

De Europese Unie en de koninkrijksrelaties

Leonard F.M. Besselink

1. Een van de redenen voor de huidige bezinning op de koninkrijksrelaties is de vervlechting en integratie van de politieke ordes en rechtsordes in de Europese Unie. Terwijl Nederland volledig deel van de Europese Unie is, maken de Nederlandse Antillen en Aruba daarvan thans geen deel uit behoudens de toepassing van het associatie-regime van Deel IV van het EG-verdrag op deze landen en de personele werking van het EU-recht krachtens het EU-burgerschap van Antillianen en Arubanen.

Deze specifieke aanleiding tot bezinning heeft echter ook geleid tot een reeks misverstanden over de implicaties van het proces van Europese integratie voor de constitutionele verhoudingen binnen het Koninkrijk. Doel van deze bijdrage is ten eerste om de huidige regels te inventariseren die de koninkrijksverhoudingen beheersen wanneer het om EU-besluitvorming gaat. Ten tweede zullen we nagaan wat de gevolgen kunnen zijn van enerzijds recente voorstellen tot wijziging van de interne koninkrijksstructuur (de Commissie-Jesurun), en anderzijds van een eventuele wijziging van de positie van de overzeese landen naar EU-recht (Commissie-Van Beugen), voor deze regels.

Huidig recht

2. De problematiek van de samenwerking binnen het Koninkrijk ten aanzien van de Europese Unie speelt op twee fronten, namelijk dat van het Europees recht dat de Nederlandse-Antillen en Aruba bindt, en het Europees recht dat Nederland bindt. Deze binding is immers doorslaggevend voor de rol en belangen die de onderscheiden landen hebben bij de besluitvormingsprocedures die zulk recht voortbrengt.

Er zij overigens op gewezen dat naar EU-recht er ook andere kwesties spelen die voor de koninkrijksverhoudingen van betekenis zijn en die eerder liggen in de sfeer van de rechtshandhaving dan van de rechtsvorming. Deze komen hier slechts terloops – en zeer onvolledig – aan de orde.

Europees recht dat de overzeese landen bindt

3. We gaan eerst in op de EU-besluitvorming ten aanzien van Europees recht dat van toepassing is op de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk.

Dit Europees recht betreft twee rechtsgebieden, die aanknopen bij achtereenvolgens het territorialiteitsbeginsel en het personaliteitsbeginsel. Het eerste rechtsgebied is dat van het associatie-recht van deel IV van het EG-verdrag en het daarop gebaseerde zogenaamde LGO-besluit (dat onder meer handelspreferenties, vrije vestiging van ondernemers en ondernemingen, en kredietfaciliteiten toekent aan de Landen en Gebieden Overzee in de zin van het EG-verdrag, waartoe ook de Nederlandse Antillen en Aruba behoren); het tweede Europese rechtsgebied betreft dat van het Europees burgerschap dat aan de Antilliaanse en Arubaanse burgers toekomt op grond van hun Nederlandschap. Het Europees burgerschap van Antillianen en Arubanen heeft tot gevolg heeft dat wanneer zij zich in de EU bevinden – daarbuiten geldt immers het EG/EU-recht niet¹ – zij alle vrij verkeersrechten en andere politieke en economische rechten genieten van het EG- en EU-recht.

¹ Overigens is er ook EU-recht dat buiten het grondgebied van de EU geldt en verknoopt is met het EU-burgerschap, hetgeen in elk geval het recht op diplomatieke bescherming ex artikel 20 EG-verdrag voor EU-burgers door de diplomatieke vertegenwoordiging van andere lidstaten in derde landen waar het Koninkrijk niet

Het probleem schuilt hier vooral (maar niet uitsluitend) in die onderwerpen die krachtens het Statuut een *autonome aangelegenheid van de overzeese landen* betreffen, en daarmee in elk geval buiten de zeggenschap van Nederland ligt, en materieel in beginsel zelfs buiten de zeggenschap van het Koninkrijk (in beginsel, want zulke kwesties kunnen tot koninkrijksaangelegenheid worden verklaard conform artikel 55 jo 3 lid 2 Statuut,² of kunnen worden gemaakt tot voorwerp van een onderlinge regeling conform artikel 38 die bij rijkswet wordt vastgesteld).³

Formeel echter zijn de buitenlandse betrekkingen – en daar valt besluitvorming in de EU onder – *wel* een koninkrijksaangelegenheid. Ten aanzien van materieel autonome aangelegenheden die voorwerp van overleg en besluitvorming in de internationale betrekkingen zijn (waaronder verdragsluiting en overleg en besluitvorming in internationale organisaties), en dus formeel koninkrijksaangelegenheid, brengt het Statuut in artikelen 24 tot en met 28 het beginsel tot uitdrukking dat in zo'n geval inderdaad het koninkrijk optreedt, maar dat daarbij het standpunt van het betrokken land doorslaggevend is (tenzij de verbondenheid van de landen van het Koninkrijk zich daartegen verzet).

In overeenstemming met dit beginsel kent artikel 25 van het Statuut terzake van “economische en financiële overeenkomsten” waarvan een land benadeling verwacht, een vetorecht toe wat betreft binding daaraan (of opzegging daarvan). Dit beginsel heeft in de context van het EG-recht geleid tot een bestendige praktijk die ontegenzeggelijk uitdrukking gaf aan de *opinio iuris*, dat het vaststellen van de LGO-besluiten krachtens deel IV van het EG-verdrag uitsluitend mogelijk is met instemming van de overzeese landen.⁴

vertegenwoordigd is; tevens is het recht van petitie van artikel 21 EG-verdrag niet aan het EU-grondgebied gebonden; in hoeverre het kiesrecht van artikel 19 jo. 190 lid 4 EG-verdrag voor het EP ook buiten het grondgebied van de lidstaten uitgeoefend kan worden, is voorwerp van een prejudiciële vraag die nog in Luxemburg aanhangig is, zie ABRvSt 13 juli 2004, LJN: AQ3775, Raad van State, 200404446/1 en 200404450/1; en zaak C –300/04, waarin reeds een beschikking van de President van het Hof van Justitie is gegeven op 15 juli 2004.

²² Artikel 3 lid 2

Andere onderwerpen kunnen in gemeen overleg tot aangelegenheden van het Koninkrijk worden verklaard. Artikel 55 is daarbij van overeenkomstige toepassing.

Artikel 55

1. Wijziging van dit Statuut geschiedt bij rijkswet.

2. Een voorstel tot wijziging, door de Staten-Generaal aangenomen, wordt door de Koning niet goedgekeurd, alvorens het door de Nederlandse Antillen en Aruba is aanvaard. Deze aanvaarding geschiedt bij landsverordening. Deze landsverordening wordt niet vastgesteld alvorens het ontwerp door de Staten in twee lezingen is goedgekeurd. Indien het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd met twee derden der uitgebrachte stemmen, geschiedt de vaststelling terstond. De tweede lezing vindt plaats binnen een maand nadat het ontwerp in eerste lezing is goedgekeurd.

3. Indien en voor zover een voorstel tot wijziging van het Statuut afwijkt van de Grondwet, wordt het voorstel behandeld op de wijze, als de Grondwet voor voorstellen tot verandering in de Grondwet bepaalt, met dien verstande, dat de beide kamers in tweede lezing de voorgestelde verandering bij volstreekte meerderheid der uitgebrachte stemmen kunnen aannemen.

³ Artikel 38

1. Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba kunnen onderling regelingen treffen.

2. In onderling overleg kan worden bepaald, dat zodanige regeling en de wijziging daarvan bij rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur wordt vastgesteld.

⁴ Zie bijlage IX bij Besluit 64/349/EEG, bijlage VIII bij het Besluit 70/546/EEG, bijlage VIII bij Besluit 76/568/EEG, bijlage VIII bij Besluit 80/1186/EEG, bijlage VII bij Besluit 86/283/EEG en bijlage VIII bij Besluit 91/482/EEG. Deze luidde (met ondergeschikte tekstvarianten) als volgt: “De Regering van het Koninkrijk der Nederlanden vestigt de aandacht op de grondwettelijke structuur van het Koninkrijk, voortvloeiende uit het Statuut van 29 december 1954, en inzonderheid op de autonomie van de niet-Europese delen van het Koninkrijk ten opzichte van sommige bepalingen van het besluit en op het feit dat dit besluit is genomen met medewerking van de Regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba, krachtens de in het Koninkrijk geldende

Europees recht dat alleen Nederland bindt

4. Ten tweede heeft de EU-problematiek betrekking op de EU-besluitvorming ten aanzien van EG- en EU-recht dat alleen voor Nederland van toepassing is. Dit betreft al het EU-recht en al het EG-recht buiten deel IV van het EG-verdrag (de LGO-associatie) en het EU-burgerschap. Hier schuilen de problemen in tenminste twee dingen.

5. Ten eerste heeft sommig EU- en EG-recht betrekking op aangelegenheden die door het Statuut bestempeld worden tot *koninkrijksaangelegenheden*, die dus niet een autonome aangelegenheid van Nederland zijn. Het kan hier gaan om tweede pijler aangelegenheden (buitenlandse betrekkingen en defensie), scheepvaartkwesties op het punt van nationaliteit, veiligheid en navigatie, algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen, etc.. Deze aangelegenheden kunnen de overzeese landen ‘raken’ in de zin van artikel 11 van het Statuut.⁵ Indien belangen van de overzeese landen ‘in het bijzonder’ betrokken zijn bij die besluitvorming, althans een Europees besluit ‘gewichtige gevolgen’ heeft voor de overzeese landen dan is er volgens deze bepaling sprake van een materie die de overzeese landen ‘raakt’ (zie artikel 11 lid 3 van het Statuut).

Nederland kan in zo’n geval niet rechtmatig buiten het Koninkrijk om – dat wil zeggen buiten de door het Statuut voorgeschreven betrokkenheid van de Antillen en Aruba om – bijdragen aan de besluitvorming in EU-context; dit toch te doen, is in strijd met het Statuut. Er staat Nederland dus niets anders te doen dan de koninkrijksorganen en -procedures te bezigen.

Deze gewone procedures inzake koninkrijksaangelegenheden die overzeese landen raken, komen er voornamelijk op neer dat enige inspraak van de overzeese parlementen mogelijk is en deelname van de gevolmachtigde ministers in de rijksministerraad, inclusief de mogelijkheid van de voortgezette overlegprocedure van artikel 12 van het Statuut, waartoe gevreesde “ernstige benadeling” van een overzees land aanleiding kan geven. Laatstgenoemde bepaling is een oproep tot consensus, maar in de procedure van voortgezet overleg kan een overzees land uiteindelijk worden overstemd.⁶

grondwettelijke procedures.” Hierover Besselink, Suiker en rijst uit de West - over Europees recht en de Koninkrijksverhoudingen. In: Nederlands Juristenblad 1998, afl. 29, pp. 1291-1296.

Het is op gebrekkige wijze tot uitdrukking gekomen in Verklaring 43 in de Slotakte bij het Verdrag inzake een Grondwet voor de EU: “Het Koninkrijk der Nederlanden verklaart dat een initiatief tot een Europees besluit, als bedoeld in artikel IV-440, lid 7, strekkende tot wijziging van de status van de Nederlandse Antillen en/of Aruba ten aanzien van de Unie alleen zal worden ingediend op grond van een besluit dat genomen is in overeenstemming met het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden.”

⁵ Artikel 11

1. Voorstellen tot verandering in de Grondwet, houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, raken de Nederlandse Antillen en Aruba.

2. Ten aanzien van de defensie wordt aangenomen, dat de defensie van het grondgebied van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk dat van Aruba, zomede overeenkomsten of afspraken betreffende een gebied, dat tot hun belangenfeer behoort, de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba raken.

3. Ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen wordt aangenomen, dat buitenlandse betrekkingen, wanneer belangen van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba in het bijzonder daarbij betrokken zijn, dan wel wanneer de voorziening daarin gewichtige gevolgen voor deze belangen kan hebben, de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba raken.

4. De vaststelling van de bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 35, raakt de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk Aruba.

5. Voorstellen tot naturalisatie worden geacht de Nederlandse Antillen en Aruba slechts te raken, indien het personen betreft, die woonachtig zijn in het betrokken land.

6. De regering van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, kan aangeven, welke aangelegenheden van het Koninkrijk, behalve die, in het eerste tot en met het vierde lid genoemd, haar land raken.

⁶ Artikel 12

6. Ten tweede kan het innemen van een standpunt in EU-besluitvorming door Nederland in een *autonome aangelegenheid van Nederland* leiden tot een botsing met belangen van overzeese landen of met de belangen van het Koninkrijk. Artikel 37 van het Statuut verbiedt Nederland zulks te doen zonder raadpleging van de overzeese landen.⁷

7. Kort samengevat gelden thans de volgende vier regels van constitutioneel koninkrijksrecht voor wat betreft de deelname van het Koninkrijk en Nederland aan de besluitvorming in de Europese Unie.

- a. Indien de Europese besluitvorming betrekking heeft op besluitvorming die de *overzeese landen bindt* en inhoudelijk *koninkrijksaangelegenheden* betreft in de zin van het Statuut, dan zijn de koninkrijksorganen en de gewone koninkrijksprocedures van toepassing (artikelen 10, 12, 13 tot en met 19 Statuut) omdat aangenomen moet worden dat deze koninkrijksaangelegenheden de overzeese landen per definitie raken.
- b. Wanneer Europese besluitvorming betrekking heeft op besluitvorming die de *overzeese landen bindt* en inhoudelijk *autonome aangelegenheden van de overzeese landen* betreft in de zin van het Statuut, dan is de regel van ongeschreven constitutioneel koninkrijksrecht van toepassing, dat de overzeese landen een doorslaggevende stem hebben bij de binding aan een besluit.
Deze regel komt mede tot uitdrukking in artikel 25 van het Statuut, de verklaringen bij de eerste zes LGO-besluiten (en op gebrekkige wijze in verklaring 43 ad artikel IV-

1. Indien de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, onder aanwijzing van de gronden, waarop hij ernstige benadeling van zijn land verwacht, heeft verklaard, dat zijn land niet ware te binden aan een voorgenomen voorziening, houdende algemeen bindende regelen, kan de voorziening niet in dier voege, dat zij in het betrokken land geldt, worden vastgesteld, tenzij de verbondenheid van het land in het Koninkrijk zich daartegen verzet.

2. Indien de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen, onderscheidenlijk van Aruba, ernstig bezwaar heeft tegen het aanvankelijk oordeel van de raad van ministers over de eis van gebondenheid, bedoeld in het eerste lid, dan wel over enige andere aangelegenheid, aan de behandeling waarvan hij heeft deelgenomen, wordt op zijn verzoek het overleg, zo nodig met inachtneming van een daartoe door de raad van ministers te bepalen termijn, voortgezet.

3. Het hiervoren bedoeld overleg geschiedt tussen de minister-president, twee ministers, de Gevolmachtigde Minister en een door de betrokken regering aan te wijzen minister of bijzonder gemachtigde.

4. Wensen beide Gevolmachtigde Ministers aan het voortgezette overleg deel te nemen, dan geschiedt dit overleg tussen de minister-president, twee ministers en de beide Gevolmachtigde Ministers. Het tweede lid van artikel 10 is van overeenkomstige toepassing.

5. De raad van ministers oordeelt overeenkomstig de uitkomst van het voortgezette overleg. Wordt van de gelegenheid tot het plegen van voortgezet overleg niet binnen de bepaalde termijn gebruik gemaakt, dan bepaalt de raad van ministers zijn oordeel.

⁷ Artikel 37 Statuut:

1. Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba zullen zoveel mogelijk overleg plegen omtrent alle aangelegenheden, waarbij belangen der landen of van twee hunner zijn betrokken. Daartoe kunnen bijzondere vertegenwoordigers worden aangewezen en gemeenschappelijke organen worden ingesteld.

2. Als aangelegenheden, bedoeld in dit artikel, worden onder meer beschouwd:

- a. de bevordering van de culturele en sociale betrekkingen tussen de landen;
- b. de bevordering van doelmatige economische, financiële en monetaire betrekkingen tussen de landen;
- c. vraagstukken inzake munt- en geldwezen, bank- en deviezenpolitiek;
- d. de bevordering van de economische weerbaarheid door onderlinge hulp en bijstand van de landen;
- e. de beroeps- en bedrijfsuitoefening van Nederlanders in de landen;
- f. aangelegenheden, de luchtvaart betreffende, waaronder begrepen het beleid inzake het ongeregelde luchtvervoer;
- g. aangelegenheden, de scheepvaart betreffende;
- h. de samenwerking op het gebied van telegrafie, telefonie en radioverkeer.

440 dat deel uitmaakt van de Slotakte bij het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor de Europese Unie).

- c. Indien de Europese besluitvorming betrekking heeft op besluitvorming die *alleen Nederland bindt* en inhoudelijk *koninkrijksaangelegenheden* betreft in de zin van het Statuut, dan zijn de koninkrijksorganen en de gewone koninkrijksprocedures van toepassing indien de betreffende aangelegenheid de overzeese landen raken (in de zin van artikel 11 van het Statuut). Men moet aannemen dat van zulk ‘raken’ zeer snel sprake zal zijn.
- d. Indien de Europese besluitvorming betrekking heeft op besluitvorming die *alleen Nederland bindt* en inhoudelijk *autonome* aangelegenheden van Nederland, en op enigerlei wijze belangen van de overzeese landen zijn gemoeid met de voor Nederland geldende EU-besluitvorming, dan is Nederland krachtens artikel 37 van het Statuut verplicht overleg te plegen met de overzeese landen alvorens aan deze besluitvorming deel te nemen.

Het feit dat deze regels in de praktijk niet altijd worden gevolgd, kan geen reden zijn om aan het bestaan daarvan te twijfelen of afbreuk te willen doen. De grove schending door Nederland (en het Koninkrijk) ten tijde van de rijst- en suikeraffaire van met name de onder b) aangeduide regel, en het sedert deze schending niet meer tot uitdrukking brengen van het bestaan daarvan in de vorm van verklaringen bij de recentste herziening van het LGO-besluit, maakt geen einde aan het bestaan van deze regel. Dat men Verklaring 43 in de Slotakte van de intergouvernementele conferentie bij het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor de EU heeft laten opnemen, zou volstrekt onbegrijpelijk zijn indien men niet zou bedoelen te zeggen dat de koninkrijksverhoudingen, die geregeld zijn in het Statuut, tot gevolg hebben dat besluitvorming door de Raad van de EU (hier: terzake de territoriale werking van de EU Grondwet) onderhevig is aan het vereiste van instemming door de overzeese landen.⁸ Zou dit anders zijn, dan zou de Verklaring betekenen dat Nederland eenzijdig kan beslissen over het in de Raad in te nemen standpunt omtrent een eventueel besluit tot wijziging van de status van de overzeese landen naar EU-recht: het moederland zou dan eenzijdig beslissen over de koloniën – een situatie die we dachten 50 jaar geleden definitief achter ons te hebben gelaten.

8. Het is ook in de koninkrijksrelaties gewoonte geworden om de Hollandse politieke gebruiken te volgen en zich niet te zeer te bekommeren om grondwettelijke en constitutionele regels. De besluitvorming wordt overgoten met een dikke politieke saus, waarbij het maken van zuivere procedurele en bestuurlijke onderscheidingen van constitutionele aard niet wenselijk wordt geacht. Dat terloops, onbewust of bewust constitutionele regels geschonden worden, daar zal geen Hollands politicus van wakker liggen.

Juist wanneer er zich conflicten voordoen, wordt zichtbaar dat deze benadering hopeloze problemen leidt, die de consistentie, bestendigheid en continuïteit van de politieke en constitutionele verhoudingen ernstig in gevaar kunnen brengen. Nederlandse politici lijken te geloven dat regels bedoeld zijn voor gevallen waarin ze niet in de weg kunnen zitten, en dat ze terzijde moeten worden geschoven zodra er problemen ontstaan of de regels tot, in termen van momentane politiek, minder gewenste resultaten leiden. Zij kunnen moeilijk begrijpen dat rechtsregels nu juist bedoeld zijn om als spelregels te fungeren in zulke conflictueuze situaties, opdat het conflict in ordelijke en rechtmatige banen wordt geleid.

⁸ Het Statuut zelf bevat geen bepalingen die rechtstreeks betrekking hebben op besluiten van volkenrechtelijke organisaties, hoewel het systeem van het Statuut wel wijst in de richting van de hier bedoelde gewoonterechtelijke regel.

Aanbeveling

9. Toch is het in een (quasi-)federaal verband als het koninkrijk is, onvermijdelijk om de regels na te leven op straffe van het uiteenvallen van het staatsverband – een politieke realiteit die van tijd tot tijd actualiteit dreigt te worden in ons koninkrijk.

Het is daarom aan te bevelen om de samenwerking van de delen van het koninkrijk met het oog op de besluitvorming in de Europese Unie, en met name van de inbreng van de Caraïbische delen van het koninkrijk daarin, vast te leggen en voor zover nodig nader te regelen, te meer nu deze regels ten dele ongeschreven zijn en berusten op aan het Statuut ten grondslag liggende beginselen die ook nu niet ter discussie staan.

De Raad van State van het Koninkrijk heeft deze aanbeveling al jaren geleden gedaan. De regering meent dat de relevante regels in de praktijk gevolgd worden en dat dus nadere vastlegging in bindende vorm niet nodig is. Dit laatste wordt echter door de politieke ervaring weersproken.

10. De keuze van de Antillen eilanden en/of Aruba hetzij voor het voortduren van het huidige associatie-regime (de zgn. LGO-status onder titel VI van het EG-Verdrag), hetzij voor het volledig lidmaatschap van de EU maakt in het geheel niets uit voor de urgentie van een dergelijke regeling, zoals wij hieronder zullen zien.

11. Ook het opbreken van de Nederlandse Antillen en de daarmee gepaard gaande herstructurering van de koninkrijksrelaties al dan niet door wijzigingen in het Statuut voor het Koninkrijk, verandert niets aan de wenselijkheid van het bindend vastleggen van de regels die de EG- en EU-besluitvorming betreft die meer dan één koninkrijksdeel aangaat.

De plannen van de commissie-Jesurun

12. De commissie-Jesurun heeft in het rapport *‘Nu kan het, nu moet het’* voorstellen gedaan voor het opheffen van het land Nederlandse-Antillen. Doorvoor in de plaats wordt voorgesteld Curacao en St. Maarten de status van land te geven, en Bonaire, Saba en St. Eustasius de status van koninkrijkseiland. Bovendien stelt de commissie voor het Koninkrijk een meer zelfstandige institutionele vorm te geven, zodat het Koninkrijk minder vereenzelvigd wordt met Nederland en de democratische legitimiteit van de behartiging van aangelegenheden van het Koninkrijk en van de betrekkingen tussen de entiteiten die het Koninkrijk vormen, versterkt wordt.

13. De verhoudingen die op basis van de voorstellen van de commissie-Jesurun binnen het Koninkrijk zouden ontstaan zijn ten minste te volgende.

- a. De bilaterale verhoudingen tussen Nederland en elk van de Caraïbische delen van het Koninkrijk, (ook wel genoemd één-op-één verhoudingen met Nederland) waarbij daarbinnen kan worden onderscheiden
 - i) tussen Nederland en elk van de landen
 - ii) tussen Nederland en elk van de koninkrijkseilanden.
- b. De verhoudingen tussen de Caraïbische delen van het Koninkrijk onderling.
(Het is onduidelijk of er nog aparte onderlinge betrekkingen zullen zijn tussen hetzij (sommige) landen onderling, hetzij (sommige van) de koninkrijkseilanden onderling.)
- c. De verhouding tussen aan de ene kant (alle of sommige van) de Caraïbische delen tezamen, en aan de andere kant Nederland.
- d. De verhouding van elk der rijkssdelen tot het Koninkrijk (en omgekeerd).

14. Het grote probleem van de voorstellen van de commissie-Jesurun is gelegen in het onderscheid tussen de relaties bedoeld onder punt d) en de andere relaties. Indien de relaties onder punt d) hiervoor werkelijk iets volkomen anders zouden betekenen dan hetzij het geheel, hetzij elk of sommige van de – al dan niet nader geïnstitutionaliseerde – relaties onder a) tot en met c), dan zou de toekomstige structuur van het Koninkrijk ondoorzichtiger kunnen worden dan gewenst. Nadere reflectie is op dit punt noodzakelijk.

Daarbij lijkt een geheel duale structuur van enerzijds het Koninkrijk en anderzijds de samenstellende delen onwenselijk.⁹ Tegelijkertijd moet de urgentie onder ogen worden gezien van de noodzaak om de democratische legitimatie van de koninkrijksrelaties te vergroten door het scheppen van (thans afwezige) heldere structuren en fora voor het afleggen van verantwoording en het voeren van daarop gericht overleg.

Eveneens kan men vaststellen dat het onderkennen van de verhoudingen als bedoeld onder a) tot en met c) hierboven één ding is, maar de vraag wie op welke wijze actief of passief kan participeren in relevante besluitvorming is een andere zaak.

15. Terzijde zij opgemerkt dat het handhaven van een dergelijke complexe structuur, die onvermijdelijk van nog steeds (wellicht gemengd) federale aard zal zijn, ook de noodzaak met zich brengt de betreffende regels te doen handhaven door een onafhankelijke, neutrale derde instantie. Het mogelijk maken van rechterlijke toetsing van de besluitvorming zal onvermijdelijk zijn, tenzij men wil terugkeren naar koloniale verhoudingen waarin constitutionele structuren geen rechtsstructuren zijn en de politieke organen van het moederland ongebreidelde bevoegdheid hebben verschil van inzicht te beslechten – het ontbreken van rechterlijke toetsing van de besluitvormende processen is onder de bestaande koninkrijksverhoudingen reeds een ondermijnende factor gebleken (ik herinner in dit opzicht aan de unieke dwangsom die de president van de rechtbank Den Haag aan de Staat der Nederlanden oplegde). Wellicht zal hiervoor een bijzonder constitutioneel hof moeten worden opgericht, nu naar huidig procesrecht onduidelijk is of landen, koninkrijkseilanden, het Koninkrijk of publiekrechtelijke organen daarvan *locus standi* hebben, artikel 6:162 BW geen gelding heeft voor alle delen van het koninkrijk (zo min als het Burgerlijk Wetboek van de Nederlandse Antillen of dat van Aruba) en deze bepaling ook overigens een minder gepaste rechtsgrond is voor het beslechten van bevoegdheidsgeschillen tussen overheden en organen van een rechtspersoon.

Aanbeveling

16. Het ligt in de rede dat de opheffing van het land van de Nederlandse Antillen enige ingrepen vergt in het Statuut, waarnaast een nadere regeling van de relaties tussen de verschillende delen van het Koninkrijk noodzakelijk wordt. Bij die gelegenheid is het aangewezen ook de relaties tussen de koninkrijksdelen te regelen voor wat betreft de modaliteiten van participatie in EG/EU-besluitvorming die andere koninkrijksdelen dan Nederland alleen aangaat. Dit hoeft overigens niet in het Statuut zelf geregeld te worden, gezien de omvang en mate van detail van (onderdelen van) de regeling.

17. De regeling moet in elk geval de volgende zaken vastleggen:

- a. de reeds bestaande dwingende regel van constitutioneel gewoonterecht dat wanneer EG/EU-besluitvorming een Caraïbisch koninkrijksdeel beoogt te binden die een autonome bevoegdheid van dit koninkrijksdeel betreft, dit koninkrijksdeel een doorslaggevende stem heeft bij de inbreng van het Koninkrijk in die besluitvorming;

⁹ Een duale structuur bestaat ook momenteel niet, behalve in het feit dat de gevolmachtigde ministers in de rijksministerraad en staatsraden in de Raad van State van het Koninkrijk geen ander ambt in de eigen landen bekleden.

- b. de eveneens reeds bestaande regel van constitutioneel koninkrijksrecht dat wanneer EG/EU-besluitvorming een koninkrijksaangelegenheid betreft die een Caraïbisch koninkrijksdeel raakt, de thans gewone inbreng van de overzeese koninkrijksdelen in de koninkrijksbesluitvorming gewaarborgd wordt bij de inbreng van het Koninkrijk in die EG/EU-besluitvorming;
- c. een parlementaire verantwoordigingsstructuur voor gedrag van de vertegenwoordigers van het koninkrijk bij EG/EU-besluitvorming waarvan ook de volksvertegenwoordigingen, althans volksvertegenwoordigers van de Caraïbische koninkrijksdelen deel uitmaken;
- d. een parlementaire verantwoordigingsstructuur voor de ten uitvoerlegging en handhaving van EG/EU-recht;
- e. een regeling van de plicht van het koninkrijk om zaken bij het Hof van Justitie EG aanhangig te maken die aangebracht wordt door een overzees gebiedsdeel;¹⁰
- f. slechts als sluitstuk een regeling van de gevolgen van het niet-naleven van relevant EG/EU-recht door overzeese landen, *mits* een dergelijke regeling ook tot stand zou zijn gebracht voor decentrale overheden van Nederland (niet is in te zien waarom aparte dwingende afspraken terzake binnen het Koninkrijk – buiten de mogelijkheden die het Statuut reeds biedt – nodig zijn indien dergelijke ‘afspraken’ voor andere decentrale organen binnen het koninkrijk, c.q. Nederland niet bestaan; een duidelijk voorbeeld waar men de overzeese landen als minder dan de laagste decentrale overheid binnen Nederland ziet).

18. Toch is er reden in elk geval één ding *wel* in het Statuut te regelen.

Het is te verwachten dat het onderscheid tussen koninkrijksaangelegenheden en aangelegenheden die voorwerp zijn van onderlinge regeling zal verwateren met het ontstaan van de figuur van het koninkrijkseiland.

Om deze reden, en bovendien omdat terzake toch vaak misverstand lijkt te bestaan, verdient het overweging in het Statuut duidelijk te maken dat EG/EU-besluitvorming de overzeese landen ‘raakt’ – en dus hun inbreng gewaarborgd moet zijn – wanneer het gaat om EG/EU-besluitvorming aangaande koninkrijksaangelegenheden of om aangelegenheden die voorwerp zijn van een onderlinge regeling tussen koninkrijksdelen waarbij belangen van een ander koninkrijksdeel dan Nederland betrokken zijn.

19. De onder punt 17 bedoelde regeling kan betrekking hebben op de relaties onder punt 13 sub c hierboven (de verhouding tussen aan de ene kant (alle of sommige van) de Caraïbische delen tezamen, en aan de andere kant Nederland). Maar daartoe hoeft de regeling niet beperkt te worden. Het is goed denkbaar dat ook de relaties onder 13 sub a) aan de orde zijn wanneer één of enkele landen UPG-status verwerven en integraal onderdeel worden van de EU. In de sfeer van uitvoering van relevant EG/EU-recht is ook denkbaar dat relaties als bedoeld onder punt 13 sub b) relevant zijn, zelfs naar huidig EG-recht waarbij de Caraïbische rijkdelen eenzelfde LGO-status hebben die samenwerking wenselijk of zelfs noodzakelijk kan maken.

¹⁰ Zonder deze regeling is naar huidig EG-recht een land niet anders dan een particuliere partij, en dus – behalve bij prejudiciële vragen – niet het Hof van Justitie EG bevoegd, maar het Gerecht van Eerste Aanleg. Dit is daarom ongerechtvaardigd, omdat de reikwijdte van het EU-recht in overwegende mate alleen het land Nederland aangaat, en dit land de facto (niet de jure) locus standi heeft bij het Hof van Justitie EG. Dit schept ongelijke verhoudingen binnen het Koninkrijk die niet gerechtvaardigd zijn, wanneer het gaat om aangelegenheden die in overwegende mate de Caraïbische landsdelen aangaat, zoals bijvoorbeeld bij LGO-aangelegenheden het geval is.

De toekomstige status van de Caraïbische koninkrijksdelen naar EG-/EU-recht (rapport van de commissie-Van Beugen)

20. De herbezinning op de koninkrijksrelaties is in een stroomversnelling geraakt doordat in de Nederlandse Antillen en Aruba discussie ontstond over de vraag of het zinvol is de huidige status van geassocieerd Land of Gebied Overzee (LGO) in de zin van deel IV van het EG-verdrag voort te laten bestaan, of om deze in te ruilen voor een lidmaatschap van de EU met als status die van ‘ultra-perifeer gebied’ (UPG) in de zin van artikel 299 lid 2 van het EG-verdrag.¹¹

Deze discussie werd mede ingegeven door teleurstellingen en de onzekere vooruitzichten ten aanzien van het regime dat de LGO-besluiten aan Aruba en de Antillen bieden.

21. Het belangrijkste verschil tussen LGO-status en UPG-status is het volgende.

Als LGO-land behoort men niet tot de EU. Alleen deel IV van het EG-verdrag is van toepassing (hoewel ons Koninkrijk er de laatste jaren maar niet in wil slagen dit op volkenrechtelijk correcte wijze bij verdragswijzigingen en toetredingsverdragen tot uitdrukking te brengen jegens de andere verdragspartijen, door in de bekrachtigingsakte te vermelden dat de betreffende verdragen uitsluitend gelden voor het land in Europa – waarmee overigens de nodige risico’s worden gelopen).

Landen met UPG-status behoren wel tot de EU. Al het EG- en EU-recht is van toepassing, zij het met de specifieke uitzonderingen en matigingen die voortvloeien uit artikel 299 lid 2 van het EG-verdrag. Het *acquis communautaire* zou van toepassing zijn in het Caraïbisch koninkrijksdeel dat UPG-status zou verwerven. Zie terzake het preadvies van De Zwaan in deze bundel.

22. De in oktober ondertekende EU Grondwet maakt het mogelijk dat de LGO-status van Aruba en de Antillen wordt gewijzigd krachtens besluit van de Raad (artikel IV-440 lid 7).¹²

¹¹ Artikel 299 lid 2 EG: De bepalingen van dit Verdrag zijn van toepassing op de Franse overzeese departementen, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden.

Gezien de structurele economische en sociale situatie van de Franse overzeese departementen, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden, die wordt bemoeilijkt door de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten, welke factoren door hun blijvende en cumulatieve karakter de ontwikkeling van deze gebieden ernstig schaden, neemt de Raad evenwel met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement specifieke maatregelen aan die er met name op gericht zijn de voorwaarden voor de toepassing van dit Verdrag, met inbegrip van gemeenschappelijk beleid, op deze gebieden vast te stellen.

Bij de aanneming van de in de tweede alinea bedoelde maatregelen houdt de Raad rekening met zaken als het douane- en handelsbeleid, het fiscale beleid, vrijhandelszones, het landbouw- en visserijbeleid, voorwaarden voor het aanbod van grondstoffen en essentiële consumptiegoederen, staatssteun en de voorwaarden voor toegang tot de structuurfondsen en tot horizontale Gemeenschapsprogramma's.

De Raad neemt de in de tweede alinea bedoelde maatregelen aan, rekening houdend met de bijzondere kenmerken en beperkingen van de ultraperifere gebieden en zonder afbreuk te doen aan de integriteit en de samenhang van de communautaire rechtsorde, met inbegrip van de interne markt en het gemeenschappelijk beleid.

¹² Artikel IV-440 EU Grondwet: ... 2. Dit verdrag is van toepassing op Guadeloupe, Frans Guyana, Martinique, Réunion, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden overeenkomstig artikel III-424. 3. Voor de landen en gebieden overzee waarvan de lijst in bijlage II is opgenomen, geldt de bijzondere associatieregeling omschreven in deel III, titel IV. [...] 7. De Europese Raad kan op initiatief van de betrokken lidstaat een Europees besluit vaststellen tot wijziging van de status ten aanzien van de Unie van een Deens, Frans of Nederlands land of gebied als bedoeld in de leden 2 en 3. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van de Commissie.

Indien het land van de Nederlandse Antillen wordt opgeheven, zal dat overigens tevens een wijziging vergen thans van het EG-verdrag, en waarschijnlijk ook de EU Grondwet wanneer die in werking is getreden, nu deze teksten geen andere landen dan Aruba en de Nederlandse Antillen kennen.

Autonomie van de lidstaat en autonomie van landsdelen binnen een lidstaat

23. Er bestaat een enorme verwarring tussen de autonomie van de *lidstaten* op wie het EG/EU-recht van toepassing is jegens de Europese rechtsorde, en de autonomie die *binnen lidstaten* door delen daarvan kan worden genoten in de verhouding tot andere delen van die lidstaat.

De bevoegdheid van een *lidstaat* om bepaalde zaken naar EG-/EU-recht autonoom te regelen kan klein zijn, maar dit heeft niets te maken met de autonomie die een landsdeel van een lidstaat geniet jegens een ander autonoom landsdeel van die lidstaat. Dit geldt niet alleen voor territoriaal autonome delen van een lidstaat – bijvoorbeeld Beieren versus Reinland-Westfalen – maar ook voor verschillende autonome bestuurslagen in functionele zin – bijvoorbeeld de autonome bevoegdheid van het land Beieren en die van de bondsorganen. Dit geldt idem dito voor de verhouding tussen autonome Caraïbische landsdelen enerzijds en zowel Nederland als het Koninkrijk anderzijds.

Geen wijziging van Statuut noodzakelijk bij wijziging deelname aan EU

24. Het is volkomen onjuist te denken dat het integraal deel gaan uitmaken van de EU als ultra-perifeer gebied wijziging van het Statuut vergt. Althans sommige van de huidige UPG-s genieten een verregaande vorm van autonomie die slechts gradueel verschilt van die van de overzeese landen van het Koninkrijk.

Ook autonome (lands)delen van een lidstaat kunnen hunnen autonomie doen gelden binnen de Raad van de EU

25. Het is eveneens juridisch onjuist te stellen dat een Caraïbisch rijksdeel dat integraal onderdeel is van de EU (met UPG status) zijn belangen in de Raad uitsluitend indirect via het Koninkrijk zou kunnen behartigen (*sed contra* Cie Van Beugen, p. 31).

Weliswaar zullen de inhoudelijke verschillen tussen de rechtsstelsels van landen die deel uitmaken van de EU minder zijn dan thans het geval is, maar dit staat los van de autonomie die de landen binnen het Koninkrijk genieten jegens andere landen (en het Koninkrijk zelf).

26. Het kan heel goed zijn dat de banden tussen de landen onderling zal veranderen in vergelijking met de huidige banden tussen verregaand autonome landen van het Koninkrijk, indien een land opteert voor UPG-status; maar dat kan geen juridische of constitutionele oorzaak hebben, maar uitsluitend een bureaucratische of politieke.

27. Ook naar Europees recht is het onjuist dat de belangen van een Caraïbisch rijksdeel uitsluitend over de band van het Koninkrijk behartigd kan worden, zoals in het rapport van de Commissie van Beugen wordt gesteld. Artikel 203 EG is expres zo geredigeerd dat autonome delen van een lidstaat bevoegd kunnen zijn om een lidstaat te vertegenwoordigen in aangelegenheden die behoren tot de autonome bevoegdheid van dat deel van de lidstaat.¹³ Op basis van deze bepaling nemen regelmatig andere vertegenwoordigers dan die van de centrale of federale overheid van een lidstaat in de Raad op als vertegenwoordiger van de betreffende lidstaat.

¹³ Artikel 203: De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden.

Rechtsvergelijking met onder meer de praktijk van de Bondsrepubliek Duitsland (waar vertegenwoordigers van de *Länder* regelmatig namens de lidstaat optreden), het Verenigd Koninkrijk (waar Schotland en Wales regelmatig om beurten namens het Verenigd Koninkrijk in de Raad optreden) en ook België toont aan dat in de Raad ambtsdragers van decentrale overheidsentiteiten, wanneer hun naar nationaal recht autonome belangen aan de orde zijn, de lidstaat heel goed – zo niet beter – kunnen vertegenwoordigen.

Er is dus geen enkele reden, hetzij van nationaalrechtelijke hetzij van Europeesrechtelijke aard, die eraan in de weg staat om een belang van een deel van het Koninkrijk door een ander orgaan dan een koninkrijksorgaan te laten behartigen in de EU. Of dit ook moet is een puur politieke afweging.

Regeling van de koninkrijksverhoudingen terzake van EU-besluitvorming wanneer sommige of alle koninkrijksdelen opteren voor vol lidmaatschap van de EU vergt geen wijziging van het Statuut, maar dat maakt een regeling niet minder noodzakelijk

28. Zoals we hierboven (in punt 16) reeds aangaven, is een wijziging van het Statuut niet strikt noodzakelijk om te komen tot een (bindende) regeling van de samenwerking in de nationale besluitvormingsstructuren van het koninkrijk met het oog op de deelname aan en inbreng van het koninkrijk in de Europese besluitvorming.

Dit is ook niet het geval indien slechts één of enkele Caraïbische delen van het Koninkrijk de UPG-status verwerven en andere LGO-status behouden (hetgeen goed denkbaar is; met name St. Maarten heeft een zeer praktische geo-politieke reden om te opteren voor UPG-status ook wanneer andere Caraïbische rijkdelen kiezen voor voortzetting van een (wellicht verbeterde) LGO-status, namelijk de fysieke landsgrens van St. Maarten met de EU-lidstaat Frankrijk).

Wanneer één of meer van de Caraïbische rijkdelen de UPG-status zou verwerven, is het opstellen van een regeling (als bedoeld onder punt 17 hierboven) minstens zo noodzakelijk als anders en nu al het geval is.