

Vergaderjaar 1993-1994 Nr. 369

23 730 (R 1503)**Protocol tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de gevolgen van de Duitse eenwording voor de bilaterale verdragsrelaties, met bijlagen; Bonn, 25 januari 1994**

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 mei 1994

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 27 mei 1994.

De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen of van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 26 juni 1994.

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden¹, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 25 januari 1994 te Bonn tot stand gekomen Protocol tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de gevolgen van de Duitse eenwording voor de bilaterale verdragsrelaties, met bijlagen (Trb. 1994, 81).²

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 27 mei 1994 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans

¹ Art. 91, (1), add. art. XXI, GW; Art. 61, (3), G.W. 1972 en Art. 24 Statuut.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

S-IZ

TOELICHTENDE NOTA

Achtergrond

Ruimschoots voordat op 3 oktober 1990 de Duitse eenheid tot stand kwam, is hier te lande een aanvang gemaakt met de bezinning op de gevolgen daarvan voor de zeer uitgebreide bilaterale verdragsrelaties van het Koninkrijk met de Bondsrepubliek Duitsland (BRD) en de toenmalige Duitse Democratische Republiek (DDR).

Nadat daartoe een overzicht was opgesteld van de bilaterale verdragen die van kracht waren tussen het Koninkrijk en beide staten, is onderzocht of er verdragen waren tussen het Koninkrijk en de BRD, waarvan het van toepassing worden op het gehele verenigde Duitsland op bezwaren zou stuiten, of die in verband met de vereniging aangepast zouden moeten worden, en is bezien wat er diende te geschieden met de bilaterale verdragen met de DDR. Dit onderzoek leverde als resultaat op dat er met betrekking tot vrijwel alle tussen het Koninkrijk en de BRD van kracht zijnde verdragen geen enkel bezwaar bestond tegen gelding voor het gehele grondgebied van het verenigde Duitsland, zonder enige aanpassing.

Een tweede conclusie van het onderzoek was dat twee verdragen met de BRD zich qua aard en inhoud niet lenen voor uitbreiding van de territoriale werking tot het gehele grondgebied van het verenigde Duitsland, te weten het Verdrag inzake de regeling van financiële vraagstukken en inzake uitkeringen ten gunste van Nederlandse slachtoffers van de nationaal-socialistische vervolging van 8 april 1960 (het zgn. Financiële Verdrag) en de daarbij behorende Aanvullende Overeenkomst van 14 mei 1962 (Trb. 1960, 70, resp. Trb. 1962, 53). Verder leerde het onderzoek dat over een aantal verdragen met de BRD en de DDR interim-maatregelen en overleg over de consequenties van de eenwording voor de in die verdragen vastgelegde rechten en verplichtingen noodzakelijk zou zijn, en tenslotte bleek dat enige verdragen met de BRD en de DDR in verband met de eenwording, of om andere reden, zouden kunnen komen te vervallen.

Terzake van de juridische regeling van de gevolgen van de eenwording voor de verdragsrelaties is de Nederlandse regering uitgegaan van het standpunt dat, gelet op het feit dat de BRD en de DDR twee soevereine staten waren, in casu van toepassing zouden dienen te zijn de volkenrechtelijke regels die bepalen dat bij samengaan van twee staten de door die twee staten gesloten bilaterale verdragen worden geërfd door de gefuseerde staat, en dat het geldingsbereik van die verdragen beperkt blijft tot het grondgebied van elk der verdragsluitende fuserende staten, tenzij met de betrokken wederpartijen anderszins wordt overeengekomen (Verdrag inzake statenopvolging met betrekking tot verdragen, artikel 31, eerste en tweede lid; Trb. 1989, 51), waardoor dus de instemming van het Koninkrijk voor uitbreiding van de territoriale werking, c.q. voor vervallenverklaring, vereist is. Aangezien lopende het onderzoek inmiddels de eenwording op 3 oktober 1990 tot stand gekomen was, heeft de Nederlandse regering in verband met haar juridische uitgangspunt kort na die datum in algemene termen aan de regering van de BRD laten weten dat het Koninkrijk zich de zeggenschap terzake voorbehield.

De regering verwachtte – een verwachting die gerechtvaardigd bleek te zijn – dat de Nederlandse materiële opvattingen ten aanzien van de verdragen in kwestie bij de BRD niet op inhoudelijke bezwaren zouden stuiten, vooral ook niet omdat in het zgn. «verenigingsverdrag», dat tussen de BRD en de DDR was gesloten, ten aanzien van de bilaterale verdragsrelaties van de BRD was bepaald dat men waar nodig bereid zou zijn tot overleg met de diverse verdragspartners, en dat t.a.v. de bilaterale verdragen van de DDR was bepaald dat met inachtneming van de

«Vertrauensschutz» ten opzichte van de belangen van de verdragspartners in overleg met hen bezien zou dienen te worden wat er met de in deze verdragen vastgelegde rechten en verplichtingen zou dienen te gebeuren: voortgezette gelding, aanpassing, of vervallen verklaren.

Bij de opening van de besprekingen met de BRD in juli 1991, welke besprekingen primair betrekking hadden op de verdragen met de DDR, werd dan ook inhoudelijk overeenstemming bereikt over de vraag welke van deze verdragen als vervallen konden worden beschouwd en ten aanzien van welke verdragen nog overleg zou moeten plaatsvinden. Ten aanzien van de juridische aspecten van de formele regeling van de gevolgen van de eenwording voor de verdragsrelaties bleek de BRD zich echter niet te kunnen verenigen met het bovengenoemde Nederlandse uitgangspunt.

Volgens de BRD was er bij de eenwording geen sprake van twee zich verenigde staten, één opvolgerstaat vormend, in de zin van artikel 31 van het Verdrag inzake statenopvolging met betrekking tot verdragen. Van Duitse kant stelde (en stelt) men zich op het standpunt dat de DDR weliswaar ook door de BRD in volkenrechtelijke zin was beschouwd als staat, en dus als subject van volkenrecht, maar niet als buitenland werd erkend, omdat de DDR samen met de BRD deel uitmaakte van het «Duitsche Reich», dat volgens de Duitse grondwet na de tweede wereldoorlog niet ten onder was gegaan. (Volgens een uitspraak van het «Bundesverfassungsgericht van 31 juli 1973 was de Bondsrepubliek «identisch mit dem Staat «Deutsches Reich» – in bezug auf seine räumliche Ausdehnung allerdings teilidentisch.»)

De Duitse visie was en is dan ook dat de toetreding van de DDR niet moet worden beoordeeld als een fusie, omdat er geen nieuwe staat is ontstaan, maar dat de DDR, of liever gezegd de vijf «Länder» die de DDR vormden, zich hebben doen opnemen in het bestaande staatsverband van de BRD. In Duitse ogen wordt aldus de oude Bondsrepubliek in vergrote vorm voortgezet, terwijl de DDR heeft opgehouden te bestaan door de eenwording, en zou derhalve de volkenrechtelijke «leer der bewegende grenzen» met betrekking tot de verdragsrelaties van toepassing zijn. (Deze leer houdt in dat verdragen die van toepassing zijn op een staat wiens grenzen zich uitbreiden automatisch van toepassing worden op het grondgebied dat daardoor binnen die grenzen komt te vallen, als dat grondgebied niet zelf een soevereine staat vormde, maar slechts een onderdeel vormde van een derde soevereine staat, terwijl verdragen die voor die derde staat gelden met betrekking tot het betreffende grondgebied automatisch hun kracht verliezen).

Deze Duitse visie liet overigens onverlet de hierboven al genoemde in het zgn. «verenigingsverdrag» neergelegde Duitse bereidheid tot het nodige overleg met de diverse verdragspartners.

Nadat na het overleg van 1 juli 1991 nader beraad had plaatsgevonden, zowel met betrekking tot het verschil in juridische uitgangspunten, als over nog openstaande materiële punten ten aanzien van de verdragen met de BRD en die met de DDR, en terzake waar nodig tussen de betrokken autoriteiten interimmaatregelen waren getroffen, vonden in oktober 1991 te Bonn besprekingen plaats, waarvan het resultaat op 25 januari 1994 met het voorliggende verdrag is geformaliseerd.

Dat het na oktober 1991 nog zeer geruime tijd heeft geduurd voordat het toen opgestelde ontwerp-protocol volledig was gefinaliseerd is voor het grootste deel veroorzaakt door herhaaldelijk vrij lang uitblijven van Duitse reacties.

Het verschil in de juridische uitgangspunten heeft geleid tot de vormgeving van het verdrag, waarbij, zonder in te gaan op de juridische uitgangspunten, in een protocol het verdrag, waarbij, zonder in te gaan op de juridische uitgangspunten, in een protocol het resultaat is vastgelegd

van de besprekingen die plaatsvonden met het doel in verband met de totstandkoming van de eenheid van Duitsland overeenstemming te bereiken over de territoriale werking van de verdragen die tussen het Koninkrijk en de BRD van kracht waren, alsmede over de verdragen die van kracht waren tussen het Koninkrijk en de DDR. Tijdens de besprekingen is expliciet aan de orde geweest – en wederzijds beaamd – dat de inhoud van dit protocol volkenrechtelijk verbindend zal zijn voor beide Staten; het protocol vormt aldus een verdrag in de zin van de Grondwet.

Inhoud

De inhoud van het verdrag zal voor het grootste deel voor zichzelf kunnen spreken. Voor zover de verschillende punten nog toelichting behoeven, valt het volgende te vermelden.

Punt 1

Zoals in dit punt tot uitdrukking komt, zijn vrijwel alle verdragen die tussen het Koninkrijk en de BRD van kracht waren met ingang van de verenigingsdatum ongewijzigd van kracht voor het gehele Duitse territorium. De lijst van deze verdragen is zo zorgvuldig mogelijk samengesteld op basis van de gegevens van de Nederlandse verdragsadministratie. Teneinde in Duitsland terzake geen volstrekt uitputtend onderzoek te hoeven ondernemen, is op Duitse wens tot uitdrukking gebracht dat de lijst mogelijk onvolledig zou kunnen blijken te zijn. Om dezelfde reden is niet vastgesteld welke van de verdragen op de lijst eventueel in de loop der tijden hun werking zouden hebben verloren, zonder dat zulks eerder was vastgesteld, en is in plaats daarvan de uitdrukking gebezigd «voorzover zij nog van kracht zijn». Voor de goede orde wordt hierbij aangetekend dat naar Nederlands oordeel van de op deze lijst staande verdragen in verband met EG-regelingen zijn vervallen de verdragen van 11 februari 1907 (erkenning van vennootschappen), 6 juni 1910 (verkeer van gedestilleerd over de grens), en 29 juni 1951 en 18 januari 1952 (handelsverdrag en daarbij behorende protocollen).

Voorts is naar Nederlands oordeel vanwege de totstandkoming van het Raad van Europa verdrag inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken vervallen het verdrag van 4 juni 1915 (rogatoire commissies in strafzaken), is het verdrag van 2 februari 1967 inzake het voorleggen van een geschil over de afbakening van het continentaal plat uitgewerkt omdat de zaak is afgedaan, en is het verdrag van 28 oktober 1968 over het gebruik van de Nederlandse wateren door het nucleaire schip «Otto Hahn» vervallen doordat dit schip uit de vaart is genomen.

Punt 2

De Vierde Aanvullende Overeenkomst bij het Verdrag met de BRD inzake sociale verzekering (Trb. 1957), 18) legde vast dat de verzekerings-tijdvakken die in de tweede wereldoorlog door dwangarbeiders gedurende hun werkzaamheden in Duitsland waren vervuld onder het Duitse stelsel inzake sociale verzekering niet tot aanspraken onder dit Duitse stelsel zouden leiden, maar dat deze tijdvakken zouden worden aangemerkt als verzekeringstijdvakken die waren vervuld onder de werkingssfeer van de Nederlandse Invaliditeitswetten (IW), en voorts dat de Duitse organen ter compensatie van deze overname 20 miljoen gulden zouden betalen aan de Sociale Verzekeringsbank, die de IW uitvoerde. Dit verdrag had alleen betrekking op dwangarbeid die was verricht op het grondgebied van het voormalige Duitse Rijk dat ten tijde van het sluiten van het verdrag onder het bestuur stond van de BRD. Ten aanzien van personen die te werk waren gesteld in de gebieden van het Duitse Rijk die in 1957 niet onder het bestuur van de BRD stonden, zijn bij wet van 31 juli

1957 (Stb. 336) de door hen gewerkte tijdvakken aangemerkt als verzekeringstijdvakken ingevolge de IW, zodat zij op gelijke voet werden behandeld als de personen op wie de Vierde Aanvullende Overeenkomst van toepassing was. Nu in verband met de Duitse eenwording de territoriale werking van dat verdrag werd uitgebreid, werd het van Nederlandse kant noodzakelijk geacht dat met de BRD een billijke vergoeding werd overeengekomen voor de lasten die Nederland in het verleden reeds eenzijdig op zich had genomen met bovengenoemde wettelijke regeling ten behoeve van diegenen die op het grondgebied van de toenmalige DDR dwangarbeid hadden verricht. Terzake moge verder worden verwezen naar de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot goedkeuring van het desbetreffende inmiddels met de BRD gesloten verdrag (Trb. 1993, 44; kamerstukken II 1992/93, 23 302, nr. 3).

Punten 4 en 6

Met betrekking tot de toepassing van het Oorlogsgravenverdrag met de BRD (Trb. 1960, 72) op het uitgebreide territoir van de BRD is voor de relaties van de begravenen van belang dat dit onder meer met zich meebrengt dat de gunstige reisfaciliteiten vervat in dat verdrag daardoor ook van toepassing zijn in de vijf nieuwe «Länder» van de BRD.

Eind 1991 is van Nederlandse kant een ontwerp voor de aanpassing van het verdrag in verband met de vereniging aan de BRD overhandigd. Een Duitse reactie hierop wordt thans op korte termijn verwacht. Overigens is sinds 1 januari 1993 de Duitse Oorlogsgravenwet van 1 juli 1965 («Gesetz über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft») ook van toepassing in de nieuwe «Länder» van de BRD («Änderungsgesetz vom 21.12.1992, BGBl. 1992 I 2145»).

Punt 5

De in dit punt aangeduide vervallen «overeenkomsten» zijn regelingen die geen verdragen in de zin van de Grondwet zijn.

Punt 7

De in dit punt genoemde overeenstemming is vastgelegd in een briefwisseling van 13 november 1991 en 17 maart 1992 tussen beide Ministeries van Financiën waarin is afgesproken dat in voorkomend geval over de periode van 3 oktober tot en met 31 december 1990 geen dubbele belastingheffing plaats zou vinden, maar de belastingheffing zou plaatsvinden aan die kant waar dat volgens het verdrag met de DDR had zullen gebeuren.

Financiële Verdrag en Aanvullende Overeenkomst daarbij

Zoals aan het begin van deze toelichting al werd vermeld, lenen deze verdragen zich naar het oordeel van de Nederlandse regering qua aard en inhoud niet voor uitbreiding van de territoriale werking tot het gehele grondgebied van het verenigde Duitsland. Terzake zij in herinnering gebracht dat het Koninkrijk zich in het verleden ook steeds alle rechten tegenover het oostelijk deel van het voormalige Duitse Rijk, en de rechten ten aanzien van buiten het Financiële Verdrag vallende vorderingen, had voorbehouden.

Aan Duitse kant stelde men zich op het standpunt dat de territoriale werking van deze verdragen zich ten gevolge van de Duitse eenwording, conform de leer van de bewegende grenzen, had uitgebreid tot het territoir waarmee de Bondsrepubliek was vergroot.

Omdat terzake geen overeenstemming viel te bereiken, beperkt het onderhavige verdrag zich tot de weergave van de wederzijdse stand-

punten. Aangezien het thans voorliggende verdrag duidelijk maakt dat Nederland zich alle rechten en aanspraken blijft voorbehouden, hoeft een en ander echter naar het voorkomt bij de beoordeling van dit verdrag geen punt van overweging te vormen.

Koninkrijkspositie en slotbepaling

Aangezien meerdere van de verdragen waar het verdrag betrekking op heeft mede voor de Nederlandse Antillen en Aruba gelden, zal het verdrag voor het gehele Koninkrijk gelden.

In eerdere (vertrouwelijke) informatie aan het parlement met betrekking tot het verdrag was gesteld dat het gewenst leek om het verdrag direct bij ondertekening in werking te doen treden, waardoor de parlementaire goedkeuringsprocedure dan achteraf zou dienen plaats te vinden. Nu met de totstandkoming van het verdrag zoveel tijd gemoeid is geraakt, en in de praktijk daardoor geen probleem zijn gerezen, lijkt echter de procedure van directe inwerkingtreding en goedkeuring achteraf minder aangegeven. Derhalve zal de in de slotbepaling vermelde kennisgeving pas worden gedaan na verkregen parlementaire goedkeuring.

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans