

*Overeenkomst nopens de samenvoeging van de grenscontrole en de instelling van gemeenschappelijke spoorwegstations of van grensaflosstations aan de Nederlands-Duitse grens, op 30 mei 1958 te 's-Gravenhage tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland gesloten*

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE  
ZAKEN

Nr. 1

Ter griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
ontvangen: 25 maart 1960.

De wens, dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens de Kamer of door ten minste dertig leden der Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 24 april 1960.

's-Gravenhage, 25 maart 1960.

Ter voldoening aan het bepaalde in artikel 60, lid 2, en onder verwijzing naar artikel 61, lid 3, van de Grondwet, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U Hoogedelgestreng hiernevens de tekst over te leggen van de op 30 mei 1958 te 's-Gravenhage tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland gesloten overeenkomst nopens de samenvoeging van de grenscontrole en de instelling van gemeenschappelijke spoorwegstations of van grensaflosstations aan de Nederlands-Duitse grens (*Trb.* 1958, 81)<sup>1</sup>).

Een toelichtende nota bij deze overeenkomst gelieve U Hoogedelgestreng hiernevens aan te treffen.

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal de Overeenkomst alleen voor Nederland gelden.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*

J. LUNS.

**Toelichtende nota**

Op 30 mei 1958 werd tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland een overeenkomst gesloten nopens de samenvoeging van de grenscontrole en de instelling van gemeenschappelijke spoorwegstations of van grensaflosstations aan de Nederlands-Duitse grens (*Trb.* 1958, 81).

De overeenkomst beoogt het personen- en goederenverkeer over de Nederlands-Duitse grens zoveel mogelijk te bespoedigen. Zij voorziet daartoe enerzijds in samenvoeging van de door elk van beide landen toegepaste grenscontrole, zowel in het verkeer per spoor als in het verkeer langs land- of waterwegen (hoofdstukken II, III en IV), en regelt anderzijds enkele aangelegenheden, welke tot de zuiver spoorwegtechnische sfeer moeten worden gerekend, zoals de instelling van gemeenschappelijke spoorwegstations of van grensaflosstations (hoofdstuk V).

Over de samenvoeging van de grenscontrole is in het verleden al een tweetal verdragen met Duitsland gesloten, namelijk het verdrag van 23 mei 1923 over samenvoeging van de douanebehandeling in het internationale reizigersverkeer (per spoor), goedgekeurd bij de wet van 22 februari 1924, *Stb.* 74, en het verdrag van 28 april 1928, met slotprotocol, over samenvoeging van de douanebehandeling aan de grens in het scheepvaartverkeer op de Rijn, goedgekeurd bij de wet van 22 juni 1929, *Stb.* 323. De werking van beide verdragen is door de tweede Wereldoorlog geschorst.

Het eerstgenoemde verdrag is sedertdien niet meer herleefd. Het in de tweede plaats genoemde verdrag van 28 april 1928 is echter, in afwachting van de totstandkoming en de inwerkingtreding van de onderhavige overeenkomst van 30 mei 1958, wederom van toepassing verklaard bij de op 20 en 27 december 1957 te 's-Gravenhage tussen de Nederlandse Regering en de Duitse Bondsregering ter zake gewisselde nota's (*Trb.* 1958, 6 en 93), ten einde op korte termijn tegemoet te komen aan de in verband met het toenemende verkeer op de Rijn door de scheepvaart meer en meer gevoelde behoefte aan wederinvoe-

<sup>1</sup>) Nedergelegd ter griffie, ter inzage van de leden.

Aan  
de Heer Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal

ring van de vooroorlogse samenvoeging van de douanebehandeling te Lobith-Emmerik. De bepalingen der hiervóór genoemde nota's zijn op 16 juni 1958 in werking getreden. De samenvoeging van de douanebehandeling aan de Nederlands-Duitse grens voor het scheepvaartverkeer op de Rijn kon hierdoor met ingang van 1 juli 1958 worden hersteld.

Ten einde het oponthoud ten gevolge van de nodige grenscontroles in het reizigersverkeer *per spoor* over de Nederlands-Duitse grens zoveel mogelijk te bekorten, is in 1951 een regeling tot stand gekomen, krachtens welke de met de grenscontrole belaste ambtenaren van elk van beide landen in het uitgaande verkeer van elk land met de trein mogen meerijden tot het eerste station in het andere land, waar de trein volgens de diensregeling stopt, en in het binnenkomende verkeer reeds mogen instappen in de trein op het laatste station vóór de grens, waar de trein volgens de dienstregeling stopt. Deze regeling brengt mee, dat in het binnenkomende reizigersverkeer per spoor de grenscontroles reeds dadelijk na de grensoverschrijding kunnen aanvangen en in het uitgaande verkeer de grenscontroles tot de grens kunnen worden voortgezet.

Hoewel deze regeling tot een niet onaanzienlijke bekorting van het oponthoud aan de grens heeft geleid, werd allengs duidelijk, dat zij niet als een duurzame bevredigende oplossing kon worden aangemerkt. Geleidelijk aan werd de behoefte sterker de grenscontroles in de rijdende trein in het uitgaande verkeer op het grondgebied van het andere land voor te zetten of in het binnenkomende verkeer reeds op het grondgebied van het andere land aan te vangen.

De behoefte om door middel van samenvoeging van de grenscontroles te komen tot een bespoediging van het grensoverschrijdende verkeer doet zich echter niet alleen gevoelen bij het personenverkeer per spoor en bij het scheepvaartverkeer op de Rijn. Ook het steeds toenemende verkeer van goederen per spoor en van personen en goederen langs landwegen noopt tot versnelling van de grenscontroles.

De thans ter goedkeuring voorliggende overeenkomst, welke voorziet in de mogelijkheid de vanwege elk van beide landen toegepaste grenscontroles ook op het grondgebied van het andere land te doen plaatsvinden, beoogt dan ook de grondslag te scheppen voor samenvoeging van grenscontroles ten aanzien van elke vorm van grensoverschrijdend vervoer tussen Nederland en Duitsland, uitgezonderd het luchtverkeer.

Bij het opstellen van de overeenkomst is enerzijds het oog gericht op de op 1 januari 1952 te Genève tot stand gekomen multilaterale verdragen ter vergemakkelijking van de grensoverschrijding van reizigers en goederen, welke per spoor worden vervoerd (*Trb.* 1952, 102 en 103, en 1954, 15 en 16); deze verdragen bevatten een aanbeveling om, waar nodig, tot samenvoeging van douanebehandeling over te gaan en geven richtlijnen voor de verwezenlijking van een zodanige samenvoeging; tevens is hierbij rekening gehouden met de verklaring nopens de aanleg van internationale hoofdverkeerswegen, getekend te Genève op 16 september 1950 (*Trb.* 1954, 123), die in haar bijlage II, deel VI, sub B, 1, eveneens de wenselijkheid van gecombineerde grensposten naar voren brengt. Anderzijds is gestreefd naar aansluiting bij het op 13 april 1948 gesloten verdrag nopens de samenvoeging van douanebehandeling aan de Nederlands-Belgische grens (*Stb.* J 54).

De onderhavige overeenkomst vertoont met betrekking tot de samenvoeging van de grenscontrole in het reizigers- en het goederenverkeer weliswaar in opzet en terminologie verschillen met het tussen Nederland en België op 13 april 1948 ter zake gesloten verdrag, doch in materieel opzicht wijken beide niet belangrijk van elkaar af.

Op enkele afwijkingen van beperkende aard in de onderwerpelijke overeenkomst zij hier de aandacht gevestigd.

Terwijl aan het Nederlands-Belgisch verdrag de bedoeling ten grondslag ligt, dat de ambtenaren van het ene land eventueel op het grondgebied van het andere land onderdanen van dat land kunnen aanhouden en hen naar hun eigen land kunnen terugvoeren, bevat de Nederlands-Duitse Overeenkomst

een bepaling (artikel 7), welke op dit punt een restrictie inhoudt.

Opgemerkt zij hierbij, dat de in 1923 en 1928 met Duitsland gesloten verdragen op dit punt een nog grotere beperking inhouden. Ingevolge die verdragen kunnen onder overeenkomstige omstandigheden slechts onderdanen van het land, vanwege hetwelk de grenscontrole wordt toegepast, naar dat land worden teruggebracht.

Een andere afwijking met een restrictief karakter is de bepaling (artikel 12, eerste lid), dat de ambtenaren van het ene land, die ter uitvoering van de overeenkomst zich op het grondgebied van het andere land begeven, geen vuurwapens mogen dragen. Een dergelijke bepaling komt eveneens voor in de vorenbedoelde verdragen van 1923 en 1928. Het Nederlands-Belgisch verdrag kent die uitzondering niet.

De in de Nederlands-Duitse overeenkomst opgenomen bepalingen van spoorwegtechnische aard (hoofdstuk V „Bijzondere bepalingen voor het spoorwegverkeer”), die, vooruitlopend op de inwerkingtreding der overeenkomst, ten dele reeds door de betrokken diensten in praktijk worden gebracht, spruiten in hoofdzaak voort uit voorzieningen, die de Bondsrepubliek te dien aanzien nodig acht, in het bijzonder omdat de spoorwegen in dat land door de Staat worden beheerd.

#### Artikelsgewijze toelichting

*Artikel 1.* In het algemeen zal slechts daar samenvoeging van de grenscontrole plaatshebben, waar zij met het oog op de omvang en de intensiteit van het personen- of het goederenverkeer van voldoende belang is en verantwoord kan worden geacht. Zij dient dan ook door beide landen in onderling overleg uit praktische overwegingen te worden bepaald. De beschikkingen dienaangaande kunnen, evenals ten aanzien van het verkeer over de Nederlands-Belgische grens het geval is, aan de bevoegde Ministers van de beide landen worden overgelaten. De door hen gedane aanwijzingen, verplaatsingen, wijzigingen en opheffingen worden bevestigd bij diplomatieke notawisselingen, die het karakter van uitvoeringsovereenkomsten zullen dragen.

De in *artikel 2* opgenomen omschrijving van het begrip „grenscontrole” verzekert, dat daar, waar de grenscontrole door ambtenaren van het nabuurland in een in het gebiedsland gelegen zone wordt verricht (zie *artikel 3*), alle wettelijke en administratieve bepalingen van het nabuurland, die voor toepassing vatbaar zijn bij de grensoverschrijding van personen en goederen (andere vermogensbestanddelen als b.v. deviezen daaronder begrepen) volledige rechtskracht hebben, zulks zowel wat betreft de verplichtingen van de aan grenscontrole onderworpen personen als de bevoegdheden van de ambtenaren. De omstandigheden, waaronder de grenscontrole in het andere land plaatsvindt, behoren immers zoveel mogelijk dezelfde te zijn als in het geval, waarin die controle in het eigen land zou zijn geschied. De in *artikel 4*, tweede lid, opgenomen bepaling sluit hierbij geheel aan.

*Artikel 4, eerste lid*, beoogt een oplossing te geven voor het geval, waarin de wettelijke en administratieve bepalingen van het nabuurland, aan welke bij de uitoefening van de grenscontrole in het gebiedsland uitvoering moet worden gegeven, naar hun materiële inhoud in het nabuurland plaatselijk mochten verschillen.

*Lid 2* bevat voor de toepassing van de bij de grenscontrole geldende wettelijke en administratieve bepalingen van het nabuurland in de zone de fictie, dat zodra de grenscontrole van het land van uitgang is beëindigd, in de zone de grensoverschrijding plaatsheeft, ongeacht of de grens in feite al dan niet is overschreden. Dit betekent, dat bij het binnenkomende verkeer voor de toepassing van de bepalingen van het land van binnenkomst bij de grenscontrole in de zone de grens reeds wordt geacht te zijn overschreden zodra de grenscontrole vanwege het gebiedsland (land van uitgang) heeft plaatsgehadt en dat bij het uitgaande verkeer voor de toepassing van de bepalingen van het land van uitgang bij de grenscontrole in de zone de grens eerst wordt geacht te zijn overschreden, zodra

de grenscontrole vanwege het nabuurland (land van uitgang) heeft plaatsgehad.

Hierdoor worden de personen en goederen, die in de zone door het nabuurland aan de grenscontrole worden onderworpen, voor de toepassing van de wettelijke en administratieve bepalingen van dat land, in het bijzonder ook voor het hanteren van de in die bepalingen gebezigde begrippen als invoer, uitvoer, binnenkomen en uitgaan in geheel dezelfde situatie gebracht, als had de grenscontrole ten aanzien van die personen en goederen op normale wijze in het nabuurland plaats.

Verder wordt nog de aandacht gevraagd voor de juridische systematiek, die ten grondslag ligt aan artikel 4. Deze bepaling komt materieel overeen met artikel III van het bij de wet van 22 februari 1924, *Stb.* 74, goedgekeurd verdrag van 23 mei 1923. Een overeenkomstige bepaling bevat ook artikel II van het Nederlands-Belgisch verdrag. In laatstgenoemde bepaling is de bevoegdheid van de ambtenaren, belast met de grenscontrole, het onderwerp. De verdragsluitende Staten erkennen over en weer, dat de ambtenaren van het andere land bevoegd zijn. Bij nieuwe bestudering van deze aangelegenheid leek het beter om de geldigheid van de wettelijke en administratieve bepalingen voorop te plaatsen. Daaruit vloeit dan zonder meer voort, dat de bij of krachtens die bepalingen aangewezen ambtenaren bevoegd zijn om op te treden.

*Artikel 6* beoogt eventuele beperkende of verbodsbepalingen op de in- of uitvoer inzake deviezen of andere zaken, buiten werking te stellen met betrekking tot gelden en goederen, die met het oog op de strekking van de overeenkomst naar het buitenland dienen te kunnen worden overgebracht.

*Artikel 7* bevat de reeds in het algemene gedeelte van deze toelichting vermelde beperking van de bevoegdheid der ambtenaren van het nabuurland bij de uitoefening van de grenscontrole in het gebiedsland, namelijk dat zij geen onderdanen van het gebiedsland mogen aanhouden of naar het nabuurland mogen terugzenden. In dit verband zij opgemerkt, dat de in 1923 en 1928 inzake samenvoeging van douanebehandelingen met Duitsland gesloten verdragen de bevoegdheid van de ambtenaren van het nabuurland tot aanhouden en terugbrengen beperkten tot onderdanen van het nabuurland.

Het onderhavige artikel bevat overigens een regeling, ingevolge welke de ambtenaren van het nabuurland onderdanen van het gebiedsland mogen aanhouden of naar het nabuurland land gelegen dienstkantoor kunnen overbrengen. Het overbrengen en het verhoor geschieden in tegenwoordigheid van een ambtenaar van het gebiedsland.

*Artikel 8.* De in dit artikel opgenomen bepaling beoogt te voorkomen, dat uitgaande personen, die na de daadwerkelijke grensoverschrijding bij de personencontrole door de ambtenaren van het land van binnenkomst krachtens de in dat land geldende voorschriften niet worden toegelaten en naar het land van uitgang worden teruggezonden, in dat land niet wederom zouden worden opgenomen. De bepaling is geheel in overeenstemming met de reeds thans algemeen, dus ook bij niet samengevoegde grenscontrole, in het verkeer over de grens gevolgde gedragslijn.

*Artikel 12.* De ambtenaren mogen, met uitzondering van vuurwapens, hun dienstwapens dragen, die zij echter slechts mogen gebruiken in geval van noodzakelijke verdediging. Ook bij de meergenoemde in 1923 en 1928 met Duitsland gesloten verdragen (zie voor het laatstbedoelde verdrag het daarbij behorende slotprotocol) is het dragen van vuurwapens uitgesloten.

*Artikel 13.* Dit artikel komt voort uit de overweging, dat de ambtenaren van het nabuurland, die op het grondgebied van het gebiedsland dienst doen, zich daar uitsluitend enige tijd ophouden om redenen van dienstbelang.

*Artikel 14.* Het ligt voor de hand, dat de door het nabuurland voor de uitoefening van de grenscontrole in het gebiedsland benodigde goederen en voertuigen vrij van invoerrechten en van enige andere heffing en niet gehinderd door beperkende of verbodsbepalingen op de in- of uitvoer in het gebiedsland

moeten kunnen worden binnengebracht en weder naar het nabuurland moeten kunnen worden teruggebracht. Het onderhavige artikel voorziet daarin.

*Artikel 18.* Dit artikel beoogt te bewerkstelligen, dat het nabuurland bij de uitoefening van zijn grenscontrole op het grondgebied van het gebiedsland de beschikking heeft over rechtstreekse telefonische en telegrafische verbindingen om zo nodig ambtelijk overleg te kunnen plegen met in het nabuurland gelegen dienstkantoren.

*Artikel 19* beoogt te voorkomen, dat bepalingen omtrent een postmonopolie in het gebiedsland zouden verhinderen, dat bepaalde zendingen van of bestemd voor een in het gebiedsland gelegen grenscontrolekantoor van het nabuurland, buiten de posten of de spoorwegen om, door de ambtenaren van het nabuurland zouden worden vervoerd.

*De leden 2 en 3 van artikel 20* hebben meer in het bijzonder betrekking op hen, die bedrijfsmatig werkzaamheden met betrekking tot de grenscontrole verrichten, derhalve op personen, die in het algemeen als douane-expediteurs worden aangeduid. Zij kunnen in de zone hun werkzaamheden met betrekking tot de grenscontrole van het nabuurland op geheel dezelfde voet verrichten als in het nabuurland. Het ligt in de aard van de omzetbelasting, dat de door douane-expediteurs ten behoeve van de grenscontrole van het nabuurland verrichte diensten voor de toepassing van de omzetbelastingheffing worden beschouwd als waren die diensten in het nabuurland zelf verricht, ten einde de lasten, die uiteindelijk ten gevolge van de omzetbelasting op de goederen drukken, geen verandering te doen ondergaan, naar gelang de grenscontrole al dan niet is samengevoegd. Voor de heffing van de directe belastingen kunnen daarentegen zonder bezwaar de normale voorschriften worden toegepast.

*Artikel 21 e.v.* In het onderhavige verdrag, in tegenstelling tot het Nederlands-Belgische, is op verzoek van Duitse zijde een hoofdstuk opgenomen over het spoorwegverkeer. De reden hiervoor is, dat de Duitse Bondsspoorweg tot op zekere hoogte als een publiekrechtelijk lichaam wordt beschouwd, dat op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland bepaalde soevereine rechten uitoefent. Inbreuken daarop door buitenlandse spoorwegondernemingen dienen bij of krachtens verdrag te worden geregeld.

*Artikel 21, lid 1,* schept daartoe de mogelijkheid.

*Artikel 23.* Enige jaren geleden zijn de Europese spoorwegen ertoe overgegaan treinstellen voor het internationale reizigersvervoer in te leggen (men denke in dit verband aan de Trans-Europ-Express en aan de z.g. Beneluxtrein). Het aantal dezer treinen is sedertdien gestaadig toegenomen en zal ook in de toekomst nog wel blijven stijgen.

Uit praktische overwegingen is het gewenst, dat het personeel van dergelijke treinen niet onderweg telkens bij het passeren van een landsgrens wordt verwisseld, doch over het gehele traject dienst doet.

Het artikel schept voor de directies der spoorwegen de mogelijkheid een en ander onderling te regelen.

*De Staatssecretaris van Financiën,*  
VAN DEN BERGE.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*  
J. LUNS.

*De Minister van Justitie,*  
A. C. W. BEERMAN.

*De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,*  
E. G. STUJEL.

*De Minister van Landbouw en Visserij a.i.,*  
VAN ROOY.

*De Minister van Economische Zaken,*  
J. W. DE POUS.