

Vergaderjaar 2018–2019

35 185

Overeenkomst tot oprichting van de internationale EU-LAC-Stichting; Santo Domingo, 25 oktober 2016

B/ Nr. 2

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 31 januari 2019 en het nader rapport d.d. 25 maart 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 december 2018, no. 2018002348, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de overeenkomst tot oprichting van de internationale EU-LAC-Stichting; Santo Domingo, 25 oktober 2016 (Trb. 2017, 15), met toelichtende nota.

Met de voordracht is de procedure voor goedkeuring aangevangen van de Overeenkomst tot oprichting van de internationale EU-LAC-Stichting; Santo Domingo, 25 oktober 2016 (Trb. 2017, 15) (hierna; het verdrag).

De Europese Unie (EU) enerzijds en de Latijns-Amerikaanse landen en de landen van het Caribische gebied (LAC) anderzijds hebben in 2010 de zogenoemde EU-LAC-Stichting naar Duits recht opgericht. Deze organisatie heeft als doel om de bi-regionale betrekkingen tussen de EU en de LAC te versterken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het bevorderen van de politieke dialoog, de gezamenlijke aanpak van klimaatverandering, migratie, en drugsbestrijding, evenals de bevordering van mensenrechten en gendergelijkheid en samenwerking op het terrein van onderwijs, culturele aangelegenheden en wetenschap en technologie.²

Het verdrag regelt dat de Duitse stichting wordt omgezet naar een intergouvernementele organisatie naar internationaal recht. De regering licht toe dat de internationaalrechtelijke status voordelen heeft: de organisatie en haar personeelsleden kunnen daardoor internationaalrecht-

¹ De oorspronkelijke tekst van de toelichtende nota zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zie toelichtende nota, paragraaf I; en artikel 5 van het verdrag.

telijke immuniteiten en voorrechten genieten, en de organisatie kan makkelijker beroep doen op financiering door verdragspartijen en kosten verminderen.³

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de werkingssfeer van het verdrag in het Koninkrijk, en over de bepalingen van het verdrag die een ieder verbinden. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 december 2018, no. 2018002348, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 januari 2019, nr. W02.18.0387/II, bied ik U hierbij aan.

1. Werkingssfeer van het verdrag

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bepaalt dat aangelegenheden van het Koninkrijk, waaronder de internationale betrekkingen, in samenwerking door de landen van het Koninkrijk worden behartigd.⁴ Indien een verdrag aangelegenheden regelt die ook Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen raken, worden deze ook aan de Staten van deze landen overgelegd.⁵

De voordracht van het verdrag vermeldt dat de ministerraad heeft vastgesteld dat het verdrag niet zal gelden voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten en dat het verdrag deze landen niet raakt. De toelichtende nota op het verdrag licht dit niet toe.

De Afdeling acht een dergelijke toelichting aangewezen, omdat het verdrag openstaat voor toetreding voor de niet in Europa gelegen delen van het Koninkrijk.⁶ Ook raakt het verdrag de delen van het Koninkrijk in de Cariben vanwege hun ligging in en bijzondere band met het Caribisch gebied en Zuid-Amerika.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan het voorgaande aandacht te besteden.

1. Werkingssfeer van het verdrag

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het verdrag openstaat voor toetreding voor de niet in Europa gelegen delen van het Koninkrijk. Hiertoe merkt de Afdeling, in voetnoot 5, op dat de EU-verdragen voor het gehele Koninkrijk zijn goedgekeurd en geratificeerd. Daarnaast stelt de Afdeling dat de Overeenkomst geen bepalingen bevat die aanleiding geven om «EU-lidstaat» op te vatten als «beperkt tot het in Europa gelegen deel van het Koninkrijk».

De regering deelt die conclusie van de Afdeling niet. Ingevolge artikel 24 van de Overeenkomst staat toetreding tot de Overeenkomst open voor de Latijns-Amerikaanse en Caribische Staten, de EU en de EU-lidstaten. Voor het Koninkrijk betekent dit dat alleen het

³ Zie toelichtende nota, paragraaf I.

⁴ Artikel 3, eerste lid, onderdelen b, c en g, artikel 6, eerste lid, en 27, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

⁵ Artikel 2, derde lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

⁶ De Europese verdragen zijn voor het Koninkrijk goedgekeurd en geratificeerd. Op grond van artikel 52, eerste lid, VEU gelden zij voor het gehele Koninkrijk. Het verdrag bevat geen bepalingen die aanleiding geven om «EU-lidstaat» op te vatten als «beperkt tot het in Europa gelegen deel van het Koninkrijk».

Europese deel van het Koninkrijk zich kan aansluiten bij de Overeenkomst. Allereerst dient daartoe te worden opgemerkt dat het Verdrag van Lissabon, het wijzigingsverdrag dat regelt dat de Unie is gegrond op het VEU en het VWEU, weliswaar voor het gehele Koninkrijk is goedgekeurd (*Trb.* 2008, 11), maar alleen voor het Europese deel van Nederland is bekrachtigd (zie *Trb.* 2010, 43).

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat artikel 52, lid 2, VEU voor het territoriale toepassingsgebied van de EU-verdragen naar artikel 355 VWEU verwijst. In dit artikel wordt het toepassingsgebied nader gespecificeerd voor de verschillende Landen en Gebieden Overzee (LGO). Blijkens artikel 355, lid 2, VWEU, vormen de LGO die genoemd worden in bijlage II bij de verdragen het onderwerp van de bijzondere associatieregeling. De Caribische delen van het Koninkrijk staan ook op deze lijst vermeld. Het raamwerk voor de bijzondere associatieregeling staat omschreven in het vierde deel van het VWEU en is nader uitgewerkt in het LGO-besluit (Besluit 2013/755 van de Raad van 25 november 2013 betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie).

Het EU-Hof heeft in verscheidene zaken geoordeeld dat de algemene verdragsbepalingen zonder uitdrukkelijke verwijzing niet op de LGO van toepassing zijn (zie onder andere zaak C 260/90 *Leplat*, punt 10, en gevoegde zaken C-24/12 en C-27/12 *X BV en TBG Limited*, punt 45). In de vierde overweging van de preambule van het LGO-besluit is ook vermeld dat het VWEU en de afgeleide wetgeving niet automatisch van toepassing zijn op de LGO, met uitzondering van een aantal uitdrukkelijk als zodanig aangegeven bepalingen. De LGO zijn geen derde landen, maar maken ook geen deel uit van de eengemaakte markt. Daarnaast heeft het EU-Hof in de context van de sluiting van verdragen door de Unie in advies 1/78 (punt 62) en advies 1/94 (punt 17) verduidelijkt dat de LGO buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen en daarom «tegenover de Gemeenschap in eenzelfde positie als derde landen verkeren».

De hierboven genoemde verdragsbepalingen en de jurisprudentie van het EU-Hof verduidelijken dus dat de Overeenkomst niet van toepassing is, of kan zijn, op de Caribische delen van het Koninkrijk. De LGO, waaronder de Caribische delen van het Koninkrijk, kunnen niet toetreden tot de Overeenkomst. De regering zag dan ook geen aanleiding voor (mede)gelding van de Overeenkomst voor de Caribische delen van het Koninkrijk en dus een voorstel van rijkswet in plaats van een voorstel van wet.

De Afdeling stelt verder dat de Overeenkomst de Caribische delen van het Koninkrijk raakt vanwege hun ligging in en bijzondere band met het Caribisch gebied en Zuid-Amerika.

De regering deelt ook deze conclusie niet. De geografische ligging en de mogelijke betrekkingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten met het Caribisch gebied en Zuid-Amerika brengen niet automatisch met zich mee dat zij door de Overeenkomst geraakt (kunnen) worden in de zin van artikel 2, derde lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Slechts indien er sprake zou zijn van bijzondere betrokkenheid van Aruba, Curaçao of Sint Maarten bij het verdrag, of het verdrag gewichtige gevolgen zou hebben voor de belangen van de landen in de zin van artikel 11, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, kan er volgens de regering sprake zijn van zulk raken.

De Overeenkomst richt zich, door middel van oprichting van een stichting, specifiek op versterking van de bi-regionale betrekkingen tussen de Gemeenschap van Latijns-Amerikaanse en Caribische staten (CELAC) en

de EU, op grotere wederzijdse kennis en begrip, en op versterking van de onderlinge zichtbaarheid (zie artikel 5, eerste lid, van de Overeenkomst). Dat doel wordt verwezenlijkt door activiteiten die de Stichting gaat ontplooiën voor haar leden (artikel 6). Het feit dat er activiteiten worden ontplooid in het kader van deze Overeenkomst betekent, naar de mening van de regering, niet dat er sprake is van een bijzondere betrokkenheid van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, of van gewichtige gevolgen voor deze landen.

Aan deel VI (Koninkrijkspositie) van de toelichtende nota is een passage toegevoegd waarin ter verduidelijking is aangegeven waarom de Caribische delen van het Koninkrijk buiten het toepassingsbereik van de Overeenkomst vallen.

2. Een ieder verbindende bepalingen

De Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen bepaalt dat bij de voorlegging van een verdrag ter goedkeuring wordt aangegeven of het verdrag naar het oordeel van de regering bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden en, indien dit het geval is, welke bepalingen het betreft.⁷

De toelichtende nota merkt op dat het verdrag bepalingen bevat waaraan door de rechter rechtstreekse werking kan worden toegekend.⁸ Daarbij wordt opgemerkt: «Deze bepalingen spelen echter alleen een rol in het geval de zetel naar Nederland wordt verplaatst, een bijkantoor in Nederland wordt geopend, of een overeenkomst [...] wordt gesloten waarbij te denken valt aan overeenkomsten gesloten in het kader van een kortdurende bijeenkomst gehouden op Nederlands grondgebied.»⁹

De Afdeling merkt op dat één van de genoemde bepalingen van het verdrag bepaalt dat de uitvoerend directeur en de personeelsleden van de EU-LAC-Stichting zijn vrijgesteld van nationale belastingen op de door de Stichting betaalde salarissen en emolumenten.¹⁰ Deze bepaling kan in Nederland praktische betekenis hebben, ook als de organisatie hier niet is gevestigd of anderszins actief is. Dat is het geval als de uitvoerend directeur of de personeelsleden van de EU-LAC-Stichting belastingaangifte in Nederland moeten doen. Van aangifteplicht kan bijvoorbeeld sprake zijn indien een personeelslid tijdens de aanstelling hoofdverblijf in Nederland houdt.¹¹ Bij de aangifte kan een dergelijk personeelslid zich dus in Nederland rechtstreeks beroepen op de belastingvrijstelling van het verdrag.

De Afdeling adviseert om de toelichting in het licht van het voorgaande aan te passen.

⁷ Artikel 2, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

⁸ Genoemd wordt artikel 20, vijfde, zesde en zevende lid, van het verdrag.

⁹ Toelichtende nota, paragraaf V.

¹⁰ Artikel 20, zesde lid, van het verdrag.

¹¹ Dat kan bijvoorbeeld voorkomen indien het gezin van een personeelslid in Nederland blijft wonen, en het personeelslid geregeld heen en weer reist naar dat gezin.

2. Een ieder verbindende bepalingen

De Afdeling merkt op dat één van de eenieder verbindende bepalingen, anders dan de toelichtende nota stelde, in Nederland praktische betekenis kan hebben, ook als de organisatie hier niet is gevestigd of anderszins actief is. In navolging van het advies van de Afdeling is deel V (Een ieder verbindende bepalingen) van de toelichtende nota aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U 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,
S.A. Blok