

Vergaderjaar 2008–2009

32 047

Goedkeuring van verdragen met het oog op het voornemen deze toe te passen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en van het voornemen tot opzegging van verdragen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 april 2009 en het nader rapport d.d. 25 augustus 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 januari 2009, no. 09.000069, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende goedkeuring van verdragen met het oog op het voornemen deze toe te passen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en van het voornemen tot opzegging van een verdrag voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt de verdragsrechtelijke gevolgen van de overgang van Bonaire, Sint Eustatius en Saba naar het Nederlandse staatsbestel, voor zover parlementaire goedkeuring vereist is.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over het scheppen van duidelijkheid aangaande de omvang van het toekomstige verdragsregime voor de openbare lichamen, over die omvang zelf, over de voorbehouden en implementatie en over het toekomstige beleid inzake (mede)gelding. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 januari 2009, nr. 09.000069, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 april 2009, nr. W02.09.0004/II, bied ik U hierbij aan.

1. Duidelijkheid over de werking van bestaande verdragen

In de toelichting worden vier categorieën verdragen onderscheiden.

1°. Verdragen die bindend zijn voor Nederland én voor de Nederlandse Antillen zullen vanzelfsprekend ook gelden voor de openbare lichamen. Hiervoor wordt in het wetsvoorstel niets geregeld.

2°. Verdragen die alleen bindend zijn voor de Nederlandse Antillen zullen blijven gelden voor de openbare lichamen. Ook hiervoor regelt het wetsvoorstel niets.

3°. Verdragen die bindend zijn voor Nederland, maar niet voor de Nederlandse Antillen, en die ook niet parlementair zijn goedgekeurd voor de Nederlandse Antillen. Het wordt wenselijk gevonden een deel van deze verdragen mede te

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

laten gelden voor de openbare lichamen. Daarom wordt in het wetsvoorstel voor deze verdragen goedkeuring gevraagd.

4°. Verdragen die bindend zijn voor Nederland en niet voor de Nederlandse Antillen, maar die wel parlementair zijn goedgekeurd voor de Nederlandse Antillen. Het wordt wenselijk gevonden een deel van deze verdragen mede te laten gelden voor de openbare lichamen. Voor bekrachtiging is geen parlementaire goedkeuring meer vereist; deze verdragen zijn opgenomen in een bijlage bij de toelichting.¹

De Raad meent dat het de duidelijkheid ten goed komt als, op het moment van de transitie, ook duidelijk is welke verdragen die thans alleen de Nederlandse Antillen binden, zullen blijven gelden voor de openbare lichamen. De Raad adviseert derhalve een overzicht te maken voor de hiervoor genoemde categorie 2°.

1. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven komt er een overzicht van verdragen die alleen bindend zijn voor de Nederlandse Antillen en die zullen blijven gelden voor de BES-eilanden. Dit informatie-overzicht zal separaat aan de Staten-Generaal worden toegestuurd wanneer het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend. Het betreft een voorlopige lijst omdat er tot aan de transitie nog verdragen aan toegevoegd zullen worden die alleen voor de Nederlandse Antillen tot stand zijn gebracht. Na de transitie zal een definitief overzicht worden verspreid van verdragen die van toepassing zijn op de BES-eilanden.

2. Verdragen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie

Er wordt parlementaire goedkeuring gevraagd voor vijf verdragen die strekken tot bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, gesloten als onderdeel van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Deze verdragen verplichten de lidstaten vormen van financiële fraude ten nadele van de Europese Unie en omkoping van Europese ambtenaren strafbaar te stellen. De lidstaten worden verplicht samen te werken bij het bestrijden van deze strafbare feiten. De verdragen voorzien er voorts in dat het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen via de prejudiciële procedure vragen kan beantwoorden over de uitlegging van deze verdragen.²

De Raad merkt op dat voor de verdragen die hier aan de orde zijn, niet is beoogd dat deze ook werking hebben buiten de lidstaten. De BES-eilanden zullen, zolang zij de status van de landen en gebieden overzee (Igo) behouden, geen deel uitmaken van de Europese Unie. Bovendien kan het Hof geen kennis nemen van prejudiciële vragen over een van deze verdragen als die gesteld worden door een rechter van een Igo.³

De Raad adviseert het voornemen om parlementaire goedkeuring te vragen voor deze verdragen nader toe te lichten en zo nodig nader te bezien.

2. In paragraaf 4 van de memorie van toelichting is met betrekking tot de verdragen genoemd onder de nummers 54 tot en met 58 een passage opgenomen waarin nader wordt ingegaan op het voornemen de toepassing van de verdragen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie uit te breiden tot de BES-eilanden.

3. Omschrijving van voorbehouden

Bij drie verdragen zal een voorbehoud worden gemaakt.⁴ Deze voorbehouden komen materieel overeen met de voorbehouden die nu al bij deze verdragen gelden voor Nederland, zoals ook blijkt uit de gebruikte termen als «Nederlands grondgebied» en «Nederlandse ambtenaren». In de nu voorgestelde voorbehouden wordt specifiek verwezen naar de openbare lichamen door het gebruik van termen als «het grondgebied van de openbare lichamen» en «ambtenaren van de openbare lichamen».

De Raad meent dat dit eenvoudiger kan, nu de openbare lichamen begrepen zullen worden onder het begrip «Nederland». Volstaan zou kunnen worden met een verklaring dat de toepassing van de drie verdragen wordt uitgebreid tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba onder hetzelfde voorbehoud dat is gemaakt bij de bekrachtiging van het verdrag voor Nederland.

De Raad adviseert het voorstel aan te passen.

¹ Toelichting, § 2 (Verdragen).

² Verdragen genoemd in artikel 1, onderdelen 50 tot en met 54, gebaseerd op artikel 31 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (in de oude nummering artikel K.3).

³ Artikel 35 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁴ Voorgesteld artikel 2.

3. Conform het advies van de Raad van State is het voorstel aangepast. Voorts is paragraaf 4 van de memorie van toelichting terzake aangevuld. Bij de notificatie aan de depositaris van de verdragen in kwestie zal worden verklaard dat daarbij dezelfde voorbehouden gelden als die welke gemaakt zijn bij de bekrachtiging van de verdragen voor Nederland.

4. Gevolgen voor wetgeving en bestuur

a. *In de toelichting wordt in de meeste gevallen niet ingegaan op de vraag of de verdragen waarvoor goedkeuring wordt gevraagd gevolgen zullen hebben voor wetgeving en bestuur in de openbare lichamen.¹ Dat is alleen anders bij de verdragen met betrekking tot bescherming van persoonsgegevens.² Het punt is vooral van belang voor categorie 3°, omdat de daartoe behorende verdragen thans niet gelden voor de Nederlandse Antillen en derhalve ook niet voor de BES-eilanden. Het is daarnaast van belang voor categorie 4°, omdat voor een aantal van de daartoe behorende verdragen op de goedkeuring (nog) geen medegelding voor de Nederlandse Antillen is gevolgd, omdat de wetgeving en/of de bestuurspraktijk nog aanpassing behoefde. De Raad adviseert op deze gevolgen in de toelichting in te gaan en daarbij aan te geven of een voldoende juridische infrastructuur en uitvoeringscapaciteit is verzekerd voor de tenuitvoerlegging van de verdragen waarvoor goedkeuring wordt voorgesteld en waarvoor Nederland in de toekomst directe verantwoordelijkheid draagt.*

b. *Met de overgang van Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt Nederland ook direct verantwoordelijk voor de bestaande verdragsverplichtingen die ten aanzien van deze eilanden gelden (categorieën 1° en 2°). De Raad acht het wenselijk dat met het oog daarop wordt nagegaan in hoeverre daarbij sprake is van verdragsverplichtingen waaraan nog geen uitvoering is gegeven. Daarbij zou dan tevens moeten worden aangegeven hoe en op welk moment deze uitvoering is verzekerd. De Raad adviseert deze gegevens op te nemen in de toelichting of in een bijlage daarbij.*

4. Gelet op het advies van de Raad is de memorie van toelichting uitgebreid met een extra paragraaf over uitvoeringswetgeving. Ten aanzien van de informatie over de juridische structuur wordt in de nieuwe paragraaf 3 verwezen naar bijvoorbeeld het voorstel van wet houdende aanpassing van wetten in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

5. Duidelijkheid over de werking van nieuwe verdragen

In de toelichting wordt uiteengezet dat er geen volkenrechtelijke bezwaren bestaan om in een verdrag te bepalen dat het slechts zal gelden voor een deel van het grondgebied van het Koninkrijk, en het zo te regelen dat een verdrag geldt voor het land Nederland met uitzondering van een of meer van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.³ De Raad onderschrijft dit betoog in zijn algemeenheid, al kan het voorwerp van een verdrag meebrengen dat een territoriaal voorbehoud aan de effectieve implementatie daarvan in de weg staat.

Wat van dit laatste zij, de vraag of een verdrag mede (of uitsluitend) voor de openbare lichamen zal gelden, zal zich na de transitie structureel stellen. De Raad meent dat zowel bij de parlementaire goedkeuring als bij de bekrachtiging uitdrukkelijk moet worden bepaald, in goed overleg met Bonaire, Sint Eustatius en Saba, of het verdrag voor de openbare lichamen zal gelden. Duidelijkheid op dit punt is van belang voor de Nederlandse regering, de openbare lichamen en de andere verdragspartijen, maar ook voor burgers. De Raad adviseert daartoe een aanwijzing op te nemen in hoofdstuk 7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

5. Het advies van de Raad zal in de daartoe bestemde fora worden ingebracht.

6. *Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

6. De redactionele kanttekening is overgenomen.

¹ Aanwijzing 313, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Toelichting, § 3 (Het wetsvoorstel), onderdelen 44 tot en met 46.

³ Toelichting, § 3 (Het wetsvoorstel).

7. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de goedkeuringsstukken te actualiseren. Zo zijn artikel 1 van het wetsvoorstel en bijlage 1 bij de memorie van toelichting aangevuld met enkele nieuwe verdragen. Dit zijn verdragen die onlangs alleen voor Nederland zijn bekrachtigd of waarvan onlangs een besluit is genomen om deze toe te passen op de BES-eilanden. Verder is nog een verdrag toegevoegd waarvan het voornemen bestaat deze op te zeggen voor de BES-eilanden. Dit voornemen is in de memorie van toelichting, met betrekking tot artikel 2, nader toegelicht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W02.09.0004/II met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 3 het Tractatenbladnummer (*Trb.* 1994, 144) vermelden.