

31 281

Verdrag tussen Ierland, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Spanje, de Italiaanse Republiek, de Portugese Republiek, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot oprichting van een Maritiem Analyse- en Operatiecentrum op het gebied van verdovende middelen; Lissabon, 30 september 2007 (Trb. 2007, 231)

Nr. 3

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 juli 2008 en het nader rapport d.d. 28 oktober 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 juni 2008, no.08 001 854, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag tussen Ierland, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Spanje, de Italiaanse Republiek, de Portugese Republiek, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot oprichting van een Maritiem Analyse- en Operatiecentrum op het gebied van verdovende middelen; Lissabon, 30 september 2007 (Trb. 2007, 231), met toelichtende nota.

Het Verdrag is gesloten tussen een zevental lidstaten van de Europese Unie en voorziet in de oprichting van een Maritiem Analyse- en Operatiecentrum (MAOC), op het gebied van de bestrijding van de smokkel van verdovende middelen over zee en door de lucht.

De Raad van State merkt het volgende op.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 juni 2008, no. 08.001854, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 juli 2008, nr. W03.08.0233/II, bied ik U hierbij aan.

1. In het Verdrag zelf is geen verband gelegd met de werkzaamheden van de Europese Unie (EU) op dit terrein, maar uit de considerans wordt duidelijk dat dit verband er wel is. Daarin wordt onder andere verwezen naar de werkzaamheden van Europol en naar het EU Drugs Actieplan 2005–2012. In de toelichting is vermeld dat Europol vanaf de aanloop bij de totstandkoming van het verdrag betrokken is geweest. Het is de bedoeling de gegevens die worden gegenereerd door het MAOC, met gegevens van Europol uit te wisselen. Ook wordt vermeld dat door de zeven lidstaten een subsidieaanvraag is ingediend bij de Europese Commissie.

Naar de aard der zaak betreft het verdrag een vorm van nauwere samenwerking tussen een aantal lidstaten op een terrein waarop het Verdrag

betreffende de Europese Unie (EU-Verdrag) ziet en waarop de instellingen van de Europese Unie hun bevoegdheden uitoefenen.

Volgens de toelichting is de achtergrond van het verdrag erin gelegen dat sprake is van verschuiving van de handel in verdovende middelen naar routes waar controles het minst effectief zijn. Daarom is gezien hoe deze nieuwe handelsroute kan worden aangepakt. Effectief beleid in het kader van dit verdrag kan een (negatieve) weerslag hebben op andere lidstaten indien handelsroutes opnieuw worden verlegd naar lidstaten die niet aan deze samenwerking deelnemen. Daarmee kan uitvoering van het verdrag ook gevolgen hebben voor andere lidstaten van de Europese Unie en voor het beleid van de Europese Unie als geheel.

Het verdrag voorziet niet in een afstemmingsmechanisme om de aansluiting van de activiteiten van het MAOC op het bestaande en toekomstige EU-beleid te waarborgen. In artikel 18 van het verdrag is weliswaar geregeld, dat het niet mag worden uitgelegd als onverenigbaar met bestaande internationale verplichtingen die de partijen binden, maar daarmee is afstemming tussen het beleid van de EU en het beleid in het verband van dit verdrag nog niet verzekerd. Er is wel voorzien in de mogelijkheid dat de EU of een niet deelnemende lidstaat als waarnemer participeert, maar slechts indien alle bij het verdrag aangesloten staten daarmee akkoord gaan (artikel 5). Bovendien doet de status van waarnemer naar het oordeel van de Raad onvoldoende recht aan de, ook in de considerans benadrukte, rol van de EU op dit terrein, aan de verplichting van de lidstaten tot loyale uitvoering van het EU-beleid en aan de plicht tot samenwerking met de instellingen van de EU daarbij. De positie van de niet-deelnemende lidstaten verdient ook specifieke aandacht met het oog op de mogelijke gevolgen waarmee zij als niet-deelnemende lidstaten worden geconfronteerd. Dat het verdrag niet voorziet in vrije toetreding van andere staten, maar dat toetreding alleen mogelijk is als alle staten die partij zijn bij het verdrag daarmee instemmen, behoeft met name met betrekking tot lidstaten die wensen toe te treden in dat verband een nadere motivering.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag hoe het verdrag zich verhoudt tot de plicht van de verdragsstaten tegenover de EU en de andere lidstaten tot loyale samenwerking, alsmede op de vraag of het in de bedoeling ligt om, zodra acht of meer lidstaten bij het verdrag zijn aangesloten, dit te gieten in de vorm van nauwere samenwerking, zoals uitgewerkt in artikel 43 e.v. EU-Verdrag.¹ Voor alle hiervoor aan de orde gestelde punten is in dat verband een voorziening getroffen in het EU-Verdrag. Gebruik maken van die mogelijkheid heeft bovendien als voordeel dat een toekomstige integratie in het EU-beleid beter zal kunnen verlopen. Daarvoor is in het voorliggende verdrag geen voorziening getroffen.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op het vorenstaande.

1. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is de toelichting aangevuld in de laatste alinea van het onderdeel genaamd «De deelnemers aan MAOC-N» en in het artikelsgewijze deel bij artikel 22.

2. In de toelichting is aangegeven dat Nederland bij de ondertekening een verklaring heeft afgegeven, dat Nederland, vanwege de voorgenomen plaatsing van een politieverbindingsofficier bij het centrum, het verdrag per 1 december 2007 voorlopig zou toepassen.

Voorlopige toepassing komt neer op toepassing voordat de procedure ter goedkeuring van het verdrag is afgerond en vraagt daarom om terughoudendheid. De Raad is van oordeel dat de in de toelichting gegeven motivering ontoereikend is nu niet wordt aangegeven wat de andere deelnemende staten op dit punt hebben ondernomen, en of het centrum reeds functioneert. In dat verband wijst de Raad erop dat in de toelichting wordt vermeld dat Nederland als enige land heeft aangegeven het verdrag voorlopig te zullen toepassen. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

2. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State betreffende de voorlopige toepassing is de toelichting aangevuld in de laatste alinea van de inleiding en in het artikelsgewijze deel bij artikel 24.

¹ Voor de toepassing van het instrument van nauwere samenwerking zijn ten minste acht deelnemende lidstaten nodig, terwijl thans zeven lidstaten deelnemen, maar uit de toelichting komt naar voren dat Duitsland zich inmiddels al heeft gemeld voor deelname.

3. Met het oog op het voorgaande is de Raad van mening dat het verdrag niet ter stilzwijgende doch ter uitdrukkelijke goedkeuring dient te worden voorgelegd aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

3. De Raad van State geeft geen specifieke onderbouwing voor zijn voorstel om het verdrag ter uitdrukkelijke goedkeuring voor te leggen in plaats van ter stilzwijgende goedkeuring, maar verwijst hiervoor naar de punten 1 en 2 van het advies. Op die punten wordt gereageerd door bepaalde passages verder uit te werken in de toelichting; daaruit moge ook blijken dat het verdrag geen nieuwe verplichtingen inhoudt voor Nederland, noch als land, noch als lidstaat van de Europese Unie. Aangezien de stilzwijgende en de uitdrukkelijke goedkeuring staatsrechtelijk geheel gelijkwaardig zijn, en er ook overigens geen sprake is van één van de redenen om het verdrag ter uitdrukkelijke goedkeuring aan te bieden (uitvoeringswetgeving, politiek belang) ziet de regering geen reden om de oorspronkelijk voorgenomen procedure te wijzigen.

4. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een enkele redactionele wijziging aan te brengen.

De Raad van State geeft in overweging, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken, een voorstel van wet tot goedkeuring van het verdrag te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U mede namens de Minister van Justitie, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het verdrag vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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