

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 IV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 1999

Nr. 19

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 24 juni 1999

De vaste commissies voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken¹ en voor Buitenlandse Zaken² hebben op 9 juni 1999 overleg gevoerd met minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken en staatssecretaris G. M. de Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over **de vestiging van forward operating locations op de Nederlandse Antillen en Aruba** (NAAZ-99-44/BuZa-99-282).

Van het overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Van Oven** (PvdA) had met belangstelling kennis genomen van de brief van de minister van Buitenlandse Zaken over het verdrag tussen het Koninkrijk en de VS inzake de vestiging van Amerikaanse forward operating locations (FOL's), drugsbestrijdingseenheden, op de Antillen en Aruba.

In de pers was het bericht verschenen dat Venezuela scherp zou hebben gereageerd op de mogelijkheid voor Amerikaanse vliegtuigen om vluchten uit te voeren over Venezuelaans grondgebied. Is dat bericht juist en zo ja, waarop is dat gebaseerd?

Verder was in de pers het bericht verschenen waarin is gesuggereerd dat de Amerikaanse basis op Curaçao bedoeld is om het voor de Amerikanen mogelijk te maken verdergaand in te grijpen in de Colombiaanse samenleving dan alleen op het gebied van drugsbestrijding. Wat is daarop het commentaar van de staatssecretaris?

Hij had zorgen over een clause in het verdrag, inhoudende dat aan de betrokken Amerikaanse functionarissen volledige strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke immuniteit wordt verleend. Wat is daar de achtergrond van? Indien dit het gebrek aan vertrouwen is in de rechtspraak in het Arubaanse en Antilliaanse deel van het Koninkrijk dan zou de heer Van Oven dit zeer betreuren. Hij wees erop dat het verschil tussen handelingen verricht in functie en buiten functie onduidelijk is. Het was niet ongebruikelijk dat bij immuniteitsregelingen een dergelijk verschil wordt gemaakt, waarbij de immuniteit alleen geldt voor handelingen die in functie zijn verricht. Dat was in dit geval niet zo. Wel worden verzoeken om uitlevering die betrekking hebben op delicten, begaan buiten de functie-uitoefening, in welwillende overweging genomen. Welke

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Te Veldhuis (VVD), Ter Veer (D66), Rosenmöller (GroenLinks), voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Van Middelkoop (GPV), Zijlstra (PvdA), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Voorhoeve (VVD), Van der Hoeven (CDA), Dankers (CDA), Oudkerk (PvdA), De Graaf (D66), Van Oven (PvdA), Gortzak (PvdA), Van der Knaap (CDA), Balkenende (CDA), Karimi (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Van Bommel (SP), Oplaat (VVD), Albayrak (PvdA), E. Meijer (VVD), Brood (VVD).

Plv. leden: Rijpstra (VVD), Bolkestein (VVD), Van den Berg (SGP), Van Gent (GroenLinks), Van Vliet (D66), Rouvoet (RPF), Valk (PvdA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Weisglas (VVD), Van Wijmen (CDA), Hillen (CDA), Timmermans (PvdA), Dittrich (D66), Koenders (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Stroecken (CDA), Atsma (CDA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Cloe (PvdA), Marijnissen (SP), O. P. G. Vos (VVD), De Boer (PvdA), Van den Doel (VVD), Luchtenveld (VVD).

zekerheid verschaft dit en wat is het oogmerk van de verdragsluitende partijen daarbij?

Hato, de luchthaven van Curaçao, staat bekend als een veilige luchthaven. Uit een rapport van de douane-inspectie van december 1998, waarvan hij een afschrift ter hand had gesteld aan de minister en de commissieleden, was hem evenwel gebleken dat die veiligheid veel te wensen overlaat en dat veel te weinig controle plaatsvindt. ICAO-bepalingen geven aan dat, indien er sprake is van schade, de beheerder van het vliegveld aansprakelijk is. Aangezien aanslagen niet denkbeeldig zijn en F-16's in het geding zijn die zo'n 30 miljoen dollar per stuk kosten, kan dit behoorlijk in de papieren lopen. Weliswaar is de beheerder van Hato, Curinta NV, goed verzekerd, maar als er sprake is van grove schuld kan regres plaatsvinden wat inhoudt dat Curinta voor een aanzienlijke kostenpost komt te staan. Daarbij vond de heer Van Oven het interessant dat een deel van de aandelen van Curinta in handen zijn of waren van de Nederlandse investeringsbank, zodat aan een en ander indirect financiële gevolgen verbonden zouden kunnen zijn voor Nederland. Is dit voldoende ingecalculeerd? In hoeverre is het risico geminimaliseerd?

Het verdrag is aangeboden in het kader van artikel 7c van de Rijkswet goedkeuring verdragen. Dit artikel is nadrukkelijk bedoeld voor verdragen die gelden voor minder dan een jaar en die bovendien geen belangrijke financiële gevolgen meebrengen. De heer Van Oven plaatste bij de procedure vraagtekens. Ten eerste omdat in de aanbiedingsbrief is aangegeven dat het verdrag bedoeld is om vooruit te lopen op een definitief verdrag met de VS. Uit een persbericht had hij begrepen dat de minister-president van de Nederlandse Antillen ervan uitgaat dat het de bedoeling is dat de vestiging van de Amerikanen op Curaçao voor een veel langere periode geldt. Het leek hem niet erg elegant dat de gewone procedure voor de goedkeuring van een verdrag wordt omzeild door eerst een verdrag voor een jaar te sluiten en vervolgens over te gaan tot verlenging. Ten tweede omdat er belangrijke financiële consequenties aan verbonden kunnen zijn, niet alleen vanwege de risicoaansprakelijkheid, maar ook vanwege de noodzaak van belangrijke investeringen zonder dat duidelijk is wie daarvoor opdraait.

Het sluiten van verdragen is een koninkrijksaangelegenheid, terwijl de Tweede Kamer, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba bij deze besluitvorming niet zijn betrokken. Wat is het commentaar van de staatssecretaris hierop?

Volgens artikel 1 van de Rijkswet goedkeuring verdragen moet de Tweede Kamer een periodiek overzicht krijgen van te sluiten verdragen. Op 15 april jl. was het onderhavige verdrag voor het eerst op dat overzicht verschenen en kreeg de Kamer daarvan bericht. Weliswaar werd de stand van zaken op 31 maart jl. aangegeven, maar op 15 april was het verdrag al gesloten, zodat de Kamer het nakijken had. De heer Van Oven had er begrip voor dat spoed vereist was, maar vond niet dat dit ertoe mocht leiden de gewone parlementaire controle te ontgaan. Hij achtte de gevolgde procedure niet fraai en verzocht de staatssecretaris om uitleg.

De heer **Hoekema** (D66) was het ermee eens dat het van belang is de Amerikanen deze faciliteit te bieden, maar deelde de bezorgdheid van de heer Van Oven inzake de gevolgde procedure. Expliciete behandeling door de Kamer moest worden afgedwongen, terwijl de overeenkomst reeds gesloten was, zij het voor een jaar, waarmee wordt vooruitgelopen op een definitieve regeling. Hebben buurlanden van de Antillen en Aruba en met name Venezuela en Colombia zorgen en klachten geuit? Zo ja, op welke wijze zijn deze onder de aandacht van de Nederlandse regering gebracht? Voorts vroeg hij hoe het takenpakket afgebakend was. Hij was het er niet mee eens dat Nederland op deze manier bestempeld kon worden als een satellietstaat van de VS, maar hij vond het wel van belang dat een

duidelijke en controleerbare scheiding werd aangebracht tussen wat wel en niet toegestaan is.

Hij wilde verder weten of is voorzien in een vorm van geschillenbeslechting tussen Nederland en de VS.

De vorm en inhoud van de definitieve regeling stonden hem niet exact voor ogen. Wat zal het majeure verschil zijn tussen de voorlopige en de definitieve regeling?

Over de veiligheid op het vliegveld Hato had hij nogal wat zorgen. Verbeteringen zullen moeten worden aangebracht, waaraan kosten zijn verbonden. Kan een aanduiding worden gegeven van het bewakingspersoneel? Om hoeveel locaties gaat het overigens in totaliteit? Moeten die in de regeling niet limitatief opgesomd worden?

De heer **Van der Knaap** (CDA) was er verheugd over dat de Amerikanen hebben gekozen voor een vestiging op de Nederlandse Antillen, gezien de sociaal-economische situatie aldaar. Daarom pleitte hij ervoor zodanige voorzieningen te bieden dat niet het risico wordt gelopen dat de Amerikanen over een jaar weggaan. Hij was erg geschrokken van het rapport over de veiligheidssituatie van Hato en kon zich haast niet voorstellen dat de Amerikanen geen toets hebben uitgevoerd. Graag vernam hij het commentaar van de staatssecretaris hierop.

Er vindt al samenwerking plaats tussen de VS en het Koninkrijk inzake drugsbestrijding. Krijgt die een extra dimensie door de vestiging van een FOL op Curaçao?

De heer **Te Veldhuis** (VVD) vroeg of dit overleg niet komt als mosterd na de maaltijd.

Hij had moeite met het feit dat op een breed front immuniteit is verleend, omdat de Amerikanen nu als het ware vrij spel hebben, ook in juridisch opzicht. Is er enige garantie dat strafrechtelijke vervolging plaatsvindt, indien door Amerikanen een ernstig misdrijf wordt begaan? Zo nee, zijn betrokkenen dan wel gebonden aan de Amerikaanse rechtsregels? Zullen die adequaat worden toegepast tijdens hun verblijf op het grondgebied van de Antillen of Aruba? Kan zulks precedenter hebben voor andere vormen van samenwerking?

De aanwezigheid van een FOL kan voordelen hebben, niet alleen in sociaal-economisch opzicht, maar ook op het gebied van het versterken van het imago van de Antillen en Aruba. Is het overigens waar dat mensen van Europol vergelijkbare immuniteit genieten binnen Europees verband?

De VVD-fractie was bereid voor één jaar het verlenen van immuniteit te accorderen en was van mening dat voor een eventuele verlenging een betere onderbouwing geboden zou moeten worden.

Ten slotte wilde de heer Te Veldhuis weten of Aruba en de Nederlandse Antillen onverkort akkoord zijn gegaan met het verdrag.

Antwoord van de regering

De **staatssecretaris** merkte op dat twee politieke overwegingen de regering ertoe hebben gebracht medewerking te verlenen aan de totstandkoming van het verdrag. De eerste is het grote belang dat de regering hecht aan een zo effectief mogelijke bestrijding van de internationale drugshandel, een groot maatschappelijk kwaad met zeer omvangrijke financiële en sociale consequenties. Aangezien op dit gebied de criminaliteit internationaal soepel samenwerkt, is grensoverschrijdende bestrijding noodzakelijk. Bekend is dat er nogal wat hiaten zitten in de internationale aanpak. De regering was van mening dat het dichten van die hiaten actief moet worden bevorderd. In het Caribisch gebied is sinds enige jaren sprake van intensieve samenwerking tussen een aantal overheden in de regio. Dit uit zich wat Nederland betreft in het bijzonder

in de betrokkenheid van de kustwacht. De kustwacht werkt samen met de betrokken diensten van de VS en de omliggende landen via de in Key West gevestigde Joint Inter Agency Task Force East, waarin niet alleen Amerikaanse krijgsmachtdelen vertegenwoordigd zijn, maar ook verbindingsofficieren werken uit Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Colombia en Venezuela. Een en ander heeft een rol gespeeld bij de beoordeling van het Amerikaanse verzoek om medewerking te verlenen aan verplaatsing van faciliteiten van de VS uit Panama. In het belang van de samenwerking met de VS is dit verzoek in beginsel met veel tegemoetkomendheid bezien.

De tweede politieke overweging betrof de opstelling van de Arubaanse en Antilliaanse regeringen. Zij hebben zeer regelmatig laten weten bijzonder groot politiek belang te hechten aan het zo snel mogelijk totstandkomen van dit verdrag. Politiek wensen zij deze gelegenheid aan te grijpen om het imago van Aruba en de Antillen in Washington verder te verbeteren. De keuze voor deze eilanden reflecteert het Amerikaanse vertrouwen in de politieke stabiliteit van Aruba en de Antillen en geeft blijk van waardering voor de rol van het Koninkrijk op het terrein van de aanpak van de internationale drugshandel.

Ook economische factoren hadden voor beide regeringen een rol gespeeld. Er worden merkbare spin-offeffecten verwacht van de legering van Amerikaanse militairen en hun familieleden.

De Europese Unie was eveneens in de afgelopen jaren actief betrokken bij de bestrijding van drugshandel in deze regio. Nederland had in dat kader de nodige activiteiten ontplooid en was opgetreden als gastheer van een bijeenkomst van Caribische landen, landen uit Zuid-Amerika en landen uit Midden-Amerika over maritieme samenwerking. De staatssecretaris meldde dat dit soort consultaties dit jaar worden voortgezet.

Hij wees erop dat Colombia volledig meewerkt aan de gekozen aanpak en dat Venezuela heeft verklaard bereid te zijn te blijven deelnemen aan de multilaterale inspanningen op het terrein van de drugsbestrijding. Wel had de Venezolaanse president benadrukt dat er geen sprake zou kunnen zijn van vluchten over Venezolaans grondgebied zonder voorafgaande toestemming. Die toestemming zal in alle gevallen vooraf worden gevraagd. Het zal gaan om vluchten met vliegtuigen die geen wapens aan boord hebben, die voorzien zijn van radarapparatuur en die alleen ingezet worden tegen drugsactiviteiten. Bovendien zullen op vluchten boven Colombia en Venezuela officieren van deze landen aan boord zijn die in staan worden gesteld om informatie, in het vliegtuig verzameld, te beoordelen en door te geleiden naar het betrokken land, zodat dat land tot de arrestatie van drugssmokkelaars kan overgaan. Deze waarborgen zijn ingebouwd om ervoor te zorgen dat de betrokkenheid van deze landen optimaal is.

De staatssecretaris zou graag een exemplaar ontvangen van het rapport van de douane-inspectie waarover de heer Van Oven sprak. Ook hij had de indruk dat de veiligheid op Hato te wensen overlaet. Toch is de situatie op dit vliegveld door de Amerikanen niet beoordeeld als een onoverkomelijke barrière voor de vestiging van een FOL. Op het ogenblik vinden besprekingen plaats tussen de autoriteiten van de VS en de Antillen over een betere bewaking van het vliegveld. Op grond van het verdrag is het toegestaan de Amerikaanse vliegtuigen door gewapend eigen personeel te laten bewaken op het vliegveld, maar niet erbuiten. Uitdrukkelijk is afgesproken dat met het oog op de specifieke risico's van bewaking van dure vliegtuigen op het vliegveld speciale voorzieningen worden getroffen, maar dat voor het overige de reguliere politieke en justitiële bevoegdheden op het eiland gelden.

Hij merkte op dat inzake de immuniteitsregeling artikel 4 van het verdrag van toepassing is. Oorspronkelijk was van Amerikaanse zijde gesteld dat Amerikaanse personeelsleden en hun afhankelijke gezinsleden volledige immuniteit van rechtsmacht zouden moeten genieten binnen de functie-

uitoefening en tevens strafrechtelijke immuniteit buiten de functie-uitoefening. Nadat de regeringen van de Koninkrijksdelen kenbaar hadden gemaakt dit niet wenselijk te achten, is besloten op te nemen dat «United States Armed Forces and United States Government civilian personnel shall abstain from any criminal inconsistent with this agreement», ervan uitgaande dat het betrokken personeel dienovereenkomstig zal worden geïnstrueerd.

In het verdrag was vastgelegd dat over de geschillenbeslechting overleg zal plaatsvinden tussen de betrokken partijen.

Een definitief verdrag zou na ommekomst van een jaar tot stand moeten komen op grond van een evaluatie van het functioneren van het huidige verdrag. Dit leek het kabinet de meest wijze optie tussen enerzijds het ontwerpen van een definitief verdrag, waarmee waarschijnlijk meer tijd nodig zou zijn geweest, en anderzijds de dringende wens van de VS, Aruba en de Antillen om snel tot een akkoord te komen. De staatssecretaris benadrukte dat het definitieve verdrag de klassieke parlementaire weg zal dienen te volgen. Hij nam aan dat het huidige verdrag positieve effecten zou sorteren en dat dit een rol zou spelen in de beoordeling door het parlement van het definitieve verdrag. Naar zijn mening zouden de VS pas de grootste investeringen doen als er sprake is van een definitief verdrag, aangezien ook het Amerikaanse congres zekerheid wil hebben. De staatssecretaris memoreerde dat er sprake zal zijn van vestigingen van twee FOL's, namelijk op de vliegvelden van Curaçao en Aruba.

Hij merkte op dat ten aanzien van de aansprakelijkheid voor schade-veroorzakende onrechtmatige daden een wederkerige afspraak geldt. Schade aan overheidseigendommen of schade, geleden door het personeel, zal worden gedragen door de betrokken staat. Ingeval van uitzonderlijke omstandigheden, waarbij het gaat om schade door grove onachtzaamheid of opzet, zullen partijen overleggen om tot een oplossing te komen. Mogelijke aansprakelijkheid van de VS ten opzichte van derden zal door de VS in overeenstemming met Amerikaans recht met voortvaardigheid worden afgehandeld. Claims met een contractuele grondslag zullen overeenkomstig het op die overeenkomst toepasselijke recht worden afgehandeld.

De staatssecretaris deelde mee dat over de samenwerking met de kustwacht operationele afspraken worden gemaakt. Deze zijn voor alle betrokken overheden van belang. De maritieme samenwerking functioneert over het algemeen heel bevredigend. In de rijksministerraad zal binnenkort worden gesproken over het nieuwe werkplan van de kustwacht. Daarin worden een aantal nieuwe speerpunten aangebracht. Hij verwachtte dat de FOL's een impuls zouden zijn voor een nog betere samenwerking op maritiem gebied.

Hij constateerde dat er sprake was van een innovatieve, juridische en veiligheidspolitieke constructie die van Amerikaanse zijde vertrouwen uitstraalt naar het Koninkrijk der Nederlanden op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren en voegde eraan toe dat de Nederlandse regering het vertrouwen had dat deze geïntensiveerde samenwerking in het belang is van alle betrokken partners.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van Oven** (PvdA) onderschreef het belang van de vestiging van Amerikaanse FOL's, maar hield zijn aarzelingen bij de veiligheid en de immuniteit. Hij verzocht de staatssecretaris het resultaat van de gesprekken tussen de Amerikaanse en Antilliaanse autoriteiten over de veiligheid zo spoedig mogelijk aan de Kamer bekend te maken. Een exemplaar van het rapport van de douane-inspectie zou hij de staatssecretaris graag ter hand stellen. Hij was ervan uitgegaan dat het voldoende was de minister van Buitenlandse Zaken dat stuk te doen toekomen. Naar zijn mening gold de immuniteit over een zeer breed front. Hij zou het

niet toejuichen iets dergelijks terug te zien in het ontwerpverdrag dat de Kamer volgend jaar voorgelegd krijgt.

De heer Van Oven bleef erbij dat de gevolgde procedure niet fraai is. Artikel 7c van de Rijkswet goedkeuring verdragen was naar zijn oordeel niet bedoeld om iets tot stand te brengen dat bedoeld is een verdrag uit te proberen in afwachting van een definitief verdrag. Hij vroeg de regering een concrete uiteenzetting te geven van de criteria op grond waarvan besloten kan worden over te gaan tot toepassing van artikel 7c van de Rijkswet goedkeuring verdragen.

Hij had begrepen dat de Staten van de Antillen en die van Aruba niet over de tekst van het huidige verdrag beschikken en vroeg de regering daarvoor alsnog zorg te dragen.

De heer **Hoekema** (D66) bleef bij zijn kritiek op de procedure, zeker omdat het verdrag van buitengewoon politiek belang en innovatief is. Hoe staat het met de goedkeuringsprocedure ex art. 7c van de Rijkswet?

De heer **Van der Knaap** (CDA) vond de formulering in de brief van 13 april jl. dat de betrokken Amerikanen volledige strafrechtelijke immuniteit zal worden verleend, maar dat de VS verzoeken van de kant van het Koninkrijk om vervolging en berechting welwillend zullen bezien, erg zwak. Was het echt niet mogelijk een tekst met meer inhoud overeen te komen?

De heer **Te Veldhuis** (VVD) vond het erg belangrijk dat de Antillen en Aruba ook groot belang hechten aan de vestiging van FOL's. Hij ging ervan uit dat de imagoverbetering van deze eilanden door de hele Kamer werd toegejuicht.

Hij verzocht de regering de inspanningsverplichting aan te gaan om van de Amerikaanse drugsbestrijders geen gekooide vogels te maken, maar ook geen volledig vrije vogels. In ieder geval moet voorkomen worden dat kwalijke precedents worden geschapen.

De **staatssecretaris** had begrip voor hetgeen is gezegd over de immuniteit en verwees naar het onderdeel van de tekst van artikel 4 van het verdrag, luidende: «However, such personnel shall not be immune from the civil and administrative jurisdiction of the Kingdom of the Netherlands (Netherlands Antilles and Aruba) for acts performed outside the course of their duties». Hij voegde eraan toe dat zowel de VS als het Koninkrijk der Nederlanden rechtsstaten zijn, dat in een rechtsstaat niemand boven de wet staat en dat dit dus ook geldt voor de beoogde Amerikaanse militaire en civiele vertegenwoordigers op de Antillen en Aruba. Dit is in de onderhandelingen door Nederland heel expliciet en met nadruk naar voren gebracht en hij had geen redenen eraan te twijfelen dat de Amerikanen dit heel goed hebben begrepen.

Hij zegde toe dat nadere informatie wordt verstrekt over de besprekingen inzake de veiligheid op Hato.

Ten slotte deelde hij mee dat hij zich zou verstaan met de regeringen van de Antillen en Aruba over het overleggen van de tekst van het verdrag aan de Staten van beide landen.

De **minister** kon zich iets voorstellen bij de geleverde kritiek op de gevolgde procedure. Uiteraard had de regering er geen enkele behoefte aan te morrelen aan de bevoegdheden van de betrokken parlementen. In dit geval moest de nodige haast betracht worden in het belang van de internationale drugsbestrijding.

Hij kon op dit ogenblik geen concrete uiteenzetting geven van de criteria op grond waarvan besloten kan worden over te gaan tot toepassing van artikel 7c van de Rijkswet goedkeuring verdragen, maar was graag bereid dit binnen een week schriftelijk te doen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken,
Rosenmöller

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
De Boer

De griffier van de vaste commissie voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken,
De Lange