

Vergaderjaar 1990–1991

22 224

Goedkeuring van de op 14 juni 1991 te Wenen tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Unie van Socialistische Sovjetrepublieken gewisselde Verklaringen met betrekking tot het op 19 november 1990 te Parijs tot stand gekomen Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

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

1. Inleiding

Kort na ondertekening van het Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE) op 19 november 1990 (Trb. 1991, 31) is een belangrijk geschil ontstaan over de interpretatie van een aantal Verdragsbepalingen door de Sowjet-Unie. Bij ondertekening van het Verdrag had de Sowjet-Unie nl. informatie verstrekt, die een groot aantal vragen opriep met name over de naleving van artikel III (de telregel) door deze Partij bij het CSE-Verdrag. De bezorgdheid van de andere Partijen over de afwijkende Sowjet interpretatie van de CSE-verplichtingen was zo groot dat in bondgenootschappelijk verband werd afgesproken dat de nationale constitutionele procedures tot goedkeuring van het CSE-Verdrag zouden worden opgeschort totdat een voor alle partijen bevredigende oplossing zou zijn gevonden. Uiteindelijk is op 14 juni 1991 een akkoord bereikt over de oplossing van het geschil. Na langdurige en moeizame besprekingen in de Gemeenschappelijke Consultatieve Groep, het lichaam dat bestaat uit vertegenwoordigers van alle 22 betrokken landen en dat m.n. is belast met bespreking van vraagstukken betreffende de nakoming van het Verdrag, en na veelvuldige bilaterale contacten is op 14 juni 1991 in Wenen een Buitengewone Conferentie ex artikel XXI van het CSE-Verdrag belegd waar de Sowjet-Unie met alle Partijen *gelijkluidende, juridisch bindende Verklaringen* inzake de artikel III-problematiek heeft gewisseld. De Verklaringen gewisseld tussen de Sowjet-Unie en Nederland bezitten volgens de termen van artikel 91 van de Grondwet de status van verdrag en behoeven diensvolgens goedkeuring van de Staten-Generaal. De Verklaringen zullen gelijktijdig met het CSE-Verdrag in werking treden.

Daarnaast heeft de Sowjet-vertegenwoordiger op 14 juni 1991 in de Gemeenschappelijke Consultatieve Groep een politiek bindende verklaring afgelegd met betrekking tot de problematiek van het door de Sowjet-Unie naar haar grondgebied achter de Oeral verplaatste materieel. In deze verklaring neemt de Sowjet-Unie eenzijdig bepaalde verplichtingen op zich. Deze eenzijdige Sowjet-verklaring (waarop door Nederland en de andere Partijen bij het CSE-Verdrag niet formeel is

geantwoord) behoeft derhalve niet de goedkeuring van de Staten-Generaal.

De verplaatsing van materieel door de Sowjet-Unie naar haar grondgebied ten oosten van de Oeral, die vooral tijdens de laatste maanden vóór ondertekening van het CSE-Verdrag had plaatsgevonden, was voor de overige Verdragspartijen aanleiding tot grote zorg. Door deze verwijdering na wapensystemen uit het CSE-toepassingsgebied, d.w.z. het gebied tussen de Atlantische oceaan en het Oeralgebergte, heeft de Sowjet-Unie de facto grote aantallen militair materieel onttrokken aan de verplichting deze binnen het CSE-toepassingsgebied volgens nauwkeurig omschreven procedures te reduceren. In de op 14 juni 1991 in de Gemeenschappelijke Consultatieve Groep afgelegde eenzijdige politieke verklaring heeft de Sowjet-Unie zich nu onder meer verplicht een behaalde hoeveelheid materieel dat zich ten oosten van de Oeral bevindt, toch te reduceren; ook heeft de Sowjet-Unie zich verplicht over het verplaatste materieel informatie te verschaffen.

Voor een uitvoerig overzicht van de gerezen problemen moge worden verwezen naar de brief van beide ondertekenaars aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal dd. 16 mei 1991 (Kamerstukken II, 1990-91, 21 800 V, nr. 79).

2. Artikel III-problematiek

Het probleem inzake artikel III (de telregel) bestond erin dat de Sowjet-Unie alleen het materieel dat is ingedeeld bij de land-, lucht- en luchtverdedigingsstrijdkrachten had opgegeven als materieel dat onder de CSE-Verdragsbepalingen wordt beperkt. Tanks, pantsergevechtsvoertuigen en artilleriestukken, ingedeeld bij te land gestationeerde marine-eenheden en bij de strategische raketstrijdkrachten werden niet als zodanig aangemeld, aangezien zij naar de mening van de Sowjet-Unie niet onder de termen van het CSE-Verdrag zouden vallen. Het CSE-Verdrag bepaalt echter uitdrukkelijk (artikel III) dat, met uitzondering van een aantal duidelijk omschreven categorieën, alle tanks, pantsergevechtsvoertuigen, artilleriestukken, gevechtsvliegtuigen en aanvalshelicopters in het toepassingsgebied moeten worden meegeteld en aan de reductiebepalingen onderhevig zijn. Zulks was dan ook de opvatting van alle overige 21 Partijen bij het CSE-Verdrag. Het grootste deel van het materieel dat de Sowjet-Unie van deze telregel wilde uitsluiten, bevindt zich bij de te land gestationeerde marine-eenheden; het gaat om 933 tanks, 1725 pantsergevechtsvoertuigen en 1080 stukken artillerie. Dit materieel is ingedeeld bij vier bestaande marineinfanteriebrigades en bij drie nieuwe kustverdedigingsdivisies. Vóór ondertekening van het CSE-Verdrag waren deze divisies als gemechaniseerde infanteriedivisies van de landstrijdkrachten bekend; bij de informatieuitwisseling bij ondertekening van het CSE-Verdrag bleken ze echter te zijn ingedeeld bij de zeestrijdkrachten. Daarnaast had de Sowjet-Unie 1701 gepantserde personeelsvoertuigen, ingedeeld bij beveiligingseenheden van de strategische raketstrijdkrachten, niet meegeteld. In totaal zou de Sowjet-Unie, wanneer het Verdrag in werking zou zijn getreden, ruim 5400 tanks, artilleriestukken en pantsergevechtsvoertuigen minder behoeven te reduceren dan waartoe zij volgens alle overige Verdragspartijen op grond van de bepalingen van het CSE-Verdrag verplicht was.

De overige Verdragspartijen bij het CSE-Verdrag hebben er bij de Sowjet-Unie bij voortdoring op aangedrongen de opgave te verbeteren binnen 90 dagen na ondertekening. Het CSE-Verdrag biedt nl. de mogelijkheid voor het herstel van vergissingen en onduidelijkheden binnen deze termijn (Protocol inzake Bekendmaking, Titel VII, paragraaf

1, onder a). Niet-meetelling van bovengenoemd materieel betekende immers ontduiking van de tussen de onderhandelingsdelegaties overeengekomen tekst van het CSE-Verdrag en tevens zou aanvaarding van de Sowjet interpretatie het grote risico in zich dragen dat de Sowjet-Unie in de toekomst meer materieel bij de genoemde eenheden zou willen onderbrengen om dit aldus aan de werking van het CSE-Verdrag te onttrekken. Het geschilpunt is uitvoerig aan de orde gekomen in de Gemeenschappelijke Consultatieve Groep en ook door middel van contacten op politiek en militair niveau is getracht de Sowjet-Unie tot een ander standpunt te bewegen.

In weerwil van de door de overige Verdragspartijen uitgeoefende druk betekenden de door de Sowjet-Unie op 14 februari 1991 verstrekte, bijgestelde gegevens nauwelijks een verbetering ten opzichte van de bij ondertekening verschaft informatie. De Sowjet-Unie volhardde in het standpunt dat materieel ingedeeld bij zeestrijdkrachten en strategische raketstrijdkrachten niet onder de CSE-plafonds behoefde te worden meegeteld en derhalve niet aan de reductieverplichtingen onderworpen zou zijn.

Na moeizame onderhandelingen is uiteindelijk overeenstemming bereikt over een oplossing. Bij de totstandkoming van deze overeenstemming hebben de Verenigde Staten een zeer belangrijke rol gespeeld. De oplossing bestond hierin dat de Regering van de Sowjet-Unie op 14 juni 1991 tijdens een, op grond van artikel XXI, lid 2, van het Verdrag door Nederland als depositaris van het CSE-Verdrag in Wenen bijeengeroepen Buitengewone Conferentie een juridisch bindende Verklaring heeft afgelegd over de wijze waarop de omstrede, voor het CSE-Verdrag relevante wapensystemen van de drie kustverdedigingsdivisies, de marineinfanterie-eenheden en de strategische raketstrijdkrachten al dan niet onder de werkingssfeer van het Verdrag worden gebracht. In de Verklaring van de Sowjet-Unie is vastgesteld dat zij buiten het raamwerk van het CSE-Verdrag een aantal verplichtingen op zich neemt.

De inhoud van de Verklaring door de Sowjet Regering bestaat uit de volgende elementen:

- De Sowjet-Unie verplicht zich tot een niet-overschrijding («no-increase») van de aantallen wapensystemen bij de kustverdedigingsdivisies, de marineinfanterie-eenheden en de strategische raketstrijdkrachten (in totaal 933 tanks, 3426 pantsergevechtsvoertuigen en 1080 stukken artillerie). Ook mogen geen wapensystemen uit de overige onder het CSE-Verdrag vallende materieelcategoriën aan de bovengenoemde eenheden worden toegewezen.
- De Sowjet-Unie verplicht zich daarenboven na afloop van de reductieperiode (40 maanden na inwerkingtreding van het CSE-Verdrag) haar bestand te hebben verminderd tot de reeds genotificeerde maximale bestandshoogten minus de bovengenoemde aantallen wapensystemen bij kustverdedigingsdivisies en marineinfanterie-eenheden. Door deze «onderschrijding» van de maximale bestandshoogten zal de Sowjet-Unie zich de facto aan de door het Verdrag bepaalde plafonds houden.
- De 1701 gepantserde personeelsvoertuigen ingedeeld bij beveiligingseenheden van de strategische raketstrijdkrachten zullen als paramilitair materieel worden aangemerkt, d.w.z. dat, overeenkomstig de bepalingen terzake in het CSE-Verdrag, dit materieel niet onder de CSE-plafonds hoeft te worden meegeteld; wel zal informatie over deze wapensystemen moeten worden verschaft (artikel III, eerste lid, onder f van het CSE-Verdrag jo. Protocol inzake Bekendmaking, Titel IV, paragraaf 1, onder a, sub 1).

– De extra reductie in tanks en artilleriestukken zal worden uitgevoerd door middel van vernietiging of conversie voor niet-militaire doeleinden (voor artilleriestukken alleen vernietiging, aangezien het CSE-Verdrag voor dit materieel geen conversiemogelijkheid voorziet): voor 972 van de 1725 pantsergevechtsvoertuigen geldt hetzelfde, terwijl de overige 753 pantservoertuigen van het MTLB-type, overeenkomstig de mogelijkheid die het Verdrag daartoe biedt, zullen worden gemodificeerd tot een type dat niet onder de CSE-plafonds valt (voetnoot bij het Protocol inzake Bestaande Typen, Titel 1, paragraaf 2).

– De helft van de 933 tanks en de 972 pantsergevechtsvoertuigen die zullen moeten worden gereduceerd, zal binnen het toepassingsgebied worden vernietigd of geconverteerd overeenkomstig de bepalingen terzake in het CSE-Verdrag. De helft van de 1080 artilleriestukken zal eveneens aldaar worden vernietigd. De andere vijftig procent van de wapensystemen in bedoelde categorieën zal naar buiten het toepassingsgebied worden teruggetrokken, alwaar een even groot aantal zal worden vernietigd of geconverteerd volgens procedures die voldoende zichtbaar bewijs («sufficient visible evidence») opleveren dat deze vernietiging c.q. conversie ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden; alle Partijen bij het Verdrag zullen tevoren informatie ontvangen over de plaats, de aantallen en de typen van het te vernietigen of te converteren materieel.

– In het belangrijke artikel VI van de Verklaring van de Sowjet-Unie is vastgelegd dat, behoudens in gevallen als aangegeven in de Verklaring, in het CSE-Verdrag en de politieke Verklaring inzake de op het land gestationeerde marinevliegtuigen (Trp. 1991, 31, pp. 123 en 124), al het conventionele militaire materieel in de onder het CSE-Verdrag vallende categorieën onderworpen zal zijn aan de getalsmatige beperkingen van het CSE-Verdrag, ongeacht de taak daarvan («irrespective of assignment»). Op deze wijze beoogd een toekomstig verschil in interpretatie over het al dan niet meetellen van materieel uit te sluiten.

Tijdens dezelfde Buitengewone Conferentie is vervolgens door middel van gelijkkluidende Verklaringen door de overige 21 Partijen bij het CSE-Verdrag bevestigd dat de Verklaring van de Sowjet-Unie een bevredigende basis biedt voor voortgang met de ratificatie en de implementatie van het CSE-Verdrag. Tevens is gesteld dat de Verklaring van de Sowjet-Unie en de Verklaringen van elk der overige Partijen gelijkelijk juridisch bindend zullen zijn; zij zullen op hetzelfde tijdstip als het CSE-Verdrag in werking treden en dezelfde geldigheidsduur hebben als het CSE-Verdrag dat, overeenkomstig artikel XIX van het CSE-Verdrag, voor onbepaalde tijd werd gesloten. In een besluitenlijst, toegevoegd aan het Logboek («Journal of the Day») van de onderhandelingen, is ten slotte eveneens vastgelegd dat alle Partijen bij het CSE-Verdrag de afgelegde Verklaringen een bevredigende basis achten voor voortgang met ratificatie en implementatie van het CSE-Verdrag.

Naar het oordeel van de Regering vormt de Verklaring van de Sowjet-Unie inderdaad een bevredigende oplossing voor het gerezen probleem. In het gevonden compromis is van groot belang dat de Sowjet-Unie zich heeft verplicht de facto alle plafonds die door het CSE-Verdrag zijn voorgeschreven, te respecteren, ook al zullen de tanks, pantsergevechtsvoertuigen en artilleriestukken ingedeeld bij de marine-eenheden formeel niet onder de plafonds neergelegd in het CSE-Verdrag, vallen. Ook zal dit land zijn gebonden aan alle CSE-reductieverplichtingen, zij het – en zulks vormt een belangrijke afwijking van de Verdragsbepalingen – dat de Sowjet-Unie op grond van de door haar afgelegde Verklaring een aantal tanks, pantsergevechtsvoertuigen en artilleriestukken buiten het toepassingsgebied zal mogen vernietigen of converteren. Het CSE-Verdrag bepaalt immers dat vernietiging en

conversie slechts binnen het toepassingsgebied zullen mogen plaatsvinden. Ten aanzien van de bij de strategische raketstrijdkrachten ingedeelde gepantserde personeelsvoertuigen is in de Verklaring een nadere invulling gegeven ten aanzien van de status van dit materieel. Dat nu de Sowjet-Unie de 1701 gepantserde personeelsvoertuigen zal mogen opgeven als materieel ingedeeld bij paramilitaire eenheden, kan worden beschouwd als een concessie. Hiertegenover staat echter dat is vastgelegd dat het aantal gepantserde personeelsvoertuigen bij de strategische raketstrijdkrachten niet mag worden vergroot, en dat aan de strategische raketstrijdkrachten evenmin wapensystemen uit andere, aan de limieten van het CSE-Verdrag onderworpen materieelcategorieën zullen mogen worden toegewezen.

3. Verplaatsing van Sowjet materieel naar achter de Oeral

Een probleem van andere orde betrof de verplaatsing van militair materieel naar achter de Oeral. De Sowjet-Unie is spoedig na de aankondiging van unilaterale reducties en terugtrekking door President Gorbatsjov in zijn rede tot de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in december 1988 begonnen met het verplaatsen van militair materieel naar haar grondgebied ten oosten van de Oeral. Toen echter ondertekening van het CSE-Verdrag in zicht kwam is het tempo van de terugtrekking aanzienlijk opgevoerd. Vele tienduizenden wapensystemen zijn naar achter de Oeral verplaatst en op die wijze aan de werking van het CSE-Verdrag onttrokken. De Sowjet-Unie heeft voor de ondertekening van het CSE-Verdrag alleen op zeer beperkte schaal informatie verschaft over de aantallen van het teruggetrokken materieel. Zo is toen bijvoorbeeld aangekondigd dat een bepaald deel zou worden vernietigd of omgebouwd voor civiel gebruik een ander deel zou dienen ter vervanging van ouder materieel bij de Sowjet strijdkrachten in m.n. het Aziatische deel van de Sowjet-Unie. Deze verplaatsing is formeel niet in strijd met de Verdragsbepalingen, aangezien zij vóór ondertekening van het CSE-Verdrag heeft plaatsgevonden. Mede gezien de omvang van de verplaatsing kan men echter wel stellen dat deze handelwijze op gespannen voet stond met de geest van het CSE-Verdrag.

Over deze grootschalige terugtrekking van militair materieel naar het Sowjet grondgebied achter de Oeral hebben de Partijen bij het CSE-Verdrag hun bezorgdheid bij voortduring duidelijk kenbaar gemaakt. Uiteindelijk is de Sowjet-Unie bereid gebleken hieraan tegemoet te komen. Op 14 juni 1991 heeft de Sowjet vertegenwoordiger in Wenen in de Gemeenschappelijke Consultatieve Groep een eenzijdige, politiek bindende verklaring afgelegd. Op grond hiervan neemt de Sowjet-Unie op zich in de periode tussen 1991 en 1995 minimaal 6000 tanks, 1500 pantsergevechtsvoertuigen en 7000 artilleriestukken die zich ten oosten van de Oeral bevinden, te vernietigen of te converteren. Tevens is officieel opgave gedaan van de aantallen tanks, pantsergevechtsvoertuigen en artilleriestukken die de Sowjet-Unie vóór ondertekening achter de Oeral heeft gebracht en zijn mededelingen gedaan over de bestemming van het materieel dat niet wordt vernietigd of geconverteerd. De Sowjet-unie heeft daarbij ook de toezegging gedaan dat dit materieel niet zal worden gebruikt voor de opbouw van een strategische reserve. De uitvoering van de in de politiek bindende verklaring neergelegde voornemens kan niet worden gecontroleerd op dezelfde wijze waarop de naleving van verplichtingen uit het CSE-Verdrag kan worden geverifieerd; het CSE-Inspectieprotocol geldt immers alleen binnen het CSE-toepassingsgebied en niet in het Aziatische deel van de Sowjet-Unie. In de politieke verklaring van de Sowjet-Unie wordt wel gesteld dat de aangekondigde vernietiging dan wel conversie van materieel ten oosten van de Oeral zal geschieden op een wijze die voldoende zichtbaar

bewijs zal verschaffen dat vernietiging dan wel conversie ook daadwerkelijk plaatsvinden. In eerste instantie zullen hierbij zgn. nationale technische middelen een belangrijke rol spelen. Zodra een «Open Skies»-regime tot stand zal zijn gekomen, waarbij het mogelijk zal worden regelmatig overvluchten ook over het Sowjet grondgebied ten oosten van de Oeral uit te voeren, zal het inzicht aanzienlijk kunnen worden vergroot. Belangrijk in dit verband is voorts dat de Sowjet-Unie zich in de eenzijdige verklaring heeft verplicht bij inwerkingtreding van het Verdrag informatie te verstrekken over aantallen en lokaties van bepaalde categorieën militair materieel dat in de periode vóór ondertekening van het Verdrag achter de Oeral is teruggetrokken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De Minister van Defensie,
A. L. ter Beek