

Afdeling Verdragen
Min-BuZa.2022.460034

AAN DE KONING

Nader rapport inzake advies Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht

's-Gravenhage, 1 september 2022

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Afdeling) heeft op 14 juni 2021 uit eigen beweging een advies uitgebracht over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht¹. Het ongevraagd advies is op 2 juli 2021 aan de Kamer aangeboden.² Ik wil de Afdeling danken voor de gedane aanbevelingen. Daartoe gemachtigd door de Rijksministerraad, bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dit nader rapport aan.

In dit nader rapport ga ik allereerst in algemene zin in op het advies van de Afdeling. Daarna worden namens de Rijksministerraad de door de Afdeling gedane aanbevelingen besproken.

I. Algemene reactie

Zoals de Afdeling opmerkt, is het verdragenbeleid van het Koninkrijk gebaat bij een actieve samenwerking en open dialoog tussen alle partners binnen het Koninkrijk. De Afdeling wijst daarbij op de rol van het ministerie van Buitenlandse zaken, dat als Koninkrijksministerie verantwoordelijk is voor het verdragenbeleid van het Koninkrijk. De Rijksministerraad wenst deze zienswijze enigszins te nuanceren. Inderdaad is het ministerie van Buitenlandse Zaken coördinerend ten aanzien van het verdragenbeleid, maar het ministerie bepaalt niet welke over welke onderwerpen verdragen worden onderhandeld. Elk departement, door de Afdeling vakdepartement genoemd, kan besluiten verdragsonderhandelingen te voeren op het beleidsterrein waarvoor het betreffende vakdepartement verantwoordelijk is. Dit geldt ook voor de Caribische landen van het Koninkrijk. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is vervolgens verantwoordelijk voor de totstandkoming, het in procedure brengen van de goedkeuring en de bekendmaking van door de vakdepartementen en de Caribische landen onderhandelde verdragen. Daarbij zij aangetekend dat niet alleen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie Koninkrijksministeries zijn, maar dat ook vakdepartementen op specifieke beleidsterreinen belast zijn met Koninkrijksaangelegenheden, zoals bijvoorbeeld het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op het gebied van scheepvaart.

De Afdeling bespreekt in het ongevraagd advies de praktijk van de totstandkoming en gelding van verdragen in het Koninkrijk tegen het licht van de vereisten van het Statuut voor het Koninkrijk, het internationaal recht en het Unierecht. Dat doet de Afdeling in zes hoofdstukken. In het zesde en laatste hoofdstuk bespreekt de Afdeling een aantal knelpunten in de verdragspraktijk. De Afdeling bespreekt deze knelpunten in vijf paragrafen: a) de totstandkoming en gelding van verdragen; b) besluitvorming over gelding van verdragen; c) mensenrechten, de waarborgfunctie en de ongedeelde nationaliteit; d) betrokkenheid van de Caribische landen bij verdragen die hen 'anderszins raken'; en e) de positie van de Caribische delen van het Koninkrijk onder het Unierecht. Elk

¹ Kenmerk W04.20.0361/I.

² Kamerstukken II 2020/21, 35570-V, nr. 74.

van de paragrafen wordt afgesloten met twee aanbevelingen bedoeld om de door de Afdeling geconstateerde knelpunten weg te nemen. De aanbevelingen beogen bij te dragen aan een verbetering van de verdragspraktijk in de geest van het samenwerkingsverband zoals dat besloten ligt in het Statuut voor het Koninkrijk.

De Rijksministerraad erkent dat de verdragspraktijk van het Koninkrijk enige knelpunten kent. Een belangrijk knelpunt is het door de Afdeling geconstateerde gebrek aan institutionele capaciteit van de Caribische landen binnen het Koninkrijk. De Rijksministerraad erkent dat het gebrek aan institutionele capaciteit een belangrijk knelpunt is, dat effect heeft op alle fases van het onderhandelen, goedkeuring en uitvoeren van verdragen. De Rijksministerraad streeft ernaar om, binnen de mogelijkheden van het Statuut, de knelpunten te adresseren. Het nader rapport volgt de opbouw van het zesde hoofdstuk van het ongevraagd advies en zal per paragraaf van het zesde hoofdstuk van het ongevraagd advies nader ingaan op de door de Afdeling gedane aanbevelingen.

II. Reactie op de aanbevelingen

1. De totstandkoming van verdragen

In de paragraaf "de totstandkoming van verdragen" bespreekt de Afdeling de praktijk van de totstandkoming van verdragen. De Afdeling merkt op dat de interne structuur van het Koninkrijk soms tot problemen leidt bij enerzijds de totstandkoming van verdragen en anderzijds bij de afweging voor welke delen van het Koninkrijk deze zouden moeten gelden. Deze problemen hangen, aldus de Afdeling, samen met de institutionele capaciteit van de Caribische landen, de termijnen waarbinnen bepaalde keuzes en afwegingen gemaakt behoren te worden en de bijzondere verantwoordelijkheden van de Koninkrijksministeries. De Afdeling merkt op dat de Caribische landen in veel gevallen nauwelijks zijn betrokken bij de voorbereiding van en onderhandelingen over verdragen, ook niet bij verdragen die gezien hun aard voor het hele Koninkrijk zouden kunnen gelden. De belangrijkste oorzaak hiervoor is de beperkte institutionele capaciteit bij de Caribische landen. De geringe betrokkenheid van de Caribische landen bij de onderhandelingen betekent, aldus de Afdeling, dat in deze cruciale fase wellicht onvoldoende zicht is op de vraag in hoeverre een verdrag in deze landen ook daadwerkelijk kan worden uitgevoerd. Juist in de onderhandelingsfase bestaat de mogelijkheid om, bijvoorbeeld door het aanpassen van bepalingen, voorbehouden of interpretatieve verklaringen, een verdragstekst beter te laten aansluiten bij wat ook voor de Caribische landen realistisch is. Daarnaast merkt de Afdeling op dat de termijnen die de landen krijgen ter voorbereiding van de besluitvorming in de rijksministerraad in veel gevallen niet afdoende zijn om de interne procedures, waaronder advisering door de Raden van Advies, te doorlopen.

Om de geschetste problematiek in positieve zin te veranderen doet de Afdeling twee aanbevelingen.

Aanbeveling 1

Besteed bij de onderhandelingen meer aandacht aan de vraag wat nodig is voor de uitvoering van verdragen in de Caribische landen. Een actievere technische ondersteuning, in het bijzonder door het betrokken vakdepartement en het ministerie van Buitenlandse Zaken, is daarbij onontbeerlijk. Om te bepalen in hoeverre deze technische assistentie noodzakelijk is, is artikel 11, derde lid, van het Statuut leidend. Het gaat dan om gewichtige gevolgen voor of bijzondere betrokkenheid van de Caribische landen. Meer concreet kunnen dezelfde criteria worden gehanteerd als bij de vraag wanneer de landen (anderszins) geraakt worden door een verdrag.

De Rijksministerraad erkent dat de Caribische landen in veel gevallen niet of heel beperkt zijn betrokken bij verdragsonderhandelingen. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te

wijzen. De Rijksministerraad geeft aan dat onderscheid gemaakt moet worden tussen onderhandelingen over verdragen die exclusief voor één of meer van de Caribische landen gaan gelden, onderhandelingen over bilaterale verdragen en onderhandelingen over multilaterale verdragen.

Bij verdragen die exclusief voor één of meer van de Caribische landen gaan gelden is de betrokkenheid van de Caribische landen gewaarborgd, omdat de onderhandelingen voor dergelijke verdragen door de betreffende Caribische landen zelf worden gevoerd, getuige bijvoorbeeld de vele luchtvaartverdragen die voor de individuele landen worden gesloten.

In het geval van onderhandelingen over bilaterale of multilaterale verdragen, die namens het Koninkrijk door het vakdepartement in Den Haag worden gevoerd, worden de landen door de vakdepartementen in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken bij de voorbereiding. Zo bevat het Draaiboek voor de regelgeving (nr. 222) voorschriften over het vormen van een onderhandelingsdelegatie en over de noodzaak van overleg met de kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten om zo de landen te betrekken bij de voorbereiding van een te sluiten verdrag. Door gebrek aan institutionele capaciteit bij de landen, lukt het de landen vaak niet om tijdig input te leveren voor de onderhandelingen. Ook komt het voor dat het bestaan van tegenstrijdige belangen van enerzijds de Caribische landen en anderzijds Nederland de verdragsonderhandelingen vertraagt.

Wat betreft onderhandelingen over multilaterale verdragen merkt de Rijksministerraad allereerst op dat Nederland niet altijd direct betrokken is bij verdragen met EU-betrokkenheid. In het geval van EU-betrokkenheid bij multilaterale onderhandelingen, heeft Nederland doorgaans alleen een actieve inbreng waar het gaat om de voorafgaande EU-coördinatie/onderhandelingen om te komen tot een EU/lidstaten standpuntbepaling. Wanneer tijdens de multilaterale onderhandelingen nadere EU-coördinatie plaatsvindt, is het een uitdaging om de Caribische landen daar tijdig bij te betrekken. Dit heeft wel de aandacht van de vakdepartementen. Voor multilaterale verdragen waarvoor dat niet geldt, wordt soms de keuze gemaakt dat Nederland niet aan onderhandelingen deelneemt, omdat het onderwerp van het te onderhandelen verdrag niet meteen van belang voor Nederland wordt geacht. In die gevallen worden de Caribische landen evenmin bij de onderhandelingen betrokken.

Wanneer Nederland anderszins deelneemt aan onderhandelingen over een multilateraal verdrag worden de Caribische landen in principe betrokken als het verdrag een onderwerp betreft dat relevant kan zijn voor de landen op basis van een inschatting van belangen van de landen door het betreffende vakdepartement in overeenstemming met artikel 11, derde lid, van het Statuut. Dit betekent niet dat dit in de praktijk leidt tot een actieve deelname aan de onderhandelingen, o.a. vanwege een gebrek aan institutionele capaciteit, maar ook omdat het verdrag niet meteen van belang voor de Caribische landen wordt geacht. Een voorbeeld zijn de onderhandelingen over een VN verdrag over het behoud en duurzaam gebruik van mariene biologische diversiteit van gebieden buiten de nationale rechtsmacht. Dit onder het VN Verdrag inzake het recht van de zee te realiseren verdrag is van belang voor de Caribische landen en zij zijn dan ook door het ministerie van Buitenlandse Zaken actief benaderd. Er is evenwel geen respons gekomen vanuit de landen. Onder andere vanwege gebrek aan institutionele capaciteit is het voor hen geen optie om zich bezig te houden met de onderhandelingen die veel tijd en inspanning vergen. De onderhandelingen zijn complex, snel en intensief. Als er geen institutionele capaciteit is moeten de landen scherpe keuzes maken ten aanzien van hun inzet. Het kan ook voorkomen dat voor onderhandelingen over verdragen ten aanzien van technische of zeer specifieke onderwerpen bijzondere expertise is vereist, die bij de landen niet beschikbaar is. Ondersteuning van de landen door experts bij de betrokken vakdepartementen is in die gevallen ook niet eenvoudig, omdat de kennis van deze experts juist ziet op de situatie in

Nederland. Dit neemt niet weg dat ook als de landen niet actief deel kunnen nemen aan de onderhandelingen over verdragen die voor hen relevant zijn, zij wel input kunnen leveren aan de Nederlandse onderhandelingsdelegatie. Op die manier kunnen hun belangen waar mogelijk in de onderhandelingen worden meegenomen.

De Afdeling geeft aan dat grotere betrokkenheid van de Caribische landen bij onderhandelingen de mogelijkheid biedt om bepalingen in een verdrag zodanig aan te passen dat deze beter uitvoerbaar zijn in de Caribische landen.

De Rijkswinsterraad is het hier mee eens, maar wenst wel een nuance aan te brengen. In het kader van onderhandelingen over multilaterale verdragen zullen er geregeld compromisteksten tot stand komen die recht trachten te doen aan de belangen van meerdere onderhandelende partijen. Daarbij komt dat bij multilaterale onderhandelingen in procedureregels kan worden afgesproken dat een onderhandelde verdragstekst bij twee derde meerderheid van de stemmen wordt vastgesteld. Dergelijke teksten zullen in alle landen van het Koninkrijk uitvoerbaar moeten zijn, maar sluiten wellicht niet volledig aan bij de situatie in elk land. Het tijdens multilaterale onderhandelingen specifiek aanpassen van bepalingen met het oog op de Caribische landen binnen het Koninkrijk blijkt vaak op weinig medestand te kunnen rekenen. Een voorbeeld hiervan betreft de Overeenkomst tot beëindiging van investeringsverdragen tussen de lidstaten van de Europese Unie (Trb. 2020, 52) naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 6 maart 2018 in de zaak C-284/16 (het *Achmea-arrest*)³. Nederland heeft zich er in de onderhandelingsfase voor ingespannen dat de investeringsverdragen tussen het Koninkrijk en diverse EU-lidstaten niet opgezegd hoefden te worden voor de Caribische delen van het Koninkrijk; het Koninkrijk was van mening dat de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in het *Achmea-arrest* het Koninkrijk enkel verplicht om de investeringsverdragen met EU-lidstaten te beëindigen voor het Europese deel van het Koninkrijk en niet voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, aangezien deze landen de status hebben van landen en Gebieden Overzee (LGO). Nederland kreeg geen steun voor dit standpunt vanuit de Europese Commissie noch van de andere EU-lidstaten, waarna het heeft moeten accepteren dat de investeringsverdragen met EU-lidstaten ook voor de Caribische delen van het Koninkrijk werden opgezegd.

De Afdeling geeft aan dat bij onderhandelingen meer aandacht zou moeten zijn voor de gevolgen van de uitvoering van verdragen in de Caribische landen, door actieve technische ondersteuning door het vakdepartement en/of door het ministerie van Buitenlandse Zaken. De Afdeling geeft aan dat aan de hand van de criteria van het derde lid van artikel 11 Statuut kan worden bepaald of dergelijke actieve technische ondersteuning noodzakelijk is. Het derde lid van artikel 11 Statuut schrijft voor dat buitenlandse betrekkingen Aruba, Curaçao of Sint Maarten raken, wanneer hun belangen daarbij in het bijzonder zijn betrokken of voorziening daarin gewichtige gevolgen voor de belangen van Aruba, Curaçao of Sint Maarten kan hebben. De Rijkswinsterraad merkt op dat om te bepalen of een verdrag waarover wordt onderhandeld voldoet aan deze criteria, precies bekend moet zijn wat er geregeld wordt in het verdrag. Dat is veelal pas het geval wanneer de onderhandelingen in een vergevorderd stadium verkeren, behalve in gevallen waar het onderwerp van de onderhandelingen bij voorbaat al geacht wordt aan deze criteria te voldoen, zoals bij mensenrechtenverdragen. Dat neemt niet weg dat er meer bewustzijn bij de vakdepartementen voor het zo vroeg mogelijk betrekken van de Caribische landen kan worden gecreëerd, bijvoorbeeld door aandacht te vestigen op het overleg met de landen als opgenomen in Draaiboek nr. 222 en in de toelichting bij Aanwijzing 8.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving ook expliciet een aantal factoren op te nemen waar

³ [CURIA - Documents \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/curia/doclist/curia/doclist.do)

rekening mee gehouden kan worden om te bepalen of verdragen zouden kunnen gaan medegelden voor de Caribische landen en betrokkenheid daarom gewenst is, in aansluiting op de verantwoordelijkheid die vakdepartementen hebben voor Caribisch Nederland. Gedacht kan worden aan factoren als het insulaire karakter van de Caribische landen, geografische ligging, klimatologische omstandigheden, kleinschaligheid, draagkracht, culturele verschillen, economische en sociale omstandigheden. Daarbij kan ook specifiek aandacht worden gevraagd voor betrokkenheid van de landen in het onderhandelingsproces.

De Rijksministerraad merkt op dat technische assistentie op meerdere manieren kan worden gerealiseerd. Zo kan technische assistentie bestaan uit het ondersteunen bij of het voeren van onderhandelingen namens één of meer van de landen of het geven van informatie over de betekenis van een verdrag voor de landen, waardoor het eenvoudiger wordt voor een land om te bepalen of medegelding bij het verdrag wenselijk is. Het kan ook bestaan uit het bieden van assistentie bij het opstellen van uitvoeringswetgeving door het delen van implementatieplannen opgesteld ten behoeve van Caribisch Nederland door de vakdepartementen, die immers belast zijn met de uitvoering van verdragen in Europees en Caribisch Nederland en daarmee voor het opstellen van uitvoeringswetgeving voor Europees en Caribisch Nederland. Ook overleggen tussen het vakdepartement en de Caribische landen van het Koninkrijk kunnen bijdragen om de betrokkenheid van de Caribische delen van het Koninkrijk bij uitvoering van de verdragen te vergroten. Dergelijke overleggen worden regelmatig op *ad hoc* basis georganiseerd. Maar er bestaan ook meer gereuleerde overlegstructuren. Zo overleggen de directeuren luchtvaart van de vier landen in de Regiegroep Luchtvaart over diverse luchtvaartveiligheid en luchtvaartpolitieke onderwerpen die sterk samenhangen met verdragen. Ook wordt in dit verband genoemd het Maritiem Overleg Platform (MOP), waarin de vier landen in het Koninkrijk frequent overleggen over onder meer scheepvaartveiligheid en nationaliteit van zeeschepen. Dit overleg is evenals de Regiegroep Luchtvaart gelet op de artikelen 36 en 37 van het Statuut bij Protocol ingesteld. Incidenteel en voor een specifiek doel/verdrag heeft een vakdepartement inhuurkrachten ingezet om de landen te ondersteunen bij de uitvoering van een verdrag of de totstandbrenging van uitvoeringswetgeving.

Aanbeveling 2

Daarnaast verdient het aanbeveling om bij de inrichting van de procedures rekening te houden met de overheids capaciteit van de landen en met de verplichting die de landen conform de eigen Staatsregeling hebben om de Raad van Advies te betrekken.

De Afdeling merkt op dat de termijnen die de landen krijgen ter voorbereiding van de besluitvorming in de rijksministerraad in veel gevallen niet afdoende zijn om de interne procedures, waaronder de advisering door de Raden van Advies, te doorlopen. Dit betekent, aldus de Afdeling, dat in de praktijk deze advisering meestal niet plaatsvindt. Dat doet afbreuk aan de kwaliteit van de inbreng van de landen.

De Rijksministerraad merkt op dat de landen op verschillende manieren zo vroeg mogelijk worden geïnformeerd over verdragen die in onderhandeling zijn (onder meer door toezending van de periodieke lijst met ontwerpverdragen, de werkgroep vroegsignalering en toezending van informerende brieven). De bedoeling van die vroegtijdige informatievoorziening is dat de landen al in een vroeg stadium, ruim voordat de parlementaire goedkeuring van een verdrag wordt geagendeerd voor de rijksministerraad, kunnen overwegen of een verdrag voor het land relevant kan zijn. De formele medegeldingsvraag wordt uiterlijk acht weken voor de agendering van de parlementaire goedkeuringstukken in de rijksministerraad gesteld. Deze termijn is afgestemd met de Caribische landen en zal steeds opnieuw worden bekeken.

De Rijksministerraad merkt op dat de landen van het Koninkrijk, in aanvulling op de schriftelijke informatie die wordt toegestuurd, regelmatig overleg hebben (tijdens formele bijeenkomsten, overlegstructuren en informele contacten) over de uitvoering van verdragen. Een jaarlijks Verdragenoverleg biedt de mogelijkheid dieper op bepaalde onderwerpen in te gaan en deze in quadrilateraal en bilateraal verband nader te bespreken. De sedert de COVID-19 pandemie meer gebruikelijk geworden vorm van virtueel overleg heeft er bovendien aan bijgedragen dat inmiddels met een toegenomen regelmaat overleg plaatsvindt tussen de landen over specifieke verdragen. Tevens wordt vaker besproken op welke manier de Nederlandse vakdepartementen ondersteuning kunnen bieden aan de landen. Dit gebeurt tegen de achtergrond van de realiteit binnen de landen, die gekenmerkt wordt door een algemeen tekort aan specifieke deskundigheid, aan voldoende gekwalificeerd personeel, en in het bijzonder aan het niet of niet voldoende prioriteren van verdragen en de daaruit volgende beleidsvorming.

De rol van de Raden van Advies in het proces van rijksregelgeving en de tijd die de Raden van Advies nodig hebben om advies aan de landsregering uit te brengen hebben de aandacht van de landen. Dit zal door de landen nader uitgewerkt worden.

2. Besluitvorming over gelding van verdragen

In deze paragraaf bespreekt de Afdeling de praktijk van medegelding van verdragen. De Afdeling merkt op dat de medegeldingsvraag alleen wordt gesteld indien 'aard en inhoud' van het verdrag medegelding mogelijk maken. Wanneer hiervan concreet sprake is, is echter, aldus de Afdeling, niet duidelijk. Ook is niet duidelijk in welke gevallen aard en inhoud zich tegen medegelding zouden verzetten. Als de landen eerder in het proces bij de totstandkoming van verdragen betrokken zouden zijn, aldus de Afdeling, zouden de landen de medegeldingsvraag met meer zorgvuldigheid kunnen beantwoorden. De Afdeling stelt dat de termijnen te kort zijn om de medegeldingsvraag te beantwoorden en dat de medegelding daarom vaak 'in beraad' wordt gehouden.

Aanbeveling 3

De Afdeling adviseert inzichtelijk te maken welke overwegingen ten grondslag liggen aan de beantwoording van de vraag of 'aard en inhoud' van het verdrag medegelding mogelijk maken. Dit afwegingskader zou een plek kunnen krijgen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het is van belang dat over de keuzes op basis van dat afwegingskader vroeg in het proces met de landen wordt gecommuniceerd.

De Afdeling adviseert door middel van een afwegingskader in de Aanwijzingen voor de regelgeving inzichtelijk te maken welke overwegingen ten grondslag liggen aan de beantwoording van de vraag of 'aard en inhoud' van het verdrag medegelding mogelijk maken.

De Rijksministerraad merkt op dat over het algemeen een omgekeerde afweging wordt gemaakt. Het door de Afdeling in hoofdstuk 3, onderdeel b van het ongevraagd advies, gesignaleerde uitgangspunt van het internationaal recht dat verdragsrelaties voor het gehele rechtssubject worden aangegaan (artikel 29 Weens Verdragenverdrag), gaat alleen op als uit het verdrag niet een andere bedoeling blijkt. Een groot aantal verdragen kent zogenaamde territorialiteitsbepalingen waarmee partijen in de mogelijkheid voorzien dat een verdrag niet voor het gehele rechtssubject wordt aangegaan. In die gevallen is een gedifferentieerde gelding van het verdrag zeer goed mogelijk. Bovendien kennen verschillende onderhandelende partijen andere staatsvormen waar gebiedsdelen deel van uit kunnen maken, waardoor het lastig blijkt om te komen tot een "one size fits all" definitie van overzeese landen en gebieden. Het kan zijn dat het uiteindelijke resultaat niet goed past bij de structuur van het Koninkrijk. Een voorbeeld daarvan zijn de uitdrukking en definitie van "een rechtsgebied" in het Multilateraal Verdrag ter implementatie van aan

belastingverdragen gerelateerde maatregelen ter voorkoming van grondslagutholling en winstverschuiving (Trb. 2017, 86). De Rijksministerraad zet evenwel in op de mogelijkheid van medegelding van een zo groot mogelijk aantal verdragen voor de Caribische landen. Tegelijkertijd kan de aard en inhoud van een verdrag met zich mee brengen dat medegelding voor de Caribische landen niet mogelijk is. Of dat het geval is, hangt van de bepalingen in het desbetreffende verdrag af. Daarbij valt te denken aan verdragen in het kader van de Europese Unie, die niet kunnen gelden voor de Caribische landen, of belastingverdragen die specifiek toegesneden dienen te zijn op de belastingstelsels in de afzonderlijke landen. Ook de geografische reikwijdte van een verdrag kan met zich meebrengen dat het niet voor alle delen van het Koninkrijk zal kunnen gelden. Conferentieoverdragen zullen bijvoorbeeld alleen gelden op het grondgebied van het Koninkrijk waar de conferentie zal plaatsvinden. Verdragen betreffende de status van personeel van het Ministerie van Defensie van het Koninkrijk der Nederlanden (de zogenaamde SOFA's) zullen ingevolge het tweede lid van artikel 11 Statuut alleen kunnen medegelden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten wanneer de SOFA een gebied betreft, dat tot hun belangensfeer behoort. Over het algemeen wordt bij de afweging of medegelding van een verdrag voor de Caribische landen mogelijk is rekening gehouden met factoren zoals het insulaire karakter van de landen, de geografische ligging, klimatologische omstandigheden, kleinschaligheid, draagkracht, culturele verschillen, economische en sociale omstandigheden. De Aanwijzingen zullen op dit punt verduidelijkt worden.

Aanbeveling 4

Daarnaast adviseert de Afdeling dat de medegeldingsvraag vroegtijdig en met meer zorgvuldigheid wordt behandeld. Door reeds in een vroegtijdig stadium aan dit vraagstuk aandacht te besteden, krijgen de landen meer tijd bij het beoordelen of medegelding wenselijk is en zo ja, wat nodig is om de gelding in de eigen rechtsorde waar te maken. Hierbij zou ook meer ondersteuning geboden kunnen worden. Van de landen mag ook een actievere rol worden verwacht in het signaleren van eventuele behoefte aan ondersteuning. Ook is het mede de verantwoordelijkheid van de Caribische landen om het aantal verdragen waarbij medegelding 'in beraad' wordt gehouden tot een minimum te beperken en waar dit onontkoombaar is, moet ook na de goedkeuringsprocedure blijvend aandacht zijn voor de afronding van de medegeldingsvraag.

De Afdeling merkt op dat de landen idealiter eerder in het proces van onderhandelingen betrokken zouden moeten worden, zodat zij beter voorbereid zouden zijn op het moment dat de medegeldingsvraag op tafel komt. Daardoor zou de medegeldingsvraag door de landen met meer zorgvuldigheid beantwoord kunnen worden. De Afdeling merkt op dat de korte termijnen, in combinatie met de beperkte institutionele capaciteit die de landen voor de beoordeling van de medegeldingsvraag tot hun beschikking hebben ertoe leiden dat medegelding vaak 'in beraad' wordt gehouden, zonder dat een diepgaande analyse over de wenselijkheid en haalbaarheid van gelding heeft plaatsgevonden.

De Rijksministerraad onderschrijft hetgeen de Afdeling opmerkt over de beperkte institutionele capaciteit van de landen waar het onder meer gaat om de beoordeling van de medegeldingsvraag. De Rijksministerraad merkt op dat mede om die reden de landen sinds enkele jaren op verschillende manieren en vroegtijdig worden geïnformeerd over verdragen die in onderhandeling zijn, met als doel vroegtijdig te kunnen starten met de gedachten- en besluitvorming over eventuele medegelding. Het vroegtijdig informeren gebeurt onder meer door het toezenden van de periodieke lijst met ontwerpverdragen (op grond van artikel 1 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen), de werkgroep vroegsignalering en het toesturen van informerende brieven nog tijdens de onderhandelingen van een verdrag. De medegeldingsvraag wordt pas later formeel gesteld, maar de landen zijn tegen die tijd al op verschillende manieren en langs de hierboven genoemde kanalen geïnformeerd over het verdrag. De vroegtijdige informatie heeft tot doel

de landen vroeg te informeren over verdragen, opdat zij beleidsmatig reeds ruim voor de medegeldingsvraag kunnen bepalen of het betreffende verdrag voor hun land relevant is. Daarbij dient aangetekend te worden dat alleen vroegtijdige informatie aan de landen het proces van de medegelding niet zal bespoedigen, zolang de bij aanbeveling 2 gesignaleerde problemen met de institutionele capaciteit blijven bestaan.

De Rijkswinsterraad onderschrijft de mening van de Afdeling dat het aantal verdragen waarbij medegelding 'in beraad' wordt gehouden, naar beneden zou moeten. De Rijkswinsterraad is voornemens om in samenspraak met de Caribische landen en, waar nodig, de vakdepartementen, de lijst met verdragen waarvan medegelding 'in beraad' is, kritisch te gaan bekijken met als doel deze lijst te verkleinen. Tevens zal worden onderzocht of er tot nieuwe werkwijzen gekomen kan worden.⁴

3. Mensenrechten, de waarborgfunctie en de ongedeelde nationaliteit

In de paragraaf "mensenrechten, de waarborgfunctie en de ongedeelde nationaliteit" bespreekt de Afdeling dat het uitgangspunt voor de gelding van verdragen artikel 29 Weens Verdragenverdrag is, dat bepaalt dat een verdrag in beginsel geldt voor het gehele grondgebied van de verdragsstaat. In dat kader gaat de Afdeling in op gevallen waarin medegelding met het oog op de waarborgfunctie (artikel 43 Statuut) voor de hand ligt of zelfs verplicht is.

De Afdeling wijst hier op de premisse die aan artikel 43 Statuut ten grondslag ligt: fundamentele rechten, rechtsbeginselen en behoorlijk bestuur zijn beschermingswaardig en het belang hiervan overstijgt het niveau van de individuele landen. De landen zijn autonoom en primair verantwoordelijk voor de verwezenlijking van de waarden uit artikel 43 Statuut. Dit laat echter de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk onverlet om, indien nodig, aanvullend te bewerkstelligen dat de waarden in het gehele Koninkrijk op een acceptabel niveau worden verwezenlijkt.

De Afdeling vindt het van belang dat daar waar verdragen zich begeven op het terrein van de waarden genoemd in artikel 43 Statuut, in een vroeg stadium wordt nagedacht over de vraag in hoeverre deze verdragen hier invulling aan geven. De Afdeling is van mening dat als de rechten en plichten die voortvloeien uit een verdrag daadwerkelijk fundamenteel zijn, deze verdragen voor het gehele Koninkrijk behoren te worden goedgekeurd en bekrachtigd. Daar waar verdragen geen invulling geven aan fundamentele menselijke waarden als bedoeld in artikel 43 Statuut, zou meer ruimte voor differentiatie tussen de verschillende landen van het Koninkrijk zijn.

De Afdeling stelt voorts dat een verdrag dat is goedgekeurd binnen een redelijke termijn moet worden bekrachtigd. Het is allereerst aan de landen om aan de uitvoeringsregelgeving vorm te geven. Maar de Afdeling wijst erop dat het Statuut handvatten biedt voor de landen om elkaar bij de uitvoering van verdragen te ondersteunen.

De Afdeling stelt nog dat vroegtijdig aandacht voor vraagstukken als uitvoerbaarheid, de verhouding met de waarden uit artikel 43 en de eventuele ondersteuning die nodig is bij de implementatie, het risico verkleint dat op een later moment op grond van de waarborgfunctie door het Koninkrijk moet worden ingegrepen met alle nadelige effecten voor de onderlinge verhoudingen die daaruit voortvloeien.

⁴ Dit voornemen kan tevens aan de orde komen in de commissie mensenrechtenverdragen die de vier landen in 2021 gezamenlijk hebben ingesteld. In deze commissie bevorderen vertegenwoordigers van de landen de uitvoering van mensenrechtenverdragen die nog niet voor alle of enkele Caribische delen van het Koninkrijk in werking zijn getreden. Zie nader over deze commissie de reactie onder aanbeveling 6.

Aanbeveling 5

In het proces van verdragsonderhandeling en -goedkeuring zou meer acht geslagen moeten worden op de relatie tussen het verdrag en de waarborgfunctie. Hierop zou ook in de toelichtende nota bij de goedkeuringswet moeten worden ingegaan. Dit vraagt een actieve houding van alle Koninkrijkspartners, waarbij allereerst de landen zelf aan zet zijn. Hiervoor zal (gezamenlijk) institutionele capaciteit moeten worden opgebouwd.

De Afdeling vindt het van belang dat daar waar verdragen zich begeven op het terrein van de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur, zoals genoemd in artikel 43 Statuut, in een vroeg stadium wordt nagedacht over de vraag in hoeverre deze verdragen invulling geven aan de waarden genoemd in artikel 43 Statuut.

De Rijksministerraad kan zich vinden in de aanbeveling van de Afdeling dat in het proces van verdragsonderhandeling en -goedkeuring meer acht geslagen moet worden op de relatie met de waarborgfunctie. Op het moment dat duidelijk is dat een verdrag zich begeeft op het terrein van de waarden als genoemd in artikel 43 Statuut, zal in de onderhandelingen oog moeten zijn voor de uitvoerbaarheid van het verdrag zowel in de Caribische landen als in Nederland. Wat betreft de implementatie van dergelijke verdragen, merkt de Rijksministerraad het volgende op. Weliswaar is het op grond van artikel 43, eerste lid, Statuut aan de landen zelf om de daarin opgenomen waarden te verwezenlijken, uit de waarborgfunctie van artikel 43, tweede lid, kan worden opgemaakt dat deze beleidsvrijheid niet onbegrensd is. Door, zoals de Afdeling voorstelt, in de goedkeuringsstukken bij een verdrag aandacht te besteden aan de relatie tussen een verdrag en de waarborgfunctie, kan deze begrenzing op een evenwichtige wijze worden gemarkeerd. Enerzijds laat een dergelijke nieuwe praktijk de bestaande vrijheid van de landen intact om op basis van het Statuut zelf te beslissen over de gelding van een verdrag op het terrein van artikel 43. Anderzijds dwingt het voorstel van de Afdeling de Koninkrijkspartners ertoe, naar analogie van het principe van 'comply or explain' dat in het coalitieakkoord is afgesproken ten aanzien van wetgeving voor Caribisch Nederland, goed te motiveren onder welke omstandigheden het geoorloofd is te differentiëren binnen het Koninkrijk wat betreft de gelding van artikel 43-verdragen. Het Draaiboek voor de regelgeving zal in die zin worden aangepast.

Dit laatste is in lijn met een reactie van de Rijkministerraad, in 2019, op een advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over de plek van fundamentele rechten in het Koninkrijk. In deze reactie onderstreepte de Rijkministerraad het uitgangspunt dat het de voorkeur heeft dat mensenrechtenverdragen gelding hebben binnen het gehele Koninkrijk.⁵ Dat uitgangspunt wordt nadrukkelijk onderschreven door de Caribische landen. De landen lopen echter tegen het probleem aan dat de uitvoerbaarheid van de mensenrechtenverdragen (uitvoeringswetgeving, beleidsmaatregelen en de verplichte rapportages) in het geding komt door de reeds eerder besproken beperkte institutionele capaciteit.

Aanbeveling 6

Als geconcludeerd wordt dat een verdrag mede invulling zal of kan gaan geven aan de waarden, genoemd in artikel 43 van het Statuut, dan dient extra aandacht te worden besteed aan de uitvoering in alle delen van het Koninkrijk waar dat verdrag gaat gelden. Ook hier is een ieder van de landen primair verantwoordelijk, maar is er daarnaast sprake

⁵ Reactie op AIV-advies Fundamentele rechten in het Koninkrijk, 4 april 2019, p. 2.

van een verantwoordelijkheid van het Koninkrijk. Hierbij kan gedacht worden aan uitvoering van een verdrag bij rijkswet of een uitvoerig implementatieplan. Ook aan dit punt moet in de toelichting, uitgebreider dan nu het geval is, aandacht worden besteed.

De Afdeling is van mening dat als de rechten en plichten die voortvloeien uit een verdrag daadwerkelijk fundamenteel zijn, deze verdragen voor het gehele Koninkrijk behoren te worden goedgekeurd en bekrachtigd. Daar waar verdragen geen invulling geven aan fundamentele menselijke waarden als bedoeld in artikel 43 Statuut, zou meer ruimte voor differentiatie tussen de verschillende landen van het Koninkrijk zijn. Er kan echter ook besloten worden beter aan te sluiten bij de situatie in de Caribische landen door te streven naar meer maatwerk in het verdrag, bijvoorbeeld door het maken van voorbehouden ingeval dat verdrag dit mogelijk maakt.

De Rijkswinsterraad is met de Afdeling doordrongen van het belang om, op het terrein van mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur, extra aandacht te besteden aan de uitvoering van verdragen in het Koninkrijk. Om die reden hebben de vier landen, naar aanleiding van bovengenoemd advies van de AIV, in 2021 een commissie in het leven geroepen die de bevordering van de implementatie van mensenrechtenverdragen in het Caribisch deel van het Koninkrijk tot doel heeft. Deze commissie is ingebed in het Algemeen wetgevingsoverleg Koninkrijksrelaties en komt periodiek bij elkaar. De eerste concrete resultaten van het werk van de commissie worden in de loop van 2022 verwacht. Deze resultaten zullen naar verwachting vooral bestaan uit de totstandkoming van regelgeving op landsniveau ter implementatie van een mensenrechtenverdrag. Zoals de Afdeling aangeeft, is ook denkbaar dat aan een verdrag uitvoering wordt gegeven bij (consensus)rijkswet. Een dergelijke route wordt, overigens buiten genoemde commissie om, momenteel bewandeld met het Protocol tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens.⁶ In de landspakketten die Nederland met elk van de Caribische landen in 2020 heeft gesloten is overeengekomen dat gezamenlijk wordt toegewerkt naar een geharmoniseerd niveau van persoonsgegevensbescherming via de totstandkoming van een consensusrijkswet.⁷

Zoals de Afdeling opmerkt, biedt het Statuut de landen binnen het Koninkrijk handvatten om elkaar bij de uitvoering van verdragen te ondersteunen. Zo bevat het tweede lid van artikel 27 Statuut een verplichting voor de vier landen binnen het Koninkrijk om een onderlinge regeling in de zin van artikel 38 Statuut te treffen over de uitvoering van verdragen die voor het gehele Koninkrijk gelden. Ter uitvoering van deze bepaling kwam in 2010 de Onderlinge regeling tussen de landen inzake de samenwerking bij de implementatie van verdragen tot stand.⁸ In de reactie van de Rijkswinsterraad, in 2019, op een advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over de plek van fundamentele rechten in het Koninkrijk, is ook ingegaan op deze onderlinge regeling.⁹ De AIV adviseerde destijds om bij de keuze om een mensenrechtenverdrag niet voor het hele Koninkrijk te laten gelden, standaard een implementatieplan voor alle landen binnen het Koninkrijk op te stellen, waarbij Nederland het voortouw zou moeten nemen. De Caribische landen hebben aangegeven dat een door Nederland voor Caribisch Nederland opgesteld implementatieplan voor hen als voorbeeld kan dienen, aangezien de regelgeving in

⁶ 10 oktober 2018, Trb. 2018, 201.

⁷ Zie bijvoorbeeld maatregel H9 in Landspakket Curaçao, 2 november 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/regelingen/2020/11/02/landspakket-curacao>.

⁸ Onderlinge regeling ex artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, inzake de samenwerking tussen de landen bij de implementatie van verdragen (hierna: Onderlinge regeling) (Stct. 2010, 19006).

⁹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Fundamentele rechten in het Koninkrijk: Eenheid in bescherming. Theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen', no. 107, juni 2018, <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2018/06/08/fundamentele-rechten-in-het-koninkrijk>.

Caribisch Nederland nog vaak is gebaseerd op Nederlands-Antilliaanse wetgeving. De Rijkswetgeving stelt vast dat sinds het van kracht worden van de onderlinge regeling in 2010 nog weinig gebruik wordt gemaakt van implementatieplannen, mede omdat er weinig verdragen zijn geweest waarvoor op grond van de onderlinge regeling een implementatieplan moest worden opgesteld. De Rijkswetgeving geeft aan dat bij de vakdepartementen blijvend aandacht gevraagd zal worden voor het opstellen van een implementatieplan voor Caribisch Nederland wanneer een verdrag ten behoeve van Caribisch Nederland geacht wordt te gaan gelden en dat implementatieplan te delen met de Caribische landen.

4. Betrokkenheid van de Caribische landen bij verdragen die hen 'anderszins raken'

In de paragraaf "betrokkenheid van de Caribische landen bij verdragen die hen 'anderszins raken'" bespreekt de Afdeling op welke wijze de landen zouden moeten worden betrokken bij de voorbereiding van een verdrag waardoor zij 'anderszins geraakt' worden. De Afdeling stelt dat de landen in een dergelijk geval in een zo vroeg mogelijk stadium in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun inbreng te geven bij de voorbereiding van een verdrag. De Afdeling stelt dat in het geval van 'anderszins raken' de goedkeuring via een 'rijksprocedure in brede zin' zou moeten plaatsvinden. De Afdeling bepleit zelfs voor sommige gevallen een 'rijkswetprocedure in brede zin', opdat de parlementaire inbreng vanuit de landen en daarmee de behartiging van de belangen van de inwoners beter gewaarborgd wordt. De landen kunnen zelf aangeven dat zij vinden dat een verdrag hen anderszins raakt. De Afdeling stelt echter dat dat gezien de beperkte institutionele capaciteit op de landen een weinig realistische verwachting is. De Afdeling acht het dan ook van belang dat het ministerie van Buitenlandse Zaken expliciet een afweging maakt of de Caribische landen gelet op de aard en inhoud van een verdrag 'anderszins geraakt' kunnen worden en de landen vroegtijdig informeert wanneer dat het geval is. In dat verband nodigt de Afdeling het ministerie van Buitenlandse Zaken uit indicatoren op te stellen voor het '(anderszins) raken'. De Afdeling meent dat de passages in de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Draaiboek voor de regelgeving over de wijze van betrokkenheid van de Caribische landen in het geval van '(anderszins) raken' te wensen overlaten.

Aanbeveling 7

Maak expliciet een afweging of de Caribische landen gelet op de aard en inhoud van een verdrag 'anderszins geraakt' kunnen worden en breng deze landen tijdig actief op de hoogte wanneer dat het geval is. Wees daarbij in het bijzonder alert op verdragen die rechten toekennen aan Unieburgers.

De Afdeling stelt dat uit het Statuut en (de toelichting op) de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt dat bij alle verdragen die zich naar aard en inhoud niet verzetten tegen medegelding, de Caribische landen moeten worden benaderd met de vraag of zij medegelding van een verdrag wenselijk achten.¹⁰ Ook wanneer het verdrag medegelding voor deze landen niet mogelijk maakt dan wel dit niet wenselijk is, maar hen wel 'anderszins kan raken', dienen de landen in een zo vroeg mogelijk stadium te worden betrokken bij de totstandkoming ervan. In theorie zouden de Caribische landen op basis van de ontvangen ontwerprijst of vroegsignalering zelf tot de conclusie kunnen komen dat zij 'anderszins geraakt worden' door een bepaald verdrag en hun wens tot betrokkenheid kunnen uiten. Gelet op de eerder genoemde beperkte institutionele capaciteit van de landen, is dat momenteel echter een weinig realistische verwachting. De Afdeling acht het dan ook van belang dat het ministerie van Buitenlandse Zaken expliciet een afweging

¹⁰ Artikel 27, eerste lid, van het Statuut en Aanwijzing 8.2, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving met bijbehorende toelichting.

maakt of de Caribische landen gelet op de aard en inhoud van een verdrag 'anderszins geraakt' kunnen worden en deze landen vroegtijdig informeert wanneer dat het geval is. In dat verband nodigt de Afdeling het ministerie van Buitenlandse Zaken uit indicatoren op te stellen voor het '(anderszins) raken'.

In reactie op het betoog van de Afdeling, merkt de Rijksministerraad op dat, zoals de Afdeling aangeeft, voor het ministerie van Buitenlandse Zaken het uitgangspunt is dat medegelding voor de landen mogelijk moet zijn. Daar waar relevant, en indien nodig, dringt het ministerie van Buitenlandse Zaken er bij vakdepartementen bij onderhandelingen over een verdrag op aan dat een verdrag ook moet kunnen gelden voor de landen. Dat zou bij de onderhandelingen ingebracht moeten worden. Dit uitgangspunt is ook opgenomen in de Aanwijzingen. Dit uitgangspunt brengt met zich mee dat het aantal verdragen dat niet kan medegelden, maar waarbij desondanks de belangen van de landen in het bijzonder daarbij betrokken zijn, dan wel wanneer de voorziening daarin gewichtige gevolgen voor deze belangen kan hebben (artikel 11, lid 3, Statuut) en daarom de landen 'anderszins raakt', klein is. Indien een verdrag naar de mening van het ministerie van Buitenlandse Zaken niet kan gelden voor de landen, maar de landen wel 'anderszins raakt', informeert het ministerie van Buitenlandse Zaken de landen daarover. Zo zijn de landen, vooruitlopend op de ondertekening, geïnformeerd dat de Partnerschapsovereenkomst EU - Organisatie van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (post-Cotonou) de landen naar de mening van de Minister van Buitenlandse Zaken 'anderszins raakt'. Uiteindelijk bepalen de landen ingevolge het zesde lid van artikel 11 zelf of een verdrag hen raakt. Het ministerie van Buitenlandse Zaken maakt wel in overleg met vakdepartementen een inschatting of een verdrag een land anderszins raakt, op grond van factoren zoals het insulaire karakter van de Caribische landen, de geografische ligging, klimatologische omstandigheden, kleinschaligheid, draagkracht, culturele verschillen, economische en sociale omstandigheden. Deze afwegingen zijn niet anders wanneer het een gemengd EU-verdrag betreft.

Aanbeveling 8

Verduidelijk daarnaast de passages in de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Draaiboek voor de regelgeving over de vereiste betrokkenheid van de Caribische landen bij de totstandkoming en goedkeuring van verdragen in het geval van '(anderszins) raken'.

De Afdeling stelt dat ook in het geval van 'anderszins raken' de Caribische landen zo vroeg mogelijk in de gelegenheid dienen te worden gesteld hun inbreng te geven bij de voorbereiding van een verdrag. Goedkeuring zou ten minste via de 'rijksprocedure in brede zin' moeten plaatsvinden. De Afdeling bepleit zelfs voor sommige gevallen een 'rijkswetprocedure in brede zin', opdat de parlementaire inbreng vanuit de landen en daarmee de behartiging van de belangen van de inwoners beter gewaarborgd wordt.

De Rijksministerraad is het ermee eens dat de Caribische landen zo vroeg mogelijk betrokken moeten worden ook in het geval een verdrag hen 'anderszins raakt'. Deze betrokkenheid bij de voorbereiding kan op verschillende manieren tot uiting komen, namelijk door geïnformeerd te worden over het verdrag of het kennis nemen van de ontwerp tekst van het verdrag. In het geval van 'anderszins raken', hetgeen zoals eerder al genoemd niet vaak wordt aangenomen, wordt reeds de door de Afdeling genoemde 'rijksprocedure in brede zin' toegepast. Deze procedure houdt in dat het verdrag wordt geagendeerd voor de Rijksministerraad, dat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk om advies wordt gevraagd en dat het verdrag aan de Staten van de Caribische landen wordt overgelegd. Zoals de Afdeling terecht opmerkt heeft dit overleggen slechts een informerend karakter. De 'rijksprocedure in brede zin' leidt tot een gewone wet (bij de stilzwijgende procedure wordt overigens niet van een wet gesproken), maar wordt het verdrag goedgekeurd voor (Europees en/of Caribisch) Nederland.

Anders dan de Afdeling ziet de Rijksministerraad hier geen ruimte voor een 'rijkswetprocedure in brede zin', die zal leiden tot een Rijkswet (of bij stilzwijgende goedkeuring, de goedkeuring voor één of meer van de Caribische landen). Een Rijkswet, die gelding voor één of meer van de Caribische landen betekent, is hier niet aan de orde, omdat in het geval van 'anderszins raken' geen sprake is van medegelding voor de Caribische landen.

De Aanwijzingen voor de Regelgeving zullen worden aangepast voor wat betreft de 'rijksprocedure in brede zin' in geval van 'anderszins raken'.

5. De positie van de Caribische delen onder het Unierecht

In de paragraaf "de positie van de Caribische landen onder het Unierecht" bespreekt de Afdeling de verhouding van de LGO tot de Unie. De Afdeling merkt op dat de Afdeling en de regering van mening verschillen over de interpretatie van de territoriale werkingssfeer van de EU-Verdragen (artikel 52, eerste lid, VEU en artikel 355 van het VWEU). De Afdeling is van mening dat een steeds groter deel van het Unierecht wel van toepassing is op de LGO en is tevens van mening dat goedkeuring en tevens bekrachtiging van de EU-Verdragen voor de Caribische landen voor de hand ligt.

De Afdeling is van mening dat de landen in een vroegtijdig stadium geïnformeerd of betrokken zouden moeten worden bij de totstandkoming van gemengde verdragen van de EU. Dergelijke verdragen kunnen wellicht niet medegelden voor de landen, maar er worden onderwerpen in geregeld die voor de landen relevant kunnen zijn, waardoor de landen 'anderszins geraakt' worden door die gemengde EU-Verdragen. Uiteindelijk is het aan de landen om te besluiten of een dergelijke gemengd EU-Verdrag hen raakt. Die afweging kan echter moeilijk gemaakt worden als de landen niet bij voorbaat in een vroeg stadium worden geïnformeerd.

Medegelding van (onderdelen van) de gemengde EU-verdragen voor de Caribische delen van het Koninkrijk zou evenzeer in het belang kunnen zijn van de landen. In het kader van de in 2008 gemaakte afspraak om de relatie (van de BES) met de EU nog nader te bezien, zou een nader onderzoek kunnen worden verricht naar de voor- en nadelen van medegelding van (onderdelen van) de gemengde verdragen voor de Caribische delen van het Koninkrijk.

Aanbeveling 9

Maak ook in de situatie waarin een gemengd verdrag van de EU niet gaat gelden voor de Caribische landen expliciet een afweging of zij gelet op de aard en inhoud van het verdrag 'anderszins geraakt' kunnen worden en breng deze landen tijdig actief op de hoogte wanneer dat het geval is. Wees daarbij in het bijzonder alert op verdragen die rechten toekennen aan Unieburgers.

Bij de beoordeling of een gemengd verdrag de Caribische landen 'anderszins raakt' zijn dezelfde factoren relevant als bij verdragen zonder EU-dimensie. De Rijksministerraad onderkent het belang om met de Caribische landen te verkennen in hoeverre het gegeven dat een verdrag rechten aan Unieburgers toekent bij deze beoordeling betrokken dient te worden. Relevant element bij deze verkenning is het gegeven dat het daarbij veelal gaat om onderdelen uit een gemengd verdrag die binnen de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen.

Aanbeveling 10

Overweeg bij de nog uit te voeren evaluatie van de relatie (van de BES) met de EU om daarbij ook aandacht te besteden aan de voor- en nadelen van medegelding van (onderdelen van) de gemengde verdragen van de EU voor de Caribische delen van het Koninkrijk.

Het kabinet ziet vooralsnog geen aanleiding de relatie van Caribisch Nederland met de EU te heroverwegen. Het kabinet geeft daarom op dit moment geen uitvoering aan deze aanbeveling.

Ik verzoek U, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het nader rapport toe te zenden aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,