

De Nederlandse missie

Juridische aspecten van Duits-Nederlandse samenwerking

mr. P. van Gassen – luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*

Inleiding

De ambassade

In Berlijn staat de nieuwe Nederlandse ambassade. Een prachtig ontwerp van de bekende architect Rem Koolhaas. De lokatie aan de rivier de Spree, vlakbij een sluisje en tegenover een historische schepencollectie is een zeer sprekend 'Hollands' tafereel. Die combinatie is een prachtig visitekaartje voor het Koninkrijk der Nederlanden. Vanuit onze kantoren kunnen we dan ook regelmatig busladingen toeristen gadeslaan die het gebouw en de omgeving op de gevoelige plaat vastleggen.

De Nederlandse ambassade in Berlijn heeft net als alle andere ambassades tot taak ontwikkelingen te volgen op gebieden die voor Nederland van belang zijn (bijvoorbeeld politieke, economische, wetenschappelijke) en Nederland daarover te informeren en het Nederlandse beleid uit te dragen of toe te lichten. Omdat Duitsland voor Nederland een zeer belangrijke (strategische) partner is geldt de ambassade als een van de belangrijkste posten en telt circa 70 medewerk(st)ers.

Ook de defensieafdeling is met drie attaché's relatief groot. Gelet op de Duits-Nederlandse relatie is de focus

van de defensieafdeling van militair-politieke aard. De Defensieattaché (tevens Landmachtattaché) ziet met name vanuit beleidsmatig oogpunt toe op de samenwerking, operaties en actuele ontwikkelingen. De defensieattaché werkt nauw samen met de politieke afdeling.

De Materieelattaché (tevens Marineattaché) is met name gericht op informatie-uitwisseling en samenwerking op het gebied van defensiematerieel. Omdat in Duitsland de defensie-inspanning een integraal geheel is van krijgsmacht en defensie-industrie, volgt de Materieelattaché niet alleen de ontwikkelingen in de *Bundeswehr*, maar ook de (macro-)economische ontwikkelingen in de defensie-industrie. Hij werkt nauw samen met de economische afdeling. De plaatsvervangend Defensieattaché (tevens Luchtmachtattaché en Militair-juridisch attaché) ziet vanuit Nederlands perspectief toe op de juridische aspecten van de militaire samenwerking en is tevens Hoofd van de Nederlandse Militaire Missie (*Head of Mission*).

Het Hoofd van de Missie werkt nauw samen met de *Heads of Missions* van de andere zendstaten, waarover later meer. De zes zendstaten zijn, in alfabetische volgorde, België, Canada, Frankrijk, Nederland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Het Nederlandse Hoofd van de Missie valt voor administratieve on-

dersteuning terug op ondersteunend personeel van de defensieafdeling (bijvoorbeeld bij aanvragen voor oefeningen en bezoekaanvragen).

Documenten

De Duits-Nederlandse samenwerking vindt mede haar weerslag in tal van documenten. Op het hoogste niveau betreft dat verdragen, zowel multinationaal als binationaal. Op basis van deze verdragen treft men uitvoeringsverdragen, *Memoranda of Understanding* en *Technical Agreements* aan. Voor de niet-juridisch geïnteresseerde defensiemedewerker van zowel Duitsland als Nederland zijn de verdragsartikelen van deze documenten op zich niet zo interessant. Interessanter is wat deze teksten voor uitwerking hebben in het geheel van de Duits-Nederlandse betrekkingen.

In dit artikel zal ik daarom ingaan op een paar overeenkomsten die belangrijk zijn voor de samenwerking tussen Duitsland en Nederland. Voor de rechtspositie van zowel de Nederlandse staat als de Nederlandse militair zijn dat onder meer het NAVO-statusverdrag, de bijbehorende Aanvullende Overeenkomst voor de zendstaten en de Implementatie Overeenkomst bij artikel 45 van de Aanvullende Overeenkomst.

Voor de samenwerking tussen het Duitse en het Nederlandse leger treden documenten als het Legerkorps-

* De auteur is werkzaam op de Nederlandse ambassade te Berlijn.

verdrag, het Budel-, en het Seedorf-verdrag op de voorgrond. In dit artikel zal ik de werking van deze verdragen kort belichten. Tevens zullen de meest recente ontwikkelingen, zoals het opzeggen van het Budel- en de aanstaande opzegging van het Seedorf-verdrag, in deze uitleg worden betrokken.

Het NAVO-statusverdrag en de Aanvullende Overeenkomst

Het NAVO-statusverdrag¹ regelt, zoals de Engelstalige benaming *NATO Status of Forces Agreement* al aangeeft, in samenhang met de Aanvullende Overeenkomst de rechtspositie van de buitenlandse strijdkrachten die permanent troepen in Duitsland hebben gelegerd, de zogenoemde zendstaten. De troepen van deze zes landen hebben in verschillende verschijningsvormen een zogenaamde Missie of Verbindingsorganisatie. Deze organisatie wordt geleid door een *Head of Mission* (HOM) onder aansturing van de zogenaamde *Force Commander*.

Diplomatieke status

Voor Nederland geldt in afwijking van de andere vijf landen dat het

Hoofd van de Missie als militair attaché tevens een diplomatieke status heeft. Voor deze constructie is gekozen met het oog op efficiënte inzet van personeel, maar ook vanwege het synergetische effect van de combinatie.

De commandant van de Nederlandse troepen in Duitsland (de Nederlandse *Force Commander*) is de Nederlandse commandant of de Nederlandse plaatsvervangend commandant van het Duits-Nederlandse Hoofdkwartier in Münster, thans luitenant-generaal A.J. van Diepenbrugge.

De Hoofden van de Missie overleggen evenals de *Force Commanders* regelmatig met elkaar over onderwerpen die van belang zijn voor de status van de troepen van de zendstaten in Duitsland, en handelen op basis van consensus.

Werkgroepen

De HOM's hebben werkgroepen ingesteld die hen ondersteunen en besluiten voorbereiden. Daartoe voeren zij overleg met vertegenwoordigers van hun zendstaten en met vertegenwoordigers van de Duitse staat. Deze werkgroepen bestrijken de onderwerpen accommodatie en milieu, constructie, telecommunicatie en training.



De onderwerpen hebben voor de verschillende zendstaten verschillend gewicht. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat de eerstgenoemde drie werkgroepen door de wederzijdse terugtrekking van troepen uit Duitsland en Nederland, en de opzegging van de Budel- en Seedorfverdragen, voor Nederland minder gewicht krijgen. De training-werkgroep daarentegen is belangrijk voor Nederland en neemt aan belang toe na de terugtrekking van de Nederlandse troepen uit Seedorf.

Dat is dan ook voor Nederland de overweging geweest het voorzitterschap van deze werkgroep te accepteren. Maar omdat zoals gezegd op



Kijk uit voor mijnen! Servische auto na mijnongeval

(Foto P.J.E.J. van den Aker)

¹ Het Verdrag van Londen van 19 juni tussen de staten die partij zijn bij het Noord-Atlantisch Verdrag, nopens de rechtspositie van hun krijgsmachten (deze vertaling is ontleend aan het Tractatenblad 1953, no. 10).



Nederlandse KDC-10 in Split

(Foto P.J.E.J. van den Aker)

kopen van goederen voor zowel de staat als de individuele militair, de jurisdictie, enzovoort.

Verplichtingen

De voordelen zijn onmiskenbaar, zoals het gemak bij het aanvragen van oefeningen, maar er zijn natuurlijk ook verplichtingen. Bijvoorbeeld de verplichting om in Duitsland recht te spreken, waarvoor de permanente aanwezigheid van de Koninklijke Marechaussee in Duitsland en het houden van rechtszittingen door de Militaire Kamer nodig zijn.

De *Verbindungsstelle*, de verbindingsinstantie tussen de Nederlandse krijgsmacht en de Duitse justitiële autoriteiten, speelt in dit kader een belangrijke rol, zowel in de verdrags teksten als in de dagelijkse praktijk.

Ook het bewaken van de juiste en eenduidige uitvoering en naleving van de belastingbepalingen door een *Netherlands Army Support Agency Germany* (NASAG)-achtige entiteit hoort daa bij.

Het lijkt eenvoudig besparingen te realiseren door terugtrekking van deze of andere functies, maar dat draagt het gevaar in zich dat de Aanvullende Overeenkomst wordt uitgehoud.

De Implementatie Overeenkomst

De Implementatie Overeenkomst bij artikel 45 van de Aanvullende Overeenkomst en de *Hinweise für die Zusammenarbeit mit die Entsendestaten* geeft richtlijnen voor het oefenen op oefenterreinen en daarbuiten voor strijdkrachten van de zendstaten in Duitsland. Bij onder meer de Implementatie Overeenkomst heeft het Duitse ministerie van Defensie bovendien de zogenaamde *Hinweise für die Zusammenarbeit der Entsende-*

basis van consensus wordt gehandeld, levert Nederland aan alle werkgroepen een bijdrage.

Aanwezig in deze werkgroepen is het (Nederlandse) Hoofd van de Missie, voor de werkgroep accommodatie en milieu respectievelijk constructie, vergezeld door een vertegenwoordiger van DGW&T, directie Duitsland.

Door gebruik te maken van binnen de militaire afdeling beschikbare menskracht en van binnen DGW&T en ook de directie Juridische Zaken van het ministerie van Defensie beschikbare expertise kan nog steeds met dit 'spaarmodel' worden volstaan. De andere zendstaten hebben allemaal een aparte verbindingsorganisatie.

Door de opzegging van de Budel-Seedorf-verdragen en de daarmee samenhangende terugtrekking van troepen wordt de omvang van het

contingent Nederlandse militairen in Duitsland kleiner. Maar daardoor wordt het belang van de Aanvullende Overeenkomst niet kleiner. De Nederlandse militairen geplaatst bij een operationele eenheid als de *Airborne Early Warning and Control System* (AWACS) in Geilenkirchen, of bij een van hoofdkwartieren in Duitsland of militairen van een oefenende Nederlandse eenheid in Duitsland vallen nog steeds onder de werking van dit verdrag.

Voordelen

De voordelen daarvan zijn zeer groot. Enerzijds voor de Nederlandse krijgsmacht als het gaat om oefenen in Duitsland, en anderzijds om de status en rechtspositie van de individuele Nederlandse militair voor dienst aanwezig in Duitsland.

Denk hierbij aan de oefenmogelijkheden, het belastingvrij kunnen aan-



Wederopbouw (Foto P.J.E.J. van den Aker)

staten mit dem Bundesministerium der Verteidigung uitgegeven.

Hoewel naar het oordeel van de zendstaten hierin striktere regels worden gesteld dan in de trits NAVO Statusverdrag, Aanvullende Overeenkomst en Implementatie Overeenkomst volgt Nederland, in het belang van de goede samenwerking met het gastland Duitsland, deze richtlijnen hangende nader overleg.

Bij het bezien van de genoemde regelgeving dient de lezer zich te realiseren dat het een bijzondere situatie is dat een soeverein land als Duitsland zich verdragsrechtelijk heeft vastgelegd op het verblijf en oefenen van nog steeds aanzienlijke aantallen buitenlandse troepen op het eigen grondgebied.²

Op grond van het zogenaamde '2 plus 4 verdrag'³, waarin de hereniging van

Duitsland wordt geregeld en het verenigde Duitsland zijn soevereiniteit heeft herkregeen, kunnen bovendien verschillende procedures gelden voor activiteiten in de deelstaten van voormalig Oost-Duitsland, de zogenaamde *fünf Neue Länder*.

Door het wegvallen van grenscontroles op basis van alweer een ander verdrag (de Schengen-overeenkomst) komt men nogal eens in de verleiding eenvoudigweg op pad te gaan. Commandanten moeten zich echter realiseren dat militairen in functie staatsrechtelijk een andere status hebben dan burgers. Bij het uitvoeren van een opdracht in Duitsland (dienstreis, bezoek, oefening) dient men zich dan ook te houden aan de regels van de soevereine staat Duitsland.

Het Bureau Planning en Programmering van J-3 Commando Landstrijdkrachten is *single service point of*

contact in Nederland voor het aanvragen van oefeningen in Duitsland. De MIVD is dat voor het aanvragen van bezoeken van defensiemedewerkers bij instellingen van de *Bundeswehr*.

Het *Netherlands Industrial Visits Control Office* (NIVCO) is verantwoordelijk voor het aanvragen van bezoeken van niet defensiemedewerkers (bijvoorbeeld van TNO) bij de *Bundeswehr* of de Duitse defensie-industrie als de inhoud van de gesprekken naar verwachting vertrouwelijk of hoger gerubriceerd zal worden.

² Stationeringsverdrag van 23 oktober 1954 gesloten tussen de Bondsrepubliek Duitsland, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Nederland is op 30 april 1955 toegetreden. Ook België en Canada zijn toegetreden.

³ *Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland.*

Het Legerkorpsverdrag en het Legerkorpsakkoord

Deze twee verdragen^{4,5} zijn belangrijk voor de samenwerking tussen de Koninklijke Landmacht en het Duitse leger. Duitsers en Nederlanders werken als burens van nature goed met elkaar samen. De samenwerking wordt van onderaf gedragen en behoeft dus niet van bovenaf te worden opgelegd.

De samenwerking wordt door Duitsland als voorbeeld gezien voor samenwerking met andere landen. Dat geldt ook voor de vorm waarin zij juridisch is vastgelegd.

Het hiervoor genoemde verdrag en het akkoord weerspiegelen niet langer de werkelijkheid van alledag. Het hoofdkwartier is per september 2002 een internationaal NAVO 'landcomponent' hoofdkwartier geworden, waarbij Duitsland en Nederland samen de 'framework-nation' vormen. Een framework-nation is de dragende

natie (hoofdsponsor) van een hoofdkwartier.

Op een NAVO-hoofdkwartier in Duitsland zijn het NAVO-statusverdrag en het Verdrag tussen de Bondsrepubliek Duitsland en het NAVO-hoofdkwartier (SHAPE) over de bijzondere voorwaarden voor de oprichting en het opereren

van een internationaal hoofdkwartier in Duitsland van toepassing.

Het bepaalde in het Legerkorpsverdrag over het hoofdkwartier is mede door de *MoU Manning, Funding and Support*⁶ en de *Technical Agreement* met SHAPE⁷ niet meer volledig beno-

4 Verdrag tussen de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de regering van het Koninkrijk der Nederlanden inzake de algemene voorwaarden voor het 1 (Duits/Nederlandse) Legerkorps en de aan het korps verbonden eenheden en instellingen van 1997.

5 Akkoord tussen de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de regering van het Koninkrijk der Nederlanden inzake de organisatie en de activiteiten van het 1 (Duits/Nederlandse) Legerkorps en het *Air Operations Coordination Centre* van 1997.

6 *Memorandum of Understanding between the Federal ministry of Defence of the Federal Republic of Germany, the minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands, the ministry of Defence of the Kingdom of Denmark, the minister of Defence of the Republic of Italy, the ministry of Defence of the Kingdom of Norway, the minister of Defence of the Kingdom of Spain, the Chief of the Turkish General Staff, the Secretary of State for Defence of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Department of Defense of the United States of America, the Supreme Headquarters Allied Powers Europe and the Headquarters, Supreme Allied Commander Atlantic, concerning the manning, funding and support of the Headquarters 1 (German-Netherlands) Corps - NATO Rapid Deployable Corps Germany/Netherlands.*

7 *Technical Arrangement (TA) between the Federal ministry of Defence of the Federal Republic of Germany and the minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands, Headquarters, Supreme Allied Commander Atlantic and Supreme Headquarters Allied Powers Europe concerning command and control (C2) arrangements for Headquarters 1 (German-Netherlands) Corps.*



Onderhoud te velde (Foto P.J.E.J. van den Aker)

digd. Omdat er in het Legerkorpsverdrag en het Legerkorpsakkoord echter zaken zijn vastgelegd die Duitsland en Nederland graag willen behouden en zelfs ook voor andere krijgsmachtdelen dan alleen de Koninklijke Landmacht willen gebruiken, hebben de ministers van Defensie van Duitsland en Nederland op 13 september 2005 afgesproken te bezien of deze en andere afspraken in een nieuw te sluiten Raamovereenkomst (verdrag) kunnen worden opgenomen. De regelingen rondom de status van framework-nation kunnen dan in een onder dit nieuwe verdrag liggende MoU worden vastgelegd.

Hoewel minder bekend wil ik volledigheidshalve wijzen op het *Air Operations Coordination Centre* in Münster dat zowel in het Verdrag als het Akkoord wordt genoemd, waarmee ook een samenwerking in de derde dimensie zichtbaar wordt.

De Seedorf- en Budelverdragen

In dit verband zijn een viertal overeenkomsten gesloten die toezien op het over en weer ter beschikking stellen van onroerend goed en het medegebruiken van oefenterreinen.^{8,9,10,11} Door het wederzijds opzeggen van deze verdragen op respectievelijk 31 december 2005 en 2006 komt een einde aan het wederzijds stationeren van troepen, maar niet aan de onderlinge samenwerking.

Op basis van de Aanvullende Overeenkomst heeft het gastland recht op vergoeding van de restwaarde bij hergebruik door het gastheerland van de



Verplaatsing per helikopter (Foto P.J.E.J. van den Aker)

door de gast vrijgemaakte onroerende zaken. In Nederland komt Budel vrij en zal (tijdelijk) door Nederland worden hergebruikt. In Duitsland komt Seedorf vrij en zal door Duitsland worden hergebruikt.

Omdat volgens de Aanvullende Overeenkomst de betrokken partijen, hier Duitsland en Nederland, samen de restwaarde moeten bepalen is een binationale werkgroep ingesteld die onderhandelt over de methode van en de uitkomst van de bepaling van de restwaarde. Deze werkgroep heeft vastgesteld dat in de onroerende-zakenmarkt waardebepaling van niet of weinig op de markt verhandelde objecten wordt bepaald op basis van de herbouwwaarde met daarop kortingen voor de ouderdom en een plus of min voor de staat van onderhoud, met al dan niet gepleegde renovaties.

Over het principe is intussen overeenstemming bereikt, over de te gebrui-

ken levensduur en percentages wordt nog onderhandeld. De verwachting is overigens dat door het gebruik van deze methode de bepaling van de restwaarde heel wat sneller kan verlopen dan bij de vroegere luchtmachtobjecten (bijvoorbeeld Schöppingen, Stolzenau) waarbij het proces zich circa twaalf jaar heeft voortgesleept, omdat daar nog werd uitgegaan van de historische kostprijs.

Conclusie

De samenwerking tussen Duitsland en Nederland is goed. Zij is gebaseerd op tal van verdragen en afspraken. De zendstaten voeren als gremium overleg met Duitsland. Van beide zijden wordt aldus de naleving van afspraken bewaakt, worden initiatieven ontplooid en verbeteringen aangebracht.

Nederland heeft uit het oogpunt van personeel-efficiency ervoor gekozen de HOM-functie te laten uitvoeren door een attaché. Dit heeft synergetische effecten, onder meer omdat een diplomaat eenvoudiger toegang heeft tot de Duitse overheid. Aan Nederlandse zijde is voortdurende bereidheid om te voldoen aan de gemaakte afspraken van essentieel belang om de bestaande goede kwaliteit van de samenwerking met Duitsland in stand te houden.

8 Verdrag tussen de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de regering van het Koninkrijk der Nederlanden inzake het ter beschikking stellen van onroerend goed en het medegebruiken van oefenvoorzieningen.

9 Akkoord tussen de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de regering van het Koninkrijk der Nederlanden inzake de door de Bondsrepubliek Duitsland te verlenen ondersteuning bij het beheer van onroerend goed te Seedorf.

10 Akkoord tussen de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de regering van het Koninkrijk der Nederlanden inzake de door het Koninkrijk der Nederlanden te verlenen ondersteuning bij het beheer van onroerend goed te Budel.

11 Akkoord tussen de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de regering van het Koninkrijk der Nederlanden inzake het medegebruiken van oefenvoorzieningen.