

Vergaderjaar 2018–2019

35 186

Goedkeuring van de op 12 december 2016 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Cuba, anderzijds (Trb. 2017, 19)

Nr. 4

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. 23 november 2018 en het nader rapport d.d. 3 april 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 8 oktober 2018, no. 2018001783, 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 goedkeuring van de op 12 december 2016 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Cuba, anderzijds (Trb. 2017, 19), met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 oktober 2018, no. 2018001783, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 november 2018, nr. W02.18.0303/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel strekt tot goedkeuring van de Overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Cuba, anderzijds (hierna: de Overeenkomst). Het wetsvoorstel beperkt de goedkeuring tot het Europese deel van Nederland.²

De Overeenkomst heeft als doel het moderniseringsproces van de economie en de maatschappij in Cuba te ondersteunen en versterken. Daarbij ziet het op onderwerpen als het versterken van mensenrechten en democratie, het beëindigen van discriminatie, en het bereiken van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Artikel 1 van de Goedkeuringswet.

duurzame ontwikkeling. Ook gaat het over handelssamenwerking. De Overeenkomst moet door zowel de EU als de lidstaten worden goedgekeurd.³ Met het wetsvoorstel wordt de nationale goedkeuringsprocedure voor Nederland gestart.

De Overeenkomst bepaalt dat haar werkingssfeer die van de verdragen van de Europese Unie volgt.⁴ De Afdeling merkt op dat dergelijke bepalingen kunnen meebrengen dat wanneer de Caribische delen van het Koninkrijk door het verdrag worden geraakt, deze niet automatisch partij zijn bij die verdragen, maar dat desgewenst wel kunnen worden.

De Overeenkomst met Cuba kan de Caribische delen van het Koninkrijk raken. Daarbij spelen onder meer de geografische nabijheid van Cuba en gedeelde belangen op het gebied van toerisme een rol. Ook het feit dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten waarnemende leden zijn van zowel de Caribische handelsorganisatie CARICOM⁵ als het economisch forum CARIFORUM⁶ is van belang. De toelichting bespreekt dat echter niet, en licht niet toe of en op welke wijze de Caribische delen bij de voorbereiding van de Overeenkomst zijn betrokken.

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

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de Caribische delen van het Koninkrijk niet automatisch partij zijn bij dit verdrag, maar, wanneer zij door het verdrag worden geraakt, dat desgewenst wel kunnen worden. De Afdeling vermeldt, in een voetnoot, dat de geografische reikwijdte van de Overeenkomst met betrekking tot de EU-partij beperkt is tot «het grondgebied waar het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing zijn, overeenkomstig de bepalingen van deze Verdragen» (artikel 88 van de Overeenkomst).

De regering deelt deze opvatting van de Afdeling niet. Allereerst dient te worden opgemerkt dat het VEU en het VWEU alleen van toepassing zijn op het Europese deel van Nederland. Het Verdrag van Lissabon, het wijzigingsverdrag dat regelt dat de Unie is gegrond op het VEU en het VWEU, is weliswaar voor het gehele Koninkrijk goedgekeurd (*Trb.* 2008, 11), maar niet voor het gehele Koninkrijk 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.

³ Zie memorie van toelichting, paragraaf 1.5.

⁴ Artikel 88 van de Overeenkomst luidt: «De overeenkomst is van toepassing enerzijds op het grondgebied waar het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing zijn, overeenkomstig de bepalingen van deze Verdragen en anderzijds op het grondgebied van de Republiek Cuba.»

⁵ In 2017 ondertekenden CARICOM en Cuba de «CARICOM-Cuba Trade and Economic Cooperation Agreement» om de onderlinge commerciële en handelsrelatie te versterken. Zie https://caricom.org/documents/15338-caricom-cuba_trade_and_economic_cooperation_agreement.pdf.

⁶ Cuba is een deelnemende staat van CARIFORUM.

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 kan zijn op de Caribische delen van het Koninkrijk. De LGO, waaronder de Caribische delen van het Koninkrijk, kunnen zich dientengevolge niet aansluiten bij de Overeenkomst. De regering zag dan ook geen aanleiding voor (mede)gelding van de Overeenkomst voor de Caribische delen van het Koninkrijk en derhalve het indienen van een voorstel van rijkswet in plaats van een voorstel van wet.

De Afdeling stelt verder dat de Overeenkomst de Caribische delen van het Koninkrijk kan raken, onder meer vanwege de geografische nabijheid van Cuba, gedeelde belangen op het gebied van toerisme en het waarnemend lidmaatschap van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij CARICOM en CARIFORUM.

De regering deelt deze conclusie niet. De geografische ligging en de mogelijke betrekkingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten met Cuba 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 regering merkt in dat verband op dat de Overeenkomst zich (onder meer) specifiek richt op de consolidering en versterking van de bestaande betrekkingen tussen de partijen (de EU, haar lidstaten en Cuba; artikel 2, onder a, van de Overeenkomst). De bepalingen die betrekking hebben op het door de Afdeling genoemde terrein toerisme en de organisatie CARIFORUM zijn slechts beperkt van aard. In artikel 51 van de Overeenkomst erkennen de partijen het belang van toerisme voor de ontwikkeling van lokale gemeenschappen en komen zij overeen samen te werken om duurzaam toerisme te bevorderen. Artikel 59 beoogt de bevordering van de samenwerking tussen Cuba en de andere CARIFORUM-staten, met name op het gebied van onderzoek en onderwijs. CARIFORUM richt zich op de samenwerking tussen de EU en de CARIFORUM-staten, waar de Caribische delen van het Koninkrijk buiten vallen. Zie hiervoor ook de op 15 oktober 2008 te Bridgetown tot stand gekomen Economische Partnerschapsovereenkomst tussen de CARIFORUM-staten, enerzijds, en de

Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds (*Trb.* 2009, 18), die bij wet en niet bij rijkswet is goedgekeurd (*Stb.* 2013, 122). De Overeenkomst ziet niet op de door de Afdeling genoemde organisatie CARICOM.

Op basis van bepalingen als artikel 51 en 59 van de Overeenkomst is er, naar de mening van de regering, noch sprake van een bijzondere betrokkenheid van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij de Overeenkomst, noch van gewichtige gevolgen voor deze landen. Volgens de regering kan dan ook niet geconcludeerd worden dat de Caribische delen van het Koninkrijk door de Overeenkomst geraakt (kunnen) worden.

Aan deel 5 (Koninkrijkspositie) van de memorie van toelichting is een passage toegevoegd waarin ter verduidelijking is aangegeven waarom de Caribische delen van het Koninkrijk buiten het toepassingsbereik van de Overeenkomst vallen.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de memorie van toelichting te actualiseren en enkele redactionele correcties aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok