerde teksten zijn in dit opzicht juist, doch het wekt bij het college bevreemding dat op deze wijze in de behandeling door Nederland een wijziging wordt aangebracht in een reeds aanvaarde en authentieke tekst.

In de toelichtende nota ware nader te verklaren waarom in sommige verdragen de staten en in andere de regeringen zijn genoemd als verdragspartijen en ware tevens aan te geven dat in beide gevallen de staten de verdragspartijen zijn.

1. Gelet op het advies van de Raad van State is aan het begin van hoofdstuk II een alinea toegevoegd. Voor de titels van de in het Tractatenblad gepubliceerde verdragen moet overigens worden verwezen naar rubriek B van elk Tractatenblad; deze wijken uiteraard nooit af van de authentieke tekst.

2. Besloten is tot voorlopige toepassing van het Legerkorpsverdrag,¹ het Legerkorpsakkoord² en het Akkoord inzake het medegebruik van oefenvoorzieningen.³ In het Protocol gevoegd bij het Legerkorpsverdrag staat onder punt 1, dat het Legerkorpsverdrag en het Legerkorpsakkoord met ingang van 1 december 1997 voorlopig zullen worden toegepast. Deze voorlopige toepassing blijkt echter ook gevolgen te hebben voor de werking van de Aanvullende Overeenkomst.⁴ In artikel 5 van het Legerkorpsverdrag wordt namelijk verwezen naar dat verdrag om de rechtspositie van de strijdkrachten, de civiele component daarvan en hun gezinsleden te bepalen. De Aanvullende Overeenkomst zal echter pas op de eerste dag van de tweede maand na de uitwisseling van de akten van bekrachtiging in werking treden. De voorlopige toepassing van het Legerkorpsverdrag lijkt derhalve tot gevolg te hebben dat ook de bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van militairen uit de Aanvullende Overeenkomst al van toepassing zijn. Aan deze doorwerking van een nog niet goedgekeurd verdrag ware in de toelichtende nota aandacht te besteden.

2. De toelichting op artikel 15 van het Legerkorpsverdrag (Slotbepalingen) is met een alinea aangevuld.

3. Voorts merkt het college op dat in de toelichtende nota geen reden wordt gegeven voor het voorlopig toepassen van het Legerkorpsakkoord. Het argument dat het Legerkorpsakkoord voorlopig moet worden toegepast omdat het Legerkorpsverdrag voorlopig wordt toegepast, zou slechts dan valide zijn indien de samenhang tussen het verdrag en het akkoord zodanig is dat voorlopige toepassing van het verdrag onmogelijk of zinledig is zonder voorlopige toepassing van het akkoord. De toelichtende nota dient te worden aangevuld.

¹ Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de algemene voorwaarden voor het I (Duits/Nederlandse) legerkorps en de aan het korps verbonden eenheden en instellingen; Bergen (Duitsland), 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 117).

² Akkoord tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de organisatie en de activiteiten van het 1 (Duits/Nederlandse) Legerkorps en het Air Operations Coordination Center; met Bijlagen; Bergen (Duitsland), 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 118).

³ Akkoord tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake het medegebruiken van oefenvoorzieningen; Bergen (Duitsland), 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 122).

⁴ Bergen, 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 124).

3. Aan het eind van de toelichting op het Legerkorpsakkoord (hoofdstuk II, onderdeel D, paragraaf 2) is de alinea met betrekking tot de voorlopige toepassing uitgebreid.

4. Er is een groot tijdsverloop geweest tussen de ondertekening van het Legerkorpsverdrag, het Legerkorpsakkoord en het Akkoord inzake het medegebruik van oefenvoorzieningen en het voorleggen ter goedkeuring daarvan aan de Staten-Generaal. Juist nu het noodzakelijk werd geacht de desbetreffende overeenkomsten zo spoedig mogelijk toe te passen, is het pas thans voorleggen ter goedkeuring niet zonder meer begrijpelijk. De Raad adviseert in de toelichtende nota een verklaring te geven voor het tijdsverloop.

4. Onderdeel D (Parlementaire goedkeuring) van hoofdstuk I is terzake aangevuld.

5. In de verdragen zijn bepalingen opgenomen die verdere uitwerking in de Nederlandse rechtsorde behoeven. Zo hebben de artikelen 2 en 5 van de Aanvullende Overeenkomst betrekking op de toepasselijkheid van de Vreemdelingenwet. In artikel 5 van de Aanvullende Overeenkomst is geregeld dat leden van de Bundeswehr en hun gezinsleden zich niet hoeven aan te melden volgens de voorschriften van de Vreemdelingenwet en zijn vrijgesteld van de vreemdelingenregistratie. Op dit moment is krachtens de Vreemdelingenwet niet in een dergelijke uitzondering voorzien. De toelichtende nota vermeldt dit niet. Het college beveelt aan, mede gelet op aanwijzing 313, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, de te wijzigen regelingen in de toelichtende nota te noemen.

5. De Vreemdelingenwet voorziet volgens de Raad niet in een regeling waarbij de leden van de Bundeswehr en hun gezinsleden zich niet hoeven te melden en vrijgesteld zijn van de vreemdelingenregistratie. Echter, gelet op het feit dat het om een specifieke groep van personen gaat die met name bekend is, zou een wijziging van die wet niet behoeven plaats te vinden. Daarnaast heeft de in het verdrag vastgelegde regeling geen betrekking op iedere burger, en is rechtstreeks toepasselijk op bedoelde personen.

6. Volgens onderdeel D (Parlementaire goedkeuring) van de Inleiding van de toelichtende nota zijn tijdens de verdragsonderhandelingen met Duitsland op een aantal detailpunten verschillen van inzicht blijven bestaan. Daardoor is een aantal «open bepalingen» in de verdragen opgenomen. Deze bepalingen behoeven nadere administratieve afspraken, aldus de toelichtende nota. In de toelichtende nota is echter geen verwijzing naar een open bepaling te vinden. Als gevolg hiervan is niet goed te beoordelen welk gewicht aan deze omstandigheid moet worden gehecht, noch is duidelijk welke afspraken zouden moeten worden gemaakt. In de toelichtende nota ware hierin alsnog te voorzien. Daarbij ware tevens in te gaan op het rechtskarakter van de genoemde «administratieve afspraken» en vooral op de vraag of deze parlementaire goedkeuring behoeven.

6. Onderdeel D (Parlementaire goedkeuring) van hoofdstuk I is terzake aangevuld.

7a. In de Aanvullende Overeenkomst wordt steeds de term onroerende «goederen» gebruikt in plaats van onroerende zaken.¹ Het is aan te bevelen in toekomstige overeenkomsten, waar mogelijk, rekening te houden met de geldende burgerrechtelijke terminologie. Voorts is het van belang dat in de nationale regelingen die uitvoering zullen geven aan de verdragsbepalingen, wel de juiste terminologie zal worden gehanteerd. Het college beveelt aan hiervan melding te maken in de toelichtende nota.

b. De Raad merkt voorts op, dat er een aantal onnauwkeurigheden in de verdragstekst is gesloten, die bij een eventuele herziening van de verdragen wellicht kunnen worden hersteld.

– Ingevolge artikel 1 van het Verdrag inzake het ter beschikking stellen van onroerend goed en het medegebruiken van oefenvoorzieningen,² staat het onroerend goed in Budel ter beschikking van de Bundeswehr, ingevolge het Verdrag inzake de verlening van ondersteuning bij het beheer van onroerend

¹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 33 en 36 van de Aanvullende Overeenkomst.

² Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake het ter beschikking stellen van onroerend goed en het medegebruiken van oefenvoorzieningen; Bergen (Duitsland), 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 119).

goed te Budel,¹ artikel 3, staat het onder commando van de Bundeswehr. Hoewel de bedoeling ongetwijfeld beperkt is tot militaire onroerende zaken, is het niettemin ongewenst dat de omschrijving van de desbetreffende onroerende zaken niet nauwkeurig is.

– In artikel 2 van het Verdrag inzake de algemene voorwaarden inzake het 1 legerkorps² is vastgelegd dat ministeries iets kunnen bepalen. Ten rechte zouden de betrokken ministers moeten zijn aangewezen.

– Er is geen bepaling opgenomen die zegt dat de Nederlandse en Duitse versie van de onderhavige regelingen gelijkelijk authentiek zijn.

7a. In hoofdstuk II, onderdeel A, onder f, wordt in de toelichting op artikel 19 van de Aanvullende Overeenkomst Nederland aangegeven dat voor de term «onroerende goederen» gelezen dient te worden «onroerende zaken».

7b. Bij eventuele herziening van de onderhavige verdragen zullen de door de Raad gesignaleerde onnauwkeurigheden worden gecorrigeerd. Met betrekking tot het laatste gedachtestreepje zij vermeld dat in de slotalinea's van de onderhavige verdragen wel degelijk is bepaald dat de Nederlandse en Duitse taalversies gelijkelijk authentiek zijn.

De Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat bedoelde Verdragen worden overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U mede namens mijn ambtgenoot van Defensie verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen de verdragen vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

¹ Akkoord tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de door het Koninkrijk der Nederlanden te verlenen ondersteuning bij het beheer van onroerend goed te Budel, met bijlagen; Bergen (Duitsland), 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 120).

² Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de algemene voorwaarden voor het 1 (Duits/Nederlandse) legerkorps en de aan het korps verbonden eenheden en instellingen; Bergen (Duitsland), 6 oktober 1997 (Trb. 1998, 117).