

Vergaderjaar 2013–2014

34 009 (R2035)

Bepalingen omtrent de toepassing in Aruba, Curaçao en Sint Maarten van beperkende maatregelen met het oog op de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid of de bevordering van de internationale rechtsorde dan wel de bestrijding van terrorisme, vastgesteld in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie (Rijkssanctiewet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Als reactie op schendingen of bedreigingen van de internationale rechtsorde en ter bestrijding van terrorisme kan de internationale gemeenschap – zoals de Verenigde Naties of de Europese Unie – beperkende maatregelen treffen tegen – gezagsdragers van – landen, personen, organisaties en entiteiten die een zodanige bedreiging vormen. Dergelijke beperkende maatregelen – «sancties» – zijn politieke, niet-militaire instrumenten met een dwingend karakter, met het oogmerk om een kentering teweeg te brengen in het gedrag van desbetreffende landen, personen, organisaties en entiteiten of een dreiging in te dammen.

Sancties berusten meestal op resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, die vervolgens in secundair Europees recht worden omgezet. Sommige sanctieregimes hebben een autonome Europese grondslag.

Veel voorkomende sancties zijn:

- wapenembargo's en handelsrestricties,
- financiële sancties (bevriezing van tegoeden) en
- reis- en visumrestricties.

Sanctiemaatregelen in EU-verband zijn neergelegd in raadsbesluiten en/of in verordeningen. Wanneer de maatregelen uitsluitend een opdracht aan de lidstaten inhouden – bijvoorbeeld visumrestricties – kan worden volstaan met een raadsbesluit. Is de normstelling – mede – gericht op particulieren (bijvoorbeeld een verbod om aan bepaalde personen of organisaties middelen ter beschikking te stellen), dan wordt (ook) een verordening vastgesteld. Gelet op de competentie van de Europese regelgever zijn wapenembargo's uitsluitend verankerd in raadsbesluiten. Sancties die door de VN Veiligheidsraad zijn vastgesteld, binden het Koninkrijk en dienen daarom door alle landen in het Koninkrijk te worden uitgevoerd. Voor Europese sancties – hetzij sancties die uitsluitend door

de Europese Unie zijn vastgesteld, hetzij sancties die door de EU als aanvullende autonome maatregelen in aanvulling op een VN-sanctie worden geplaatst, rust een dergelijke verplichting uitsluitend op het land Nederland.

Dat Nederland wel uitvoering geeft aan Europese sancties en de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk niet, doet afbreuk aan de eenheid van het buitenlands beleid van het Koninkrijk. Deze discrepantie springt nog sterker in het oog door de omstandigheid dat de Sanctiewet 1977 bij gelegenheid van de herziening van de Koninkrijksverhoudingen op 10 oktober 2010 van toepassing is verklaard op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

STATUTAIRE GRONDSLAG

De onderhavige rijkswet strekt ertoe de eenheid van het buitenlands beleid van het Koninkrijk te waarborgen, in die zin dat besluiten, vastgesteld in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie, houdende beperkende maatregelen met het oog op de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid of de bevordering van de internationale rechtsorde dan wel de bestrijding van terrorisme die voor het land Nederland een bindend karakter hebben, ook in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten zullen worden uitgevoerd. Artikel 3, eerste lid, onder b, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bepaalt dat de buitenlandse betrekkingen een aangelegenheid van het Koninkrijk zijn. Gelet op oogmerk en inhoud van de onderhavige rijkswet steunt deze op deze statutaire grondslag. De aard en de effectiviteit van het buitenlands beleid op het gebied van bestrijding van internationale georganiseerde misdaad en terrorisme, en in het bijzonder de in artikel 1 van het voorstel bedoelde sanctiemaatregelen, brengen met zich dat eenvormige toepassing in het gehele Koninkrijk noodzakelijk is. De snelheid van wijziging van vestiging van (rechts)personen en verplaatsing van middelen is zo hoog, dat het niet van toepassing zijn van de sanctiemaatregelen in alle landen van het Koninkrijk de werking daarvan zou kunnen ondermijnen.

ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel brengt mee dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten gebonden zijn aan Europese sanctieregimes tegen landen, natuurlijke personen, rechtspersonen, niet-statelijke groepen of entiteiten (artikel 215 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). Alle landen in het Koninkrijk dienen, net als het land Nederland, zorg te dragen dat burgers, bedrijven en instellingen in hun land de daarmee samenhangende verplichtingen strikt naleven, of het nu gaat om handelsbeperkingen of om de bevrozing van tegoeden. Op grond van het tweede lid geldt een uitzondering voor bepalingen die uitsluitend tussen de lidstaten onderling of jegens organen van de Europese Unie gelden, zoals bijvoorbeeld notificatieverplichtingen.

Door de van overeenkomstige toepassingverklaring werken bepalingen, neergelegd in Europese verordeningen en in Raadsbesluiten, op dezelfde wijze door in de rechtsorde van de landen als in die van de lidstaten. Dit brengt mee dat wat betreft Europese sancties in alle landen van het Koninkrijk dezelfde geboden en verboden gelden. Ingevolge het Europese recht is een verordening rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten en heeft deze dus voorrang boven bestaande wetgeving, ook als die bestaande wetgeving niet met de verordening verenigbaar is. De slotzin van het eerste lid bewerkstelligt hetzelfde effect in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het ligt op de weg van de landsautoriteiten om de met een

verordening strijdige landsregelgeving in te trekken of aan te passen. Een dergelijke aanpassing is echter geen noodzakelijke voorwaarde voor de toepasselijkheid van de verordening.

De gekozen aanpak brengt mee dat de wetgevingslast die voortvloeit uit de implementatie van Europese sancties voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten wordt beperkt, aangezien geen noodzaak bestaat om de desbetreffende bepalingen «over te schrijven». De effecten van deze constructie strekken zich mede uit tot sanctieresoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties voor zover deze overgenomen zijn in Europese regelgeving. Door implementatie van een Europese Verordening waarin de inhoud van een resolutie is vevat, is de desbetreffende resolutie immers «automatisch meegenomen». Door deze handelwijze behoeven de landen uitsluitend bepalingen inzake toezicht en – strafrechtelijke – handhaving vast te stellen.

Wat geldt voor de totstandkoming van nieuwe bindende EU-rechtshandelingen, geldt evenzeer voor de wijziging van bestaande: de wijzigingen zijn voor de landen op hetzelfde ogenblik van kracht als voor de lidstaten van de Europese Unie. Voor de goede orde zij erop gewezen dat artikel 1 mede het volledige «acquis» van bestaande sanctieregimes omvat en dat de werking van dit artikel dus niet beperkt is tot sancties die pas na inwerkingtreding van het wetsvoorstel van kracht worden. In een invoeringsbepaling (artikel 4) wordt verduidelijkt dat het onderhavige voorstel niet voorziet in terugwerkende kracht.

De kenbaarheid van de Europese voorschriften is gewaarborgd door hun publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Dit verschijnt elektronisch op <http://eur-lex.europa.eu>.

Artikel 2

Zoals bij artikel 1 al is uiteengezet, is de wetgevingslast voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten beperkt tot het totstandbrengen van bepalingen die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving en voor de handhaving van de geboden en verboden die voortvloeien uit Europese sanctieregimes. Voorts zal het doorgaans noodzakelijk zijn om de autoriteiten aan te wijzen die belast zijn met de uitoefening van specifieke in de desbetreffende verordeningen voorziene bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld het verlenen van ontheffing voor het gebruik van bevroren tegoeden of voor het toestaan van bepaalde handelstransacties. De zinsnede «onverminderd het overigens bij of krachtens rijkswetgeving bepaalde» brengt tot uitdrukking dat de in artikel 2 neergelegde verplichting reeds bestaande in rijkswetgeving verankerde voorschriften niet opzij zet. Indien bijvoorbeeld uit een internationaal sanctieregime voortvloeit dat de inschrijving van een zeeschip in het vlagregister moet worden geweigerd, wordt het daartoe strekkende besluit van de bevoegde autoriteit genomen op grond van de rijkswet nationaliteit zeeschepen, met inachtneming van de in die rijkswet neergelegde voorschriften.

Artikel 3

Aangezien op grond van artikel 1 Europese sanctiemaatregelen mede zullen gelden in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, ligt het in de rede om deze landen te betrekken bij de Nederlandse standpuntbepaling bij de voorbereiding van normen die van invloed kunnen zijn op de betrekkingen van de landen met landen in de regio of die hen anderszins raken. Artikel 3 waarborgt deze betrokkenheid. Hierdoor kunnen regionale economische en politieke belangen van de landen op integrale wijze en in een vroegtijdig stadium worden meegewogen bij de totstandkoming van de Nederlandse standpuntbepaling bij de voorbereiding van Europese besluitvorming. Deze afstemmingsplicht is een verbijzondering van de bepalingen in het Statuut die tot onderling overleg nopen indien de

belangen van de landen in het geding zijn. Artikel 3 maakt duidelijk dat deze afstemmingsplicht ook geldt indien de besluitvorming over Europese sanctieregimes niet of niet vooraf aan de orde komt in de ministerraad van het Koninkrijk, hetgeen doorgaans het geval zal zijn. De wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan de afstemmingsplicht zal worden verankerd in een protocol.

Artikel 4

Teneinde elke twijfel daaromtrent te voorkomen, is in deze invoeringsbepaling vastgelegd dat bij inwerkingtreding van deze wet bestaande Europese sanctieregimes niet, met terugwerkende kracht, op het tijdstip van hun inwerkingtreding voor de Caribische landen van toepassing zijn, maar eerst vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige rijkswet.

Artikel 5

Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding. Dit artikel biedt de mogelijkheid om rekening te houden met de totstandkoming en toepassing van landsregelgeving voor de implementatie van Europese sancties.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans