

Vergaderjaar 2009–2010

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 januari 2010

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken inzake dit voorstel van wet. Hieronder wordt ingegaan op de door de verschillende fracties gestelde vragen en naar voren gebrachte punten. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen tezamen beantwoord.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het wenselijk is om naast het onderhavige goedkeuringsvoorstel nog met meerdere goedkeuringsvoorstellen te komen.

De regering stemt in met de visie van de fractieleden dat het de duidelijkheid zou dienen om slechts één allesomvattend wetsvoorstel in te dienen. Echter, nog niet op alle terreinen kan al invulling gegeven worden aan de beleidsaanpassingen. Diverse ministeries hebben aangegeven meer tijd nodig te hebben om over voordelen en nadelen, en de mogelijkheden voor toepassing van bepaalde verdragen na te denken. Op een later tijdstip zouden die verdragen alsnog van toepassing kunnen worden op de BES-eilanden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de noodzakelijke Nederlands-Antilliaanse wetgeving ontbreekt voor het op de Nederlandse Antillen geldigheidshebbende Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (16 januari 1992, Verdrag van Valletta).

De regering merkt op dat dit verdrag door het Koninkrijk der Nederlanden in juni 2007 is bekrachtigd, voor Nederland en de Nederlandse Antillen. De bekrachtiging voor de Nederlandse Antillen volgde op een verzoek terzake van de Nederlands-Antilliaanse autoriteiten, dat gebaseerd was op wetgeving waarbij het maritieme archeologische erfgoed wordt beschermd en waarbij het Verdrag van Valletta als richtsnoer bij het opstellen van (nadere) regels ten aanzien van de aanleg van bouwwerken in de territoriale zee of de exclusieve economische zone wordt genoemd. Het was de bedoeling dat de Nederlands-Antilliaanse autoriteiten het Verdrag van Valletta ook zouden implementeren via de Monumentenlandsverordening 1989 van de Nederlandse Antillen. Dit is echter nog niet gebeurd. Deze Landsverordening vormt nu de basis voor het ontwerp van

de Monumentenwet BES, die is opgenomen in de Aanpassingswet BES. Gezien het grote verschil in stelsel en de omvang van de BES-eilanden is het niet wenselijk op dit moment de Wet archeologische monumentenzorg (Wamz, 2007) van toepassing te verklaren op de BES-eilanden. Het toepassen van het Verdrag van Valletta op de BES-eilanden heeft geen gevolgen voor de huidige regelgeving ten aanzien van monumenten op de BES-eilanden. Op de korte en middenlange termijn zijn de archeologische waarden voldoende beschermd via de Monumentenlandsverordening en vanaf het tijdstip van de transitie via de Monumentenwet BES. Echter, met het oog op de statuswijziging van de eilanden, de verplichtingen voortvloeiend uit de ratificatie van het Verdrag van Valletta en de toename van bouwactiviteiten die hier naar verwachting mee gepaard gaat, is het van belang de uitgangspunten van het Verdrag van Valletta wel te implementeren op de BES-eilanden. Hiertoe wordt door de BES-eilanden, ondersteund door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, een verkenning opgezet die moet leiden tot de implementatie van het Verdrag van Valletta.

De leden van de CDA-fractie vragen of een inventarisatie te geven is van de op de BES-eilanden geldende verdragen waarbij geen uitvoeringswetgeving bestaat en op welke termijn aan de noodzakelijke uitvoeringswetgeving gewerkt zal worden.

Voor verdragen die thans gelden op de BES-eilanden, bestaat in het algemeen reeds uitvoeringswetgeving. Het zou in beginsel in strijd zijn met het internationale recht als een land gebonden wordt aan een verdrag zonder dat dit kan worden uitgevoerd middels wetgeving. Dit hangt uiteraard ook af van de inhoud van een verdrag; soms is uitvoeringswetgeving niet nodig.

De leden van de CDA-fractie merken op dat verdragen die alleen in Nederland gelding hebben, maar niet op de BES-eilanden, op een bepaald moment wel geldig zullen moeten worden op de BES-eilanden. De fractieleden vragen of de regering een termijn kan geven waarop deze verdragen geldig zullen worden op de BES-eilanden.

De territoriale werkingssfeer van de voor Nederland geldende verdragen blijft vooralsnog beperkt tot het Europese deel van Nederland. Per verdrag zal bekeken moeten worden of het verdrag uitgevoerd kan worden op de BES-eilanden en dus of uitbreiding tot de BES-eilanden wenselijk wordt geacht. Indien besloten is dat de gelding van een verdrag dient te worden uitgebreid, wordt het verdrag pas geldig op de BES-eilanden nadat daarvoor goedkeuring is gegeven door het parlement en de eventuele uitvoeringswetgeving gereed is. Gezien het bovenstaande is het niet mogelijk een voor alle verdragen geldende termijn te geven waarop deze geldig zullen worden op de BES-eilanden. Ditzelfde geldt voor de door de leden van de CDA-fractie genoemde verdragen Weens Koopverdrag/United Nations Convention on contracts for the international sales of goods (CISG, Wenen 11 april 1980); Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden, Raad van Europa 5 november 1992; Kaderverdrag inzake de bescherming van nationale minderheden, Raad van Europa 1 februari 1995; en het Europees Handvest inzake lokale autonomie, Raad van Europa 15 oktober 1985.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de aansluiting van de BES-eilanden bij Nederland volgens de regering niet inhoudt dat alle thans voor Nederland, maar niet voor de Nederlandse Antillen, geldende verdragen van toepassing moeten worden op de BES-eilanden, en omgekeerd, dat de verdragen die nu voor de Nederlandse Antillen, maar niet voor Nederland gelden, straks niet meer op de BES-eilanden van kracht zullen zijn. De PvdA-leden willen graag nadere toelichting van de regering waarom en op welke wijze op basis van het Verdrag van Wenen besloten

kan worden bepaalde verdragen wel voor het Europese deel van Nederland te laten gelden, maar niet voor het Caribische deel van Nederland, te weten de BES-eilanden, én omgekeerd.

De regering kan hierop het volgende antwoorden. Artikel 29 van het Verdrag van Wenen (hierna: «het Verdrag») ligt ten grondslag aan de beslissing of een verdrag voor het Europese deel van Nederland geldt of juist voor het Caribische deel van Nederland zal gelden. Dit artikel luidt: «Tenzij een andere bedoeling uit het verdrag blijkt of op een andere wijze is komen vast te staan, bindt een verdrag elke partij ten opzichte van haar gehele grondgebied.» Uit dit artikel volgt dus dat een verdrag elke partij niet per se ten opzichte van haar gehele grondgebied bindt; het artikel staat er zeker niet aan in de weg om binnen het Koninkrijk differentiatie in gelding aan te brengen. De Memorie van Toelichting bij het Verdrag (Kamerstukken II, 17 798 (R1227), nr. 3, blz. 19) licht toe dat deze algemene regel van artikel 29 van het Verdrag voor het Koninkrijk inhoudt, dat zonder expliciete of impliciete regeling van de territoriale gelding een verdrag, waarbij het Koninkrijk partij wordt, zowel voor het Europese als het Caribische deel van het Koninkrijk geldt. Het Verdrag van Wenen laat derhalve ruimte territoriale beperkingen te creëren ten aanzien van de toepasselijkheid van verdragen.

Na de staatkundige hervorming kan eenzelfde territoriale differentiatie worden toegepast binnen het grondgebied van Nederland. Dit kan ertoe leiden dat besloten wordt om een verdrag, dat thans wel voor Nederland, maar niet voor de Nederlandse Antillen geldt, vanwege de inhoud en doelstelling, alsmede wegens de insulaire omstandigheden in het Caribisch gebied niet toe te passen op de BES-eilanden. Andersom kan het er ook toe leiden dat besloten wordt om een verdrag, dat thans wel voor de Nederlandse Antillen, maar niet voor Nederland geldt, vanwege de inhoud en doelstelling van het verdrag toe te passen op de BES-eilanden.

De leden van de PvdA-fractie constateren verder dat er parlementaire goedkeuring gevraagd wordt om vijf verdragen die strekken tot bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, ook voor de BES-eilanden van toepassing te verklaren. De vraag van de leden van de PvdA of deze verdragen zonder aanpassing toegepast kunnen worden op de BES-eilanden, kan bevestigend worden beantwoord.

Rond de datum van de staatkundige hervorming zal de regering een notificatie doen aan de depositaris, dat de toepassing van de verdragen wordt uitgebreid tot de BES-eilanden. Kern van deze verdragen vormt telkens de verplichting tot strafbaarstelling van een aantal frauduleuze gedragingen. Voor de BES-eilanden wordt aan de verplichtingen tot strafbaarstelling voldaan door de opnemings van aangepaste strafbaarstellingen inzake valsheid in geschrifte, corruptie, witwassen en fraude met EU-subsidies in het Wetboek van Strafrecht BES. Verder bepalen de verdragen dat partijen op strafrechtelijk gebied met elkaar dienen samen te werken. En aan de voorschriften betreffende rechtshulp en uitlevering kan uitvoering worden gegeven op dezelfde manier als gevolg kan worden gegeven aan rechtshulpverzoeken, gegrond op andere toepasselijke internationale rechtshulpinstrumenten. Aldus kunnen de door deze leden bedoelde verdragen in toereikende mate toepassing vinden op de BES-eilanden.

In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen over één van deze verdragen tot bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie aan het Hof van Justitie, antwoordt de regering dat voor het Protocol genoemd onder nummer 56 van het wetsvoorstel ook geldt dat dat verdrag geen bepaling bevat waaruit volgt dat de gelding beperkt is tot het Europese grondgebied van de lidstaten. Volledigheidshalve zij er nog op gewezen dat de mogelijkheid om een prejudiciële uitlegging te vragen over het verdrag genoemd onder nummer 57 van het wetsvoorstel in dat verdrag

zelf is geregeld, terwijl in het verdrag genoemd onder nummer 58 van het wetsvoorstel ervoor is gekozen het eerder bedoelde Protocol van toepassing te verklaren. Vanzelfsprekend kan op dit moment nog niet beoordeeld worden hoe het Hof van Justitie zelf de bevoegdheid van rechters van de BES-eilanden om prejudiciële vragen over de interpretatie van deze verdragen op de BES-eilanden te stellen zal uitleggen.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een nadere beschouwing over alle mogelijke juridische en bestuurlijke complicaties van het straks van kracht wordende verschil in verdragsregimes tussen de twee territoria binnen het land Nederland en hoe de regering in de praktijk denkt om te gaan met deze complicaties. De leden vragen meer specifiek om een nadere beschouwing over de complicaties van het verschil in verdragsregimes wat betreft toegang tot het EU-Hof te Luxemburg en het EVRM-Hof te Straatsburg.

In punt 22 van de Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, gehouden op 10 en 11 oktober 2006 te Den Haag, staat vermeld dat er een onderzoek zal worden ingesteld naar de mogelijkheden voor het verkrijgen van de UPG-status door de BES-eilanden en de implicaties daarvan. In de besluitenlijst van een bestuurlijk overleg dat op 18 juni 2008 met de BES bestuurders heeft plaatsgevonden, is neergelegd dat het uitgangspunt blijft, dat voorlopig de LGO-status gehandhaafd blijft. De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd bij brief van 19 juni 2008 (Kamerstukken II, 2008/09, 31 200 IV, nr. 56).

Gezien de uitgangspunten dat de Nederlands-Antilliaanse regelgeving van kracht blijft en dat de BES-eilanden hun LGO-status behouden, zal Nederland na de transitie twee rechtsregimes kennen met aparte wettelijke voorschriften en een aparte rechtsbescherming. Het is uiteraard niet onmogelijk dat er complicaties ontstaan. Dit is echter niet de verwachting, aangezien er sprake is van in beginsel gescheiden van elkaar functionerende wettelijke systemen. Op voorhand valt niet in algemene zin aan te geven hoe met eventuele complicaties omgegaan dient te worden. Dit is afhankelijk van de aard van de complicatie.

Het behoud van de LGO-status door de BES-eilanden betekent dat toegang tot het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg dan ook op dezelfde voet is als thans aan de orde. Rechters van de BES-eilanden kunnen prejudiciële vragen stellen aan het Hof van Justitie over de uitleg van LGO-voorschriften. Burgers en ondernemingen kunnen net als nu beroep instellen tegen handelingen van de EU onder de voorwaarden die zijn vastgelegd in het EU-Werkingsverdrag. Momenteel geldt het EVRM ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Toegang tot het Europees hof voor de Rechten van de Mens in Staatsburg zal dus op dezelfde wijze geschieden als dat nu gebeurt.

Met de wijziging van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk zal wel telkens bij het aangaan van een verdrag moeten worden bekeken of dit verdrag al dan geen gelding moet krijgen op de BES-eilanden. Dit is echter niet anders dan nu gebeurt. Alleen het Koninkrijk heeft internationale rechtsbevoegdheid en kan in die hoedanigheid verdragen sluiten. Elke keer bij het aangaan van een verdrag dient dus de afweging worden gemaakt of dit verdrag ook op de Nederlandse Antillen en Aruba moet gaan gelden. Na de wijziging van de staatkundige verhoudingen zal de vraag worden of een bepaald verdrag ook moet gelden op Aruba, Curaçao, Sint Maarten en/of op de BES-eilanden.

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

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten