

Tussen wal en schip

De reikwijdte van het recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten voor Nederlandse inwoners van de BES-eilanden

J.M.R. van Casteren

“All animals are equal, but some animals are more equal than others.” – George Orwell, 1945

Master Rechtsgeleerdheid – accent
Staats- en Bestuursrecht

ANR: 339367

Datum: 19 november 2014

Supervisor: Dr. G. Leenknecht

De reikwijdte van het recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten voor Nederlandse inwoners van de BES-eilanden

Voorwoord

De wereld wordt steeds kleiner, iets waar ik veelvuldig en dankbaar gebruik van maak. Geen land is te ver en met een Nederlands paspoort gaan veel deuren open. Soms beschouwen we dit zelfs als een vanzelfsprekendheid. Zo riepen mijn moeder en ik, toen we een vakantiebestemming zochten waar ik met mijn ID-kaart binnen zou mogen, heel zelfverzekerd: “Dan gaan we lekker naar Bonaire, geen paspoort nodig want dat is Nederland!”

Dat was echter te vroeg gejuicht. Want hoewel Bonaire, evenals Sint Eustatius en Saba, sinds 2010 onderdeel is van het land Nederland, is ook voor ons Nederlanders een paspoort vereist om Bonaire in te reizen. Deze constructie wekte mijn interesse. Wat betekent ‘deel zijn van Nederland’ voor deze eilanden? En hoe zit dat met Nederlanders die daar wonen, kunnen zij vrij reizen naar het Europese deel van Nederland?

Enfin, een scriptie-onderwerp met een exotisch tintje was geboren. Alle mensen om me heen die met me hebben gediscussieerd en gebrainstormd wil ik daarvoor bedanken; evenals mr. drs. Broeren voor zijn optreden als tweede lezer. Tot slot een dankwoord voor dr. Leenknecht, die me de ruimte gaf om zelf te bepalen in wat voor structuur ik mijn scriptie goot en welke kant ik op ging. Die vrijheid maakte van het schrijven een prettig proces!

Afkortingen

Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
BES-eilanden	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
EU	Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Gemw	Gemeentewet
Gw	Grondwet
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
LGO	Landen en Gebieden Overzee
Rwn	Rijkswet op het Nederlanderschap
UPG	Ultraperifeer Gebied
UPR	Ultraperifere Regio
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WoIBES	Wet Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Inhoud

Voorwoord	I
Afkortingen.....	III
1 Inleiding	1
1.1 Bonaire, Sint Eustatius en Saba: Nederland overzee	1
1.2 Structuur.....	3
2 De constitutionele status van de BES-eilanden.....	5
2.1 De huidige constitutionele constructie	5
2.2 Staatsrechtelijke complicaties.....	9
2.3 Naar een nieuwe constructie	12
2.4 Binding aan verdragen.....	13
2.5 Conclusie	14
3 De relatie van de BES-eilanden met de Europese Unie.....	16
3.1 De BES-eilanden: Landen en Gebieden Overzee.....	16
3.2 De status van LGO ten opzichte van de staatkundige wijzigingen van 10 oktober 2010.....	18
3.3 Geldend Unierecht	20
3.4 Conclusie	23
4 De betekenis van het Unieburgerschap voor inwoners van de BES-eilanden	24
4.1 Het Unieburgerschap	24
4.2 De Nederlandse nationaliteit	26
4.3 De inhoud van het Unieburgerschap.....	28
4.4 Ratione loci versus ratione personae	29
4.5 Conclusie	30
5 De zuiver interne situatie	32
5.1 Het concept ‘zuiver interne situatie’	32
5.2 Omgekeerde discriminatie	35
5.3 Derde land of binnenland?.....	37
5.4 De BES-eilanden: het ene buitenland is het andere niet	40
5.5 Conclusie	40
6 Het recht om vrij te reizen en te verblijven voor Nederlandse inwoners van de BES-eilanden ...	42
6.1 Vrij verkeer van personen	42
6.2 Vrij verkeer voor inwoners van de BES-eilanden	45
6.3 Complicaties	47
6.4 Conclusie	48
7 Conclusie	49

7.1	Stand van zaken.....	49
7.2	Blik op de toekomst.....	50
Bronnen		53
Literatuur		53
Aangehaalde regelgeving en parlementaire stukken.....		57
Jurisprudentie.....		60
Nederland:.....		60
Europese Unie:		61
Overig		61

1 Inleiding

1.1 Bonaire, Sint Eustatius en Saba: Nederland overzee

In alle hoeken van de wereld, van het huidige Sri Lanka tot in het huidige New York, zijn sporen van het Nederlandse koloniale verleden te vinden. Ook nu kent het Koninkrijk der Nederlanden nog overzeese gebieden. Dat zijn de Caribische eilanden Aruba, Curaçao en Sint Maarten, die ieder als zelfstandig land deel uitmaken van het Koninkrijk, en de zogeheten BES-eilanden: Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze laatste drie eilanden nemen sinds 10 oktober 2010 een bijzondere plaats in het Nederlandse staatsbestel in. Op dat moment werd de Nederlandse Antillen, waartoe de BES-eilanden en ook Curaçao en Sint Maarten tot dan toe hadden behoord, als bestuurslaag ontmanteld. Terwijl Curaçao en Sint Maarten beiden als zelfstandige landen binnen het Koninkrijk verder gingen, werden de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen opgenomen in het land (de bestuurslaag) Nederland.

De ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de opname van de BES-eilanden in het Nederlandse staatsbestel zijn uitgevoerd met een praktische, en ook wel een pragmatische, blik op de zaak. Zo voorzag de Nederlandse Grondwet noch het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in de mogelijkheid dat de drie eilanden bij de bestuurslaag Nederland zouden gaan horen.¹ De transformatie van de BES-eilanden tot openbare lichamen van Nederland is dan ook niet geheel volgens het staatkundige boekje verlopen: men moest creatief omspringen met de mogelijkheden die het Nederlandse rechtsstelsel bood.

Niet alleen op Koninkrijks- en landsniveau bestonden uitdagingen. Hetzelfde gold en geldt voor de status van de eilanden ten opzichte van de Europese Unie. Men vroeg zich af of een wijziging van de interne status van de BES-eilanden gevolgen zou hebben voor de relatie van de eilanden met de Europese Unie. De eilanden zouden ten slotte deel uit gaan maken van het land Nederland, dat behoort tot de Europese Unie,² terwijl zij daarvoor deel uitmaakten van de Nederlandse Antillen, die de status van Landen en Gebieden Overzee (hierna: LGO) had. Deze status houdt in dat de algemene verdragsrechtelijke bepalingen van de Unieverdragen in beginsel niet van toepassing zijn op de eilanden. De interne verandering van de positie van de BES-eilanden had echter geen invloed op hun status ten opzichte van de Europese Unie. De status van LGO bleef behouden voor de eilanden en zij maken dan ook nog steeds geen deel uit van het grondgebied van de Europese Unie.³

Toch groeit de invloed van de Europese Unie op de BES-eilanden gestaag, zeker sinds 10 oktober 2010. Eén reden is het Unieburgerschap van de Nederlandse inwoners van de eilanden. Hoewel de eilanden geen deel uitmaken van de Europese Unie, doen haar Nederlandse inwoners dat namelijk wel. Het Koninkrijk der Nederlanden kent immers maar één burgerschap dat zonder onderscheid aan iedere Nederlander toekomt. Er bestaan geen afwijkende nationaliteiten voor aparte delen van het Koninkrijk. Nu de Nederlandse bewoners van het Caribische deel van het Koninkrijk dit Nederlandse staatsburgerschap bezitten, komt hun op grond van artikel 20, eerste lid, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (verder: VWEU) ook het Unieburgerschap toe. Vanwege dit Unieburgerschap kunnen deze Nederlanders aanspraak maken op bepaalde rechten en plichten die bij de Unieverdragen zijn bepaald.

¹ Besselink 2011.

² *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 4, p. 23.

³ Protocol betreffende de toepassing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap op de niet-Europese delen van het Koninkrijk der Nederlanden.

Het is echter onduidelijk voor welke rechten en plichten dit geldt ten aanzien van de inwoners van de BES-eilanden omdat zij in een LGO woonachtig zijn. Over de LGO-status in het algemeen bestaat reeds onduidelijkheid, en de status van de BES-eilanden als deel van het land Nederland maakt de situatie nog ingewikkelder. Waar de rechtsorde van de BES-eilanden en de rest van de Nederlandse Antillen vóór 10 oktober 2010 Antilliaans was, wordt nu steeds meer Nederlandse wetgeving ingevoerd op de BES-eilanden. Aangezien het in Europa gelegen deel van Nederland wel deel uitmaakt van de Europese Unie, is de kern van die Nederlandse wetgeving vaak Unierechtelijk. Dat de eilanden zelf geen deel uitmaken van het grondgebied van de Europese Unie, wil dus niet zeggen dat het Unierecht daar niet geldt. De status van de eilanden als LGO in combinatie met de interne positie van de eilanden als openbare lichamen van de bestuurslaag Nederland, brengt spanningen met zich.

Men kan zich dan ook afvragen wat de Europese Unie voor Caribische Nederlanders betekent. Deze vraag is met name interessant en van betekenis wanneer deze wordt toegespitst op een recht dat tegenwoordig wordt beschouwd als één van de vijf fundamentele vrijheden van de Europese Unie: het recht van Unieburgers om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, oftewel het vrij verkeer van personen.⁴ Kunnen Nederlandse inwoners van de BES-eilanden hier aanspraak op maken?

Deze vraag verdient een antwoord om uiteenlopende redenen. Ten eerste biedt de vraag niet alleen inzicht in de positie van de BES-eilanden ten opzichte van de Europese Unie, deze zal ook helderheid verschaffen over de status van de eilanden binnen het Koninkrijk. De gekozen constructie, waarbij de BES-eilanden als openbare lichamen zijn opgenomen in het Nederlandse staatsbestel, leidt tot spanning met het gelijkheidsbeginsel. Voor de BES-eilanden kan ten aanzien van het Europese deel van Nederland afwijkende regelgeving worden vastgesteld op grond van verschillen in bijvoorbeeld sociaal of economisch opzicht.⁵ Wat betreft de wetgeving op de BES-eilanden is echter onduidelijk en veelal niet kenbaar gemotiveerd waarom in bepaalde gevallen wordt afgeweken van Nederlandse regelgeving, en in andere gevallen niet. De eilandbewoners ondervinden bovendien (nog) geen voordelen aan de nieuwe positie van hun eilanden binnen het Koninkrijk. Zij ervaren economische achteruitgang en willekeur.⁶

Bovendien is de constructie die is gekozen voor de opname van de eilanden in het Nederlandse staatsbestel al vóór de staatkundige wijzigingen in werking traden bestempeld als tijdelijk. Zowel politici als staatsrechtgeleerden zijn het erover eens dat de constructie die nu is gebruikt om de eilanden op te nemen in het Nederlandse staatsbestel, niet geschikt noch bedoeld is voor het bewerkstelligen van territoriale decentralisatie, waar sprake van is.⁷ De huidige gang van zaken is dan ook slechts voor bepaalde tijd houdbaar.

Daarnaast klinkt in de politieke arena momenteel (en niet voor het eerst) de roep om het herinvoeren van vestigingseisen voor Caribische Nederlanders die zich naar Europees Nederland willen 'verplaatsen'.⁸ Hoewel het wetsvoorstel slechts Nederlandse inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten betreft, fungeert dit onderzoek naar het vrij verkeer van Nederlandse inwoners van de BES-eilanden als blauwdruk voor het vrij verkeer van Nederlandse inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Zoals zal worden aangetoond hebben al deze gebieden dezelfde status ten opzichte van de Europese Unie en doet hun interne positie binnen het Koninkrijk daar niet aan af. Zowel Aruba, Curaçao

⁴ Van Nuffel & Cambien 2009.

⁵ Artikel 1, tweede lid, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

⁶ Advies evaluatie Caribisch Nederland 2014.

⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 954, nr. 4, p. 2.

⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 325, nr. 2.

en Sint Maarten als de BES-eilanden hebben de status van LGO. Als het voorgenoemde wetsvoorstel wordt aangenomen, leidt dat tot een beperking van de vrijheid van de inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten om naar Europees Nederland te reizen. In dat kader is het van belang om te weten of een Unierechtelijke regeling wel een recht op vrij verkeer aan hen toekent, of dat deze inwoners tussen wal en schip vallen en worden beperkt in hun mobiliteit. Men dient zich af te vragen of dergelijke vestigingseisen niet in strijd zijn met de rechten van die personen, die immers evenveel Nederlander zijn als een Nederlander die zijn hele leven in Tilburg of Gasselterboerveenschemond heeft gewoond.

Vóór de staatkundige veranderingen van 10 oktober 2010 is reeds besloten dat de positie van de BES-eilanden, zowel ten aanzien van Nederland als ten opzichte van de Europese Unie, na verloop van tijd dient te worden geëvalueerd. Deze evaluatie vindt plaats in 2015, vijf jaar na het moment waarop de eilanden hun staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel hebben verkregen. Tijdens deze evaluatie zal worden gezien welk staatsrechtelijk model de eilanden het beste past. In dat kader is het van belang om in kaart te brengen wat de EU nu voor de BES-eilanden en haar inwoners betekent, wat de knelpunten zijn en op welke manier de BES-eilanden belang hebben bij een band met de Europese Unie. Daarom richt dit onderzoek zich op de mobiliteit van Caribische Nederlanders woonachtig op de BES-eilanden ten opzichte van het Europese Nederland. De hoofdvraag luidt dan ook: in welke mate kunnen Nederlandse inwoners van de BES-eilanden gebruik maken van het recht op vrij verkeer van personen?

1.2 Structuur

Teneinde de bovengenoemde vraag te kunnen beantwoorden wordt in de eerste hoofdstukken de positie van de eilanden onderzocht. Allereerst wordt de status van de BES-eilanden in het Nederlandse constitutionele stelsel uiteengezet, waarin aandacht wordt besteed aan de constructie die is gebruikt voor opname van de eilanden in het Nederlandse staatsbestel maar ook aan binding van de eilanden aan verdragen. Uit dit hoofdstuk zal blijken dat de BES-eilanden bijzondere gebieden zijn en ‘one of a kind’ als het gaat om de transformatie van de eilanden als deel van de Nederlandse Antillen naar openbare lichamen van Nederland.

Naast de status van de eilanden binnen het Koninkrijk is ook de status van de eilanden ten opzichte van de Europese Unie van belang. Dit wordt behandeld in hoofdstuk 3, dat aanvangt met een uiteenzetting over de LGO-status en afsluit met het antwoord op de vraag welke delen van het Unierecht gelden op de BES-eilanden. Vanwege de LGO-status is slechts een deel van het Unierecht direct van toepassing op de eilanden maar omdat de eilanden nu deel uitmaken van Nederland worden steeds meer Nederlandse wetten ingevoerd. Omdat het Europese deel van Nederland tot de Europese Unie behoort, komen veel Nederlandse wetten voort uit het Unierecht. Er zijn dan ook veel Unierechtelijke bepalingen die via Nederlandse wetgeving indirect doorwerken op de BES-eilanden. Deze constructie wordt eveneens behandeld.

Waar hoofdstuk 3 voornamelijk betrekking heeft op de territoriale reikwijdte van het Unierecht, gaat hoofdstuk 4 in op de personele reikwijdte, namelijk het Unieburgerschap. Uit hoofde van dat Unieburgerschap hebben de Nederlandse inwoners van de eilanden meer rechten gekregen ten opzichte van de Europese Unie. Het Unieburgerschap is ook van belang voor het kunnen uitoefenen van het recht om vrij te reizen en verblijven op het grondgebied van de lidstaten. Zonder Unieburgerschap kan men geen aanspraak maken op dat recht.

Na deze hoofdstukken, die voornamelijk betrekking hebben op de kwalificatie van de BES-eilanden en haar inwoners, komt het begrip zuiver interne situatie aan bod. Dit begrip is van

doorslaggevend belang met betrekking tot het kunnen toetsen van een situatie aan Unierechtelijke bepalingen. Die bepalingen zijn slechts van toepassing indien het om een situatie gaat met een Unierechtelijke dimensie, oftewel een situatie die een grensoverschrijdend element in zich heeft. Gaat het om een puur interne, nationale aangelegenheid, dan valt deze buiten het werkingsbereik van het Unierecht. Dit concept en de gevolgen daarvan worden behandeld in hoofdstuk 5.

Het concept van de zuiver interne situatie is van doorslaggevend belang in de context van deze scriptie. De vraag is ten slotte of Nederlanders woonachtig op de BES-eilanden een beroep kunnen doen op het recht op vrij verkeer van personen. Als die inwoners naar het in Europa gelegen deel van Nederland willen reizen is het nog maar de vraag of dit wel als een grensoverschrijdende actie wordt aangemerkt. De eilanden en Nederland zijn immers één. Daartegenover kan men zich afvragen of een gebied dat enerzijds als buitenland van de EU wordt gekwalificeerd, de eilanden zijn LGO, anderzijds ineens als binnenland kunnen worden beschouwd. De eilanden zijn binnenland, maar toch buitenland, luidt de paradox. Of de BES-eilanden dienen te worden gekwalificeerd als binnenland of als derde land zal eveneens worden onderzocht in hoofdstuk 5.

Daarna volgt hoofdstuk 6 met betrekking tot het recht op vrij verkeer. Er wordt aandacht besteed aan het recht van Unieburgers om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en verblijven en aan het belang dat het al dan niet economisch actief zijn speelt in de verkrijging van een verblijfsrecht. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt het recht om vrij te reizen en verblijven gekoppeld aan de LGO en zal worden onderzocht in welke mate de inwoners van de BES-eilanden een beroep kunnen doen op dit recht.

De focus ligt op het recht om vrij te reizen en te verblijven dat de grondslag heeft in artikel 20, tweede lid, sub a, VWEU, dat wil zeggen: het recht op vrij verkeer dat aan iedere Unieburger toekomt. Hoewel de Europese Unie nog steeds voornamelijk een economische Unie is, is de Unieburger niet slechts een economische actor. Dat werd bevestigd met de invoering van het Unieburgerschap. Deze nieuwe dimensie van de Europese Unie is jong en volop in ontwikkeling. Daarom, en zodat de waarde van het Unieburgerschap op zich duidelijk wordt, is ervoor gekozen om voornamelijk in te gaan op het recht op vrij verkeer en verblijf van Unieburgers. Bovendien biedt dit het meeste inzicht in de betekenis van de Europese Unie voor de Nederlandse inwoners van de BES-eilanden, omdat zij niet op Europees grondgebied wonen maar wel Unieburgers zijn.

De conclusie en discussie richten zich op de mogelijkheden van de eilanden voor de toekomst. Er wordt stilgestaan bij het belang van aansluiting bij Nederland en de Europese Unie, en eveneens van aansluiting bij de eigen regio. Eveneens wordt vooruitgeblikt op de Rijksevaluatie van 2015 ten aanzien van de positie van de eilanden binnen het Koninkrijk en ten opzichte van de Europese Unie. Ook het concept van de zuiver interne situatie zal aan bod komen. De conclusie beschouwt derhalve de status van de BES-eilanden vanuit een Unierechtelijk perspectief, met aandacht voor de problemen die zich niet alleen bij de BES-eilanden voordoen maar tekenend zijn voor de verhouding van een LGO tot de Europese Unie.

2 De constitutionele status van de BES-eilanden

Sinds 10 oktober 2010 maken de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als bijzondere openbare lichamen deel uit van het land Nederland.⁹ In dit hoofdstuk zal de constitutionele positie van de BES-eilanden in het Nederlandse staatsbestel worden uiteengezet. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan problemen die zijn ontstaan door deze gekozen grondwettelijke constructie en aan de wijze waarop men voornemens is deze op te lossen. Ten slotte wordt de binding van de BES-eilanden aan verdragen belicht, evenals de vraag of de gewijzigde status van de BES-eilanden als openbare lichamen van Nederland hieromtrent veranderingen met zich heeft gebracht.

2.1 De huidige constitutionele constructie

Voor 10 oktober 2010 bestond het Koninkrijk der Nederlanden uit de bestuurslagen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Tot de Nederlandse Antillen behoorden de vijf eilandgebieden Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Tussen 2000 en 2005 is op elk van deze eilanden een referendum gehouden waarbij de bevolking zich kon uitspreken over de staatkundige toekomst van de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden. Een meerderheid van de Antilliaanse bevolking bleek geen voorstander te zijn van het voortzetten van de Nederlandse Antillen als bestuurslaag.¹⁰ De keuze van de inwoners van zowel Curaçao als Sint Maarten was eenduidig: op beide eilanden kozen de inwoners voor de status van hun eiland als onafhankelijk land binnen het Koninkrijk. Die status hebben Curaçao en Sint Maarten sinds 10 oktober 2010 dan ook.

Wat betreft de overige eilanden die destijds deel uitmaakten van de staatkundige eenheid de Nederlandse Antillen, dat wil zeggen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, wachtte een minder kant-en-klare oplossing. De bevolking van Bonaire en Saba sprak zich uit voor het aangaan van een “directe constitutionele band met Nederland”.¹¹¹² Hoewel de inwoners van Sint Eustatius in eerste instantie kozen voor behoud van de Nederlandse Antillen, sloten zij zich, toen dit niet mogelijk bleek en duidelijk was dat de Nederlandse Antillen als bestuurslaag zou worden ontmanteld, aan bij Bonaire en Saba.¹³ Tijdens de Ronde Tafel Conferentie van het Koninkrijk, gehouden met delegaties van de regeringen van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba en delegaties van de eilanden Curaçao, Bonaire, Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba, werd besloten dat de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba een ‘nieuwe status van bijzondere aard’ zouden krijgen.¹⁴ De daaropvolgende vraag was hoe deze nieuwe status met een directe constitutionele band met Nederland vormgegeven diende te worden.

Het antwoord op voornoemde vraag was gezien de specifieke kenmerken van de eilanden niet eenvoudig. De eilanden verschillen significant van andere decentrale bestuurslagen van Nederland, zoals de gemeente en provincie, wat betreft de afstand tot het Europese deel van Nederland, de grootte van de eilanden zelf, de ligging in het algemeen (het Caribisch gebied versus het Europese vasteland), de flora en fauna, en niet in de laatste plaats de lokale economie, die in sterke mate

⁹ Aanhef en artikelen 2 tot en met 4 WolBES.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 186 (R 1901), nr. 3, p. 1.

¹¹ Eilandsverordening referendum staatkundige toekomst eilandgebied Sint Eustatius 2005; Eilandsverordening referendum staatkundige toekomst eilandgebied 2004; en *Kamerstukken II* 2009/10, 31 568, nr. 57.

¹² “met Nederland” wil zeggen met het land/de bestuurslaag Nederland, hiermee wordt niet slechts bedoeld een directe band met het Koninkrijk.

¹³ Saleh 2011, p. 5.

¹⁴ Slotverklaring van de start Ronde Tafel Conferentie 2005, p. 1.

afhankelijk is van slechts enkele producten.¹⁵ Ook telt de populatie van de eilanden (veel) minder inwoners dan voor Nederlandse gemeenten wenselijk wordt geacht.¹⁶ Bovendien heeft een dergelijke staatkundige operatie zich niet eerder voorgedaan: nooit eerder is een gebied dat wel deel uitmaakt van het Koninkrijk maar niet van de Nederlandse staat, bij Nederland gevoegd.¹⁷

In zijn voorlichting merkte de Raad van State op dat een samenwerkingsregeling tussen Nederland en de eilanden niet zou voldoen, onder andere omdat de eilanden vanwege hun beperkte grootte meer toezicht en ondersteuning nodig zouden hebben dan waar een dergelijke samenwerkingsregeling zich voor zou lenen.¹⁸ Nu de eilanden onderdeel zouden worden van het Nederlandse staatsbestel, zou Nederland verantwoordelijk worden voor het goed uitvoeren van de zorgplicht aangaande de mensenrechten, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur.¹⁹ Een samenwerkingsregeling zou geen effectieve mogelijkheden bieden om dit te bewerkstelligen.²⁰ Een sterkere band, met een belangrijkere rol voor Nederland, bood daartoe betere mogelijkheden.

De structuur van territoriale decentralisatie zoals Nederland die van oudsher kende, met provincies en gemeenten, bood geen passende oplossing voor de BES-eilanden.²¹ Uiteindelijk is besloten ieder van de drie eilanden, in ieder geval tijdelijk, de status van openbaar lichaam in de zin van artikel 134, eerste lid, van de Grondwet toe te kennen.²² De eilanden vormen geen gemeente en maken geen deel uit van een provincie.²³ Het besluit om de BES-eilanden de status van openbaar lichaam in de zin van artikel 134, eerste lid, van de Grondwet toe te kennen kan worden beschouwd als een noodgreep. Het model van de Nederlandse gemeente of provincie zou niet voldoen vanwege de eerder genoemde kenmerkende eigenschappen van de eilanden. De oplossing diende derhalve gezocht te worden in een andere constructie. De status van openbaar lichaam in de zin van artikel 134, eerste lid, van de Grondwet is dan ook gekozen bij gebrek aan een daadwerkelijk geschikte optie in de Nederlandse wet.²⁴

Een openbaar lichaam kan worden omschreven als een publiekrechtelijk verband van ambten en personen, waarin ambten publiekrechtelijke bevoegdheden hebben die zij uitoefenen ten aanzien van de personen die tot het openbaar lichaam behoren. Deze personen hebben, op hun beurt, (mede) zeggenschap over wie de ambten op zich neemt.²⁵ Aan een openbaar lichaam kan verordenende bevoegdheid worden toegekend.²⁶ Hoewel de Grondwet gedetailleerde regels geeft over de organisatie en inrichting van gemeenten en provincies, wordt de inrichting van andere openbare lichamen, en dus ook van de BES-eilanden, overgelaten aan de wetgever.²⁷

Artikel 134, eerste lid, Grondwet spreekt van “openbare lichamen voor beroep of bedrijf en andere openbare lichamen”. Openbare lichamen voor beroep of bedrijf zijn bijvoorbeeld de Nederlandse Orde van Advocaten, verantwoordelijk voor onder andere het waarborgen van de

¹⁵ *Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 3, §3.1 en §3.2.*

¹⁶ *Id.*, §3.1.

¹⁷ Hoogers 2009, p. 21.

¹⁸ *Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 3, §3.1.*

¹⁹ Artikel 43, eerste lid, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

²⁰ *Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 4.*

²¹ *Id.*, §3.1.

²² *Kamerstukken II 2008/09, 31 954, nr. 4, p. 1.*

²³ *Id.*, p. 2.

²⁴ *Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, nr. 3, §3.1.*

²⁵ Broeksteeg 2009.

²⁶ Bovend'Eert et al 2011.

²⁷ *Id.*; artikel 133, eerste lid, en artikel 134, tweede lid, Grondwet.

kwaliteit van de advocatuur,²⁸ en het Bedrijfschap voor Bos en natuur (Bosschap), dat de gezamenlijke, overkoepelende belangen van aannemers en beheerders in bos en natuur behartigt.²⁹ Deze openbare lichamen voor beroep en bedrijf hebben hun taak publiekrechtelijk toebedeeld gekregen. De grenzen van hun bevoegdheden zijn vastgelegd in de opgelegde taak.³⁰ Dit in tegenstelling tot de bevoegdheden van provincies en gemeenten, die begrensd worden door een territoire maar binnen dat territoire in beginsel op elk vlak bevoegdheden hebben.³¹ Dit verschil duidt men aan met functionele versus territoriale decentralisatie.

De BES-eilanden behoren tot de categorie “andere openbare lichamen”. De Grondwet geeft geen definitie van deze term en specificeert evenmin waarvoor “andere openbare lichamen” zijn bedoeld. Zo kan het gaan om zowel functionele als territoriale decentralisatie, getuige de parlementaire geschiedenis.³² Het betreft dan ook een restcategorie. Bovendien bestaat ook in wetenschappelijke literatuur onenigheid over de interpretatie van het begrip “ander openbaar lichaam”.³³ Daarnaast heeft de wetgever slechts enkele malen eerder gebruik gemaakt van de bevoegdheid om een “ander openbaar lichaam” in te stellen. Zo werd het gebruikt om het bestuur van de ingepolderde gebieden (zoals de Zuidelijke IJsselmeerpolders) en van Elten en Tudderen, gebieden die na de Tweede Wereldoorlog door Nederland geannexeerd waren, te regelen.³⁴ Het ging hier om territoriale decentralisatie.

Ook voornoemde gebieden pasten om uiteenlopende redenen niet in de gangbare structuur van territoriale decentralisatie³⁵ en ook in deze gevallen was de inrichting als “ander openbaar lichaam” het alternatief voor de instelling van een gemeente. Een belangrijk verschil met de BES-eilanden is dat de organisatie van bovengenoemde gebieden niet democratisch gelegitimeerd was. In beide gevallen was een bij Koninklijk Besluit benoemde ambtenaar verantwoordelijk voor het bestuur. Deze ambtenaar beschikte over de bevoegdheden die, in het geval van een gemeente, toebedeeld waren aan de raad, het college, en de burgemeester.³⁶ De reden voor het gebrek aan een gekozen bestuur is wat betreft de ingepolderde gebieden simpel: er was geen bevolking. Betreffende de geannexeerde gebieden moet de reden gezocht worden in Duitse schadeloosstelling, wellicht in combinatie met de nasleep van de oorlog.³⁷ Dit gebrek aan een gekozen volksvertegenwoordiging kenmerkt het verschil tussen deze openbare lichamen en een gemeente.

Wat betreft de organisatie van de BES-eilanden geldt dat deze eilanden wel een gekozen volksvertegenwoordiging kennen, in de vorm van eilandsraden.³⁸ Daarnaast kent ieder eiland een bestuurscollege en een gezaghebber.³⁹ Het bestuurscollege bestaat uit de gezaghebber en een aantal eilandsgedeputeerden.⁴⁰ De gezaghebber is voorzitter van zowel de eilandsraad als het bestuurscollege. Ook wat betreft deze systematiek is aansluiting gezocht bij de inrichting van gemeenten met een gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders, en de burgemeester

²⁸ Nederlandse Orde van Advocaten 2014.

²⁹ Instellingsverordening Bosschap 1996.

³⁰ Boor 2008, p. 1.

³¹ *Id.*, p. 1.

³² *Id.*, p. 2.

³³ Dijkstra 2003, p. 102.

³⁴ Boor *supra*, p. 4-5.

³⁵ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 3, §3.1.

³⁶ Boor *supra*, p. 5.

³⁷ *Id.*, p. 5.

³⁸ Artikel 5 WolBES.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ Artikel 36, eerste lid, WolBES.

als voorzitter van beiden,⁴¹ al is expliciet gekozen voor andere benamingen om zo het verschil tussen de BES-eilanden en gemeenten te benadrukken.⁴²

Hoewel aansluiting werd gezocht bij de wettelijke bepalingen inzake Nederlandse gemeenten, zijn gezien de bijzondere kenmerken van de eilanden afwijkingen van Nederlandse wetgeving in bepaalde gevallen noodzakelijk. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van rechtspleging en rechtshandhaving, waarbij het efficiënter en doelmatiger zou zijn om dit voor alle Caribische delen van het Koninkrijk gezamenlijk te regelen, dus voor zowel de BES-eilanden als voor de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten.⁴³ Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba is, weliswaar na naamswijziging, nog steeds belast met de rechtspraak in Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁴⁴

Daarnaast is het mogelijk dat verschillen in omstandigheden met het Europese deel van Nederland vragen om afwijkingen van Nederlandse wetgeving, zoals op het gebied van sociale zekerheid en het fiscale stelsel. De BES-eilanden verschillen dusdanig van Europees Nederland in sociaaleconomisch opzicht dat aansluiting bij Nederlandse wetgeving niet alleen niet zou passen bij de omstandigheden op de eilanden, maar wellicht zelfs een isolement van de eilanden in de regio zou bewerkstelligen.⁴⁵

Dat afwijking van Nederlandse wet- en regelgeving in bepaalde gevallen gewenst of vereist zou kunnen zijn is ten tijde van de transitie ook opgenomen in het Statuut voor het Koninkrijk.⁴⁶ Artikel 1, tweede lid, van het Statuut luidt nu: *“Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken elk deel uit van het staatsbestel van Nederland. Voor deze eilanden kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.”*⁴⁷ De toepassing van deze bepaling staat op gespannen voet met artikel 1 van de Grondwet, waar ik in paragraaf 2.2 uitgebreider op terug zal komen.

Daarnaast moest ook in het kader van toezicht op de openbare lichamen van de BES-eilanden een nieuwe structuur worden geïmplementeerd. Het toezicht op openbare lichamen wordt bij wet geregeld.⁴⁸ Daar waar een provincie verantwoordelijk is voor het toezicht op een gemeente en een bestuurslaag vormt tussen de gemeente en het Rijk, is deze bestuurslaag in het geval van de BES-eilanden afwezig. Voor de BES-eilanden werd een Rijksvertegenwoordiger aangesteld om de rol van toezichthouder op zich te nemen.⁴⁹ Dit bestuursorgaan heeft zelfstandige taken en bevoegdheden met betrekking tot het bestuurlijk toezicht op de BES-eilanden. Er is expliciet niet gekozen voor een toezichthoudende taak voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de autonomie van de openbare lichamen te waarborgen.⁵⁰ De Rijksvertegenwoordiger vormt geen

⁴¹ Artikel 6 Gemeentewet.

⁴² *Kamerstukken II* 2008/09, 31 954, nr. 3, p.17.

⁴³ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 3, §3.1.

⁴⁴ De nieuwe naam van het Hof is het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 4.

⁴⁶ Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

⁴⁷ Artikel 1, tweede lid, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

⁴⁸ Artikel 134, derde lid, Grondwet.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 954, nr. 4, p. 5.

⁵⁰ *Id.*, p. 5.

bestuurslaag tussen de openbare lichamen en het Rijk; hij maakt als bestuursorgaan onderdeel uit van de rijksoverheid en dient verantwoording af te leggen aan de minister.⁵¹ Wat betreft bevoegdheden die doorgaans aan de provincie toekomen, geldt dat deze nu deels door de regering van Nederland en deels door de eilanden zelf worden uitgeoefend.⁵²

Met toetreding van de eilanden tot het Nederlandse staatsbestel heeft de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen, die tot 10 oktober 2010 op de eilanden van kracht was, plaatsgemaakt voor de Nederlandse Grondwet.⁵³ Aangaande overige wetgeving wilde de Nederlandse regering voorkomen dat omschakeling naar Nederlandse wetgeving per 10 oktober 2010 een niet overzienbare administratieve belasting voor de eilanden met zich zou brengen. De Nederlands-Antilliaanse wetgeving die voorheen op de BES-eilanden van kracht was, bleef van kracht en wordt geleidelijk vervangen door Nederlandse wetgeving.⁵⁴

Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Voor deze wet geldt dat bepaalde onderdelen, die in de Antilliaanse wetgeving niet werden geregeld of uitsluitend voorzagen in de structuur zoals de Nederlandse Antillen die kende, van toepassing zijn verklaard op de BES-eilanden.⁵⁵ Hierbij kan worden gedacht aan de klachtbehandeling door een ombudsman en toezicht op bestuursorganen (respectievelijk titel 9.2 en 10.2 Awb). Voor zover de Awb niet geldt, blijft de Wet administratieve rechtspraak BES van kracht.

De geldende wetgeving is aldus deels wat voorheen de Nederlands-Antilliaanse wetgeving was, en deels Nederlands. Aangezien de overgang naar volledig Nederlandse wetgeving geleidelijk verloopt en op de eilanden zoveel afwijkende regels gelden, wordt gesproken van twee gescheiden rechtsordes.⁵⁶

2.2 Staatsrechtelijke complicaties

Het gebruik van artikel 134, eerste lid, Grondwet als grondslag voor de positie van de BES-eilanden in het Nederlandse staatsbestel is tijdelijk van aard. Zoals de Raad van State en de regering oordeelden is het, indien de status van de BES-eilanden definitief die van openbare lichamen blijft, gewenst hier de Grondwet op aan te passen.⁵⁷ Artikel 134 van de Grondwet is niet het juiste middel om territoriale decentralisatie te bewerkstelligen.⁵⁸ Een veelgehoord standpunt luidt dat de eilanden apart in de Grondwet moeten worden opgenomen. Artikel 134 van de Grondwet zou slechts betrekking hebben op gebieden in Nederland of daaraan grenzende gebieden. Het incorporeren van gebieden overzee zou niet onder het bereik van artikel 134 van de Grondwet vallen.⁵⁹ Bovendien zou artikel 134 van de Grondwet geen recht doen aan de bijzondere positie van de drie eilanden.⁶⁰

De structuur die in Nederland wordt gebruikt om territoriale decentralisatie te regelen en die blijkt uit de Grondwet, houdt in dat in Nederland geen delen kunnen bestaan die geen gemeente of provincie zijn. De Grondwet bepaalt dat, naast het Rijk als centrale bestuurslaag, nog twee andere

⁵¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 954, nr. 4, p. 5.

⁵² *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 3, §3.1.

⁵³ Besselink 2011.

⁵⁴ Slotverklaring van de Miniconferentie 2006, p. 2.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 954, nr. 4, p. 10.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 131, nr. 3, p. 3.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 954, nr. 4, p. 2.

⁵⁸ *Id.*, p. 2.

⁵⁹ Saleh 2011, p. 8-9.

⁶⁰ Besselink 2011 *supra*, p. 4.

lagen van algemeen gebiedsgebonden bestuur bestaan (de gemeente en provincie) die algemene, in beginsel onbeperkte, bevoegdheden tot het regelen van bestuur hebben.⁶¹ Het bestaan van deze bestuurslagen waarborgt de grondwettelijke autonomie. In de Grondwet wordt aan de besturen van gemeenten en provincies de bevoegdheid tot zelfstandige regeling en bestuur overgelaten.⁶² Deze bevoegdheid kan gebruikt worden zonder tussenkomst van een hogere autoriteit. De wetgever heeft inzake de inrichting en taak- en bevoegdheidsverdeling van het bestuur een beperkte rol⁶³ en de beleidsvrijheid dient zo groot mogelijk te zijn. Het bestuur van een gemeente kan zelf de grenzen van de eigen bevoegdheid vaststellen en de invulling van deze bevoegdheden bepalen.⁶⁴

Bestaat in een deel van het land geen gemeente, dan is daar een gebrek aan autonomie. De wetgever kan dan met een wet in formele zin weliswaar een vergelijkbare autonomie geven aan een andere staatsrechtelijke figuur, maar de wetgever heeft in dat geval ook de mogelijkheid die autonomie weer bij wet terug te nemen. Dit maakt dat deze constructie in strijd is met de Grondwet.⁶⁵ Dit geldt op het moment van schrijven ook in het geval van de BES-eilanden.

De mogelijkheid dat de eilanden niet meer tot de Nederlandse Antillen zouden behoren en onderdeel zouden worden van de bestuurslaag Nederland, was niet voorzien in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwet, de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en de Eilandenregeling Nederlandse Antillen.⁶⁶

Tot nu toe is de Grondwet niet gewijzigd op dit punt. In plaats daarvan is in 2010 artikel 1 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden gewijzigd. In het huidige tweede lid van artikel 1 staat dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba deel uitmaken van het staatsbestel van Nederland,⁶⁷ volgens de regering een manier om voorlopig, zonder Grondwetswijziging, duidelijkheid te scheppen over de positie van de BES-eilanden in Nederland.⁶⁸ Bovendien meende de regering dat pas na de evaluatie die vijf jaar na transitie plaats zal vinden kan worden bepaald wat de definitieve positie van de eilanden wordt en daarmee ook wat de grondwettelijke regeling hieromtrent dient te zijn.⁶⁹ Er werd gekozen voor een pragmatische aanpak, waarbij aanpassing van het Statuut en de Grondwet plaats moest maken voor praktische zaken als het op orde krijgen van de begroting en financieel toezicht.⁷⁰

Daarnaast leidt de uitwerking van de gekozen constructie ook tot, zoals eerder genoemd, spanning met het gelijkheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de Grondwet geldt, aangezien de Grondwet van toepassing is op de BES-eilanden nu zij onderdeel zijn van Nederland, ook voor de BES-eilanden, evenals het gelijkheidsbeginsel uit internationale mensenrechtenverdragen waar het Koninkrijk aan gebonden is, zoals het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.⁷¹ Zoals eerder aangegeven, kunnen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba regels worden vastgesteld die afwijken van de regels die in het Europese deel van Nederland gelden op grond van verschillen in bijvoorbeeld sociale en economische omstandigheden.⁷² Onderscheid is alleen

⁶¹ Bovend'Eert et al *supra*.

⁶² Holterman 2000, p. 3.

⁶³ Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen 2005.

⁶⁴ Holterman *supra*, p. 3.

⁶⁵ Bovend'Eert et al *supra*.

⁶⁶ Besselink *supra*, p.3.

⁶⁷ Artikel 1, tweede lid, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 954, nr. 4, p. 3.

⁶⁹ *Id.*, p. 3.

⁷⁰ Besselink *supra*, p. 4.

⁷¹ Zie Verdragenbank. Het verdrag is in 1979 in werking getreden voor Nederland. Sinds 10 oktober 2010 geldt het ook voor de BES-eilanden.

⁷² Artikel 1, tweede lid, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

mogelijk als geen sprake is van gelijke gevallen of als een objectieve grond bestaat voor het onderscheid. Het minimumniveau van bescherming volgende uit de verdragen waar het Koninkrijk aan gebonden is, moet bovendien altijd gewaarborgd worden. Voorts dient een afwijking van Nederlandse regelgeving kenbaar gemotiveerd te worden aan de hand van het toetsingskader gelijke behandeling.⁷³

Wat betreft de wetgeving op de BES-eilanden is onduidelijk en niet kenbaar gemotiveerd waarom op bepaalde vlakken wel meteen per 10 oktober 2010 nieuwe wetgeving in werking is getreden, terwijl op andere vlakken de daarvoor geldende wetgeving in stand werd gehouden. Dit is met name opmerkelijk wanneer het gaat om nieuwe wetgeving die een vergaande wijziging ten opzichte van de daarvoor geldende wetten betref. Nieuwe belastingwetgeving werd bijvoorbeeld direct na de transitie ingevoerd, terwijl regelingen op het gebied van sociale voorzieningen zoals kinderbijslag of kinderopvangtoeslag nog steeds ontbreken.⁷⁴ Men kan zich afvragen of dit niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Bovendien bestaat hierover bij de bevolking van de eilanden veel onbegrip.⁷⁵ Zij ervaart de nieuwe positie van de eilanden als onderdeel van het Nederlandse staatsbestel dan ook niet als een economische vooruitgang.⁷⁶

Een andere in het oog springende kwestie betreft het kiesrecht voor de Eerste Kamer. Aangezien de eilanden geen verkiezingen voor Provinciale Staten kennen, omdat zij geen deel uitmaken van een provincie, hebben de inwoners geen invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer.⁷⁷ Dit is in strijd met artikel 4 van de Grondwet, dat iedere Nederlander het recht toekent de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen. Het alternatief is de gekozen eilandsraden te laten kiezen voor de Eerste Kamer. Dat levert echter eveneens strijd met de Grondwet op, en wel met artikel 55, derde lid, waarin is bepaald dat de leden van de Eerste Kamer gekozen worden door de leden van de Provinciale Staten.⁷⁸

Bovendien wordt het door de regering als onwenselijk beschouwd dat niet-Nederlandse ingezetenen invloed uit zouden kunnen oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer.⁷⁹ Dit hangt samen met het kiesrecht voor de eilandsraad. Daar waar in het geval van Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen de Nederlandse nationaliteit geen vereiste is voor het hebben van passief en actief kiesrecht,⁸⁰ zouden niet-Nederlandse inwoners van de BES-eilanden met passief kiesrecht gekozen kunnen worden in de eilandsraad en daarmee de leden van de Eerste Kamer kunnen kiezen, nu de eilandsraad ook daarvoor verantwoordelijkheid draagt, in tegenstelling tot de gemeenteraad.

Daarnaast spelen maatschappelijk gevoelige onderwerpen zoals abortus, euthanasie en het huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht. Terwijl hierover in het Europese deel van Nederland decennialang is gediscussieerd alvorens wettelijke belemmeringen in dat kader werden opgeheven, geldt dit niet voor de BES-eilanden. Ook in de aanloop naar de nieuwe status van de eilanden als onderdeel van Nederland zijn deze onderwerpen nauwelijks aan bod gekomen. Bepaald werd dat abortuswetgeving binnen één jaar na transitie moet zijn overgenomen, en wetgeving inzake euthanasie en het huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht binnen twee jaar na transitie, ondanks het beperkte draagvlak hiervoor op de BES-eilanden.⁸¹

⁷³ Advies evaluatie Caribisch Nederland 2014.

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ *Id.*

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ Besselink *supra*, p. 5.

⁷⁸ Besselink *supra*, p. 5.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 131, nr. 3, p. 3.

⁸⁰ Artikel 130 Grondwet.

⁸¹ Saleh 2011 *supra*, p. 12.

2.3 Naar een nieuwe constructie

Aangezien overeenstemming bestaat over de tijdelijke aard en de problemen die artikel 134 van de Grondwet als basis voor de positie van de BES-eilanden als openbare lichamen binnen het Nederlandse staatsbestel met zich meebrengt, wordt gezocht naar een nieuwe constructie. Momenteel is een voorstel tot wijziging van de Grondwet in behandeling, waarin onder andere een nieuw artikel 132a wordt voorgesteld, luidende:

“1. Bij de wet kunnen in het Caribische deel van Nederland andere territoriale openbare lichamen dan provincies en gemeenten worden ingesteld en opgeheven.

2. De artikelen 124, 125 en 127 tot en met 132 zijn ten aanzien van deze openbare lichamen van overeenkomstige toepassing.

3. Voor deze openbare lichamen kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.”⁸²

Het voornoemde voorstel tot wijziging van de Grondwet zou recht moeten doen aan het bijzondere karakter van de eilanden. Hoewel de Raad van State het nut van de differentiatieclausule van het derde lid niet onderschrijft, daar ook artikel 1 van de Grondwet onverkort geldt en ruimte geeft voor differentiatie,⁸³ meent de regering dat deze clausule toch opgenomen dient te worden in de Grondwet omdat sprake is van gescheiden rechtsordes.⁸⁴

Ten aanzien van het voorgestelde artikel 132a worden de meeste bepalingen uit de Grondwet die gelden voor gemeenten van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat de openbare lichamen net als gemeenten een algemene, niet tot bepaalde belangen beperkte bestuursopdracht hebben, en daarnaast, evenals gemeenten, een gekozen volksvertegenwoordiging en een eigen belastinggebied.⁸⁵ Ook de bepalingen omtrent autonomie en medebewind worden van toepassing.⁸⁶

Ook wordt een wijziging ten aanzien van het kiesrecht voor de Eerste Kamer voorgesteld. Op de BES-eilanden zouden de leden van de algemeen vertegenwoordigende organen, dat wil zeggen de eilandsraden, de leden van de Eerste Kamer kiezen.⁸⁷ Met de beoogde wijziging worden de leden van de eilandsraden wat de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer betreft gelijkgesteld met de leden van de Provinciale Staten. De Raad van State oordeelde hierover dat de Grondwetgever niet bewust heeft nagelaten een regeling te treffen voor de situatie zoals die zich nu voordoet en dat het, nu de eilandsraden deels de bevoegdheden die doorgaans aan de Provinciale Staten toekomen beschikken, passend is.⁸⁸ Hoewel deze wijziging niet in lijn is met artikel 55 van de Grondwet, waarin is bepaald dat de leden van de Eerste Kamer gekozen worden door de leden van de Provinciale Staten,⁸⁹ is het gezien de bestuurlijke organisatie van de BES-eilanden de meest adequate oplossing. Er bestaat dan echter nog steeds een discrepantie met de Grondwet. Daarom zou de Grondwet, wanneer toch een grondwetswijziging plaats gaat vinden, hierop aangepast moeten worden. Om de rechten van de

⁸² *Kamerstukken II* 2011/12, 33 131, nr. 2, p. 2.

⁸³ *Id.*, nr. 4, p. 4.

⁸⁴ *Id.*, nr. 4, p. 7; en: *Id.*, nr. 3, p. 5.

⁸⁵ *Id.*, nr. 2, p. 2.

⁸⁶ *Id.*, nr. 3, p. 3

⁸⁷ *Id.*, nr. 2, p. 1-2.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 3.

⁸⁹ Artikel 55, derde lid, Grondwet.

inwoners van de eilanden daadwerkelijk te kunnen waarborgen dient de situatie in overeenstemming te zijn met de Grondwet.

2.4 Binding aan verdragen

De constitutionele positie van de BES-eilanden in het Koninkrijk is ook bepalend voor de binding van de BES-eilanden aan verdragen. Verdragen kunnen immers voor delen, doorgaans landen, van het Koninkrijk uitgesloten worden wat betreft hun werking of juist van toepassing worden verklaard. Wanneer partijen, onder wie het Koninkrijk, overeenstemming hebben bereikt over de inhoud van het verdrag, wordt het verdrag ondertekend. Het Koninkrijk ondertekent de verdragen maar is pas gebonden aan het verdrag als de Staten-Generaal goedkeuring heeft verleend.⁹⁰ Deze goedkeuringsprocedure volgt uit de Nederlandse Grondwet.

De Nederlandse regering sluit verdragen voor het Koninkrijk, dat wil zeggen voor alle landen van het Koninkrijk en in beginsel voor alle gebieden van die landen.⁹¹ Indien beperking van de werking van het verdrag gewenst is, moet dit uitdrukkelijk in het verdrag worden bepaald.⁹² Vóór 10 oktober 2010 gold dat de BES-eilanden alleen gebonden waren aan een verdrag als dat verdrag voor het gehele Koninkrijk was goedgekeurd, of in ieder geval voor de Nederlandse Antillen. Nu de BES-eilanden deel zijn gaan uitmaken van Nederland, geldt dat de eilanden gebonden zijn ook als het verdrag gesloten wordt voor het land Nederland, tenzij uitdrukkelijk bij dat verdrag wordt bepaald dat de BES-eilanden uitgesloten worden van werking.

Vóór 10 oktober 2010, bepaalde het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden wanneer de Nederlandse Antillen en Aruba betrokken waren bij de totstandkoming en goedkeuring van verdragen.⁹³ Deze regelingen zijn niet meer van toepassing op de BES-eilanden, nu zij deel uitmaken van het land Nederland. Indien een verdrag betrekking heeft op zaken die bijzonder van belang zijn voor de BES-eilanden, dient de bij het verdrag betrokken minister de betrokken bestuurscolleges de gelegenheid te bieden hierover hun oordeel te geven.⁹⁴ Dit artikel spreekt van ingrijpende beleidsvoornemens, waaronder ook het sluiten van verdragen begrepen dient te worden.⁹⁵ Dit geldt ten aanzien van nog te sluiten verdragen.

Ten aanzien van de reeds tot stand gebrachte verdragen waar Nederland en/of de BES-eilanden al aan gebonden was/waren, geldt dat geen wijzigingen optreden in de positie van de BES-eilanden, tenzij anders is bepaald. Voor het Europese deel van Nederland geldt ook dat de verdragsrechtelijke positie niet is veranderd.⁹⁶

Er kunnen vier categorieën verdragen worden onderscheiden met betrekking tot de positie van de BES-eilanden:

1. Verdragen waaraan, voor de transitie, zowel Nederland als de Nederlandse Antillen was gebonden;
2. Verdragen waaraan, voor de transitie, slechts de Nederlandse Antillen was gebonden;
3. Verdragen die, voor de transitie, slechts voor Nederland zijn goedgekeurd en bekrachtigd; en

⁹⁰ Artikel 91 Grondwet.

⁹¹ Leenknecht 2014.

⁹² *Id.*

⁹³ Artikelen 24 tot en met 27, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

⁹⁴ Artikel 209, derde lid, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 954, nr. 4, p. 12.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 047, nr. 3, p. 1.

4. Verdragen die, voor de transitie, zowel voor Nederland als de Nederlandse Antillen zijn goedgekeurd maar slechts een deel voor Nederland zijn bekrachtigd.⁹⁷

De verdragen uit de eerste categorie zijn blijven gelden voor de BES-eilanden. Wel is Nederland nu verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan, in plaats van de Nederlandse Antillen. Wat betreft de tweede categorie werd het niet wenselijk geacht de binding van de BES-eilanden aan de verdragen te wijzigen. Ook deze verdragen blijven van toepassing.⁹⁸

De categorie verdragen die slechts door Nederland zijn goedgekeurd en slechts voor Nederland zijn bekrachtigd, is een minder eenduidige categorie. Hoewel de eilanden deel zijn geworden van het grondgebied van het land Nederland en wat betreft de beperkte territoriale werking van verdragen ook bij het land Nederland zijn gaan horen, blijft de werkingssfeer van deze categorie verdragen nog beperkt tot het Europese deel van Nederland.⁹⁹ Mocht uitbreiding van de werkingssfeer gewenst zijn, dan zal, zoals normaal bij het sluiten van een verdrag, goedkeuring benodigd zijn van de Staten-Generaal. Voor een aantal verdragen dat vóór 10 oktober 2010 slechts gold voor het Europese deel van Nederland, geldt dat deze inmiddels van toepassing zijn verklaard op de BES-eilanden, nadat goedkeuring van het parlement was verkregen middels een goedkeuringswetsvoorstel.¹⁰⁰ De bijbehorende wet bevat als artikel 1 een lijst met verdragen die bij deze wet werden goedgekeurd zodat de toepassing van de verdragen uitgebreid kon worden tot de BES-eilanden.¹⁰¹ Het gaat in dit geval onder andere om het Europees Handvest inzake lokale autonomie¹⁰² en het Verdrag betreffende de politieke rechten van de vrouw.¹⁰³

Ook voor de vierde categorie geldt dat enkele verdragen van toepassing zijn verklaard op de BES-eilanden. Aangezien hiervoor reeds goedkeuring was verleend door de Staten-Generaal, hoefde deze procedure niet meer te worden doorlopen. Het betreft hier onder andere het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie.¹⁰⁴

De eventuele binding van de BES-eilanden aan de verdragen van de Europese Unie, en aldus aan het Unierecht, zal in hoofdstuk 3 worden onderzocht.

2.5 Conclusie

De BES-eilanden maken deel uit van het Nederlandse staatsbestel als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Deze constructie is slechts van tijdelijke aard. De heersende opvatting is dat artikel 134 van de Grondwet niet is bedoeld voor opname van de BES-eilanden in het Nederlandse staatsbestel maar aangezien deze mogelijkheid niet door de Nederlandse constitutie werd voorzien, wordt deze constructie nu als zodanig gedoogd. Ook bij vraagstukken als het kiesrecht voor de Eerste Kamer, zowel het actief als het passief kiesrecht, is sprake van strijd met de Grondwet.

⁹⁷ *Id.*, p. 1-2.

⁹⁸ *Id.*, p. 2.

⁹⁹ *Id.*, p. 2.

¹⁰⁰ *Id.*, p. 2; en Wet van 17 mei 2010, houdende goedkeuring van verdragen met het oog op het voornemen deze toe te passen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en van het voornemen tot opzegging van verdragen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹⁰¹ Artikel 1, Wet van 17 mei 2010, houdende goedkeuring van verdragen met het oog op het voornemen deze toe te passen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en van het voornemen tot opzegging van verdragen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹⁰² Artikel 1, nummer 68, *Id.*

¹⁰³ Artikel 1, nummer 73, *Id.*

¹⁰⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 047, nr. 3, p. 13.

Wat betreft de binding van de BES-eilanden aan een verdrag geldt dat de werking van een te sluiten verdrag uitgesloten kan worden voor de BES-eilanden. In beginsel zijn de BES-eilanden gebonden als een verdrag wordt bekrachtigd voor het land Nederland.

Ten aanzien van reeds in werking getreden verdragen kan worden gesteld dat verdragen waaraan de BES-eilanden als onderdeel van de Nederlandse Antillen gebonden waren, nog steeds bindend zijn. Indien een bepaald verdrag destijds slechts door het Nederlandse parlement is goedgekeurd en bekrachtigd, is de regel dat, hoewel de eilanden nu territoriaal deel zijn geworden van het Nederlandse grondgebied, de werkingssfeer van het verdrag zich beperkt tot het Nederlandse deel van Nederland. Uitbreiding is mogelijk, maar daarvoor is wel goedkeuring van de Staten-Generaal vereist. Een aantal verdragen is inmiddels goedgekeurd en/of van toepassing verklaard op de BES-eilanden. De vraag die hierop volgt is wat de staatkundige wijzigingen van 10 oktober 2010 voor gevolgen hebben gehad voor eventuele binding van de BES-eilanden aan verdragen van de Europese Unie en daarmee aan het Unierecht. Deze vraag zal in het volgende hoofdstuk worden beantwoord.

3 De relatie van de BES-eilanden met de Europese Unie

Het voorgaande hoofdstuk stond in het teken van de positie die de BES-eilanden innemen in het Koninkrijk der Nederlanden. Zoals is uiteengezet, geldt dat voor verdragen die door het Koninkrijk gesloten waren vóór de wijziging van de status van de BES-eilanden, de afweging is gemaakt om deze verdragen al dan niet van toepassing te verklaren op de eilanden. Ten aanzien van de verdragen van de Europese Unie heeft dit niet plaatsgevonden.¹⁰⁵ De eilanden hebben echter wel een directe band met het Koninkrijk der Nederlanden en dit beïnvloedt de relatie van de BES-eilanden met de Europese Unie. Ook roept dit de vraag op welke delen van het Unierecht gelden ten aanzien van de BES-eilanden. Teneinde deze vraag te beantwoorden zal eerst de juridische status die de BES-eilanden hebben ten opzichte van de Europese Unie worden bepaald. Vervolgens wordt onderzocht welke delen van het Unierecht van toepassing zijn.

3.1 De BES-eilanden: Landen en Gebieden Overzee

De BES-eilanden zijn onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden, dat lidstaat van de Europese Unie is. Desondanks behoren de eilanden niet tot de Europese Unie. De oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen werden gesloten door het Koninkrijk en goedgekeurd door het Koninkrijk, maar slechts bekrachtigd door het Koninkrijk voor het deel daarvan in Europa (en Nederlands Nieuw-Guinea, destijds).

In artikel 227, eerste lid, Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG-Verdrag) werd bepaald dat het verdrag van toepassing is op het Koninkrijk der Nederlanden. De territoriale werkingssfeer van het verdrag zou zich derhalve uitstrekken tot het gehele grondgebied van het Koninkrijk, inclusief de Caribische delen. In afwijking van artikel 227 EEG-Verdrag is het verdrag uiteindelijk slechts bekrachtigd voor het Europese deel van Nederland en het toenmalig Nederlands Nieuw-Guinea, op grond van het bij het verdrag gevoegde protocol. In dit protocol werd verklaard dat het Koninkrijk het recht heeft om in afwijking van artikel 227 het verdrag alleen voor het Rijk in Europa en Nederlands Nieuw Guinea te bekrachtigen en dus niet voor Suriname en de Nederlandse Antillen.¹⁰⁶ Het protocol dient ter verduidelijking van artikel 227, dat zo gelezen moet worden dat de verdragen niet van toepassing waren op de Antillen en Suriname. Omdat dat artikel verwees naar het gehele Koninkrijk en de Nederlandse Antillen en Suriname ook niet in een ander lid van dat artikel werden genoemd (niet als LGO of anderszins), was een voorbehoud met betrekking tot bekrachtiging alleen voor het Europese deel van Nederland noodzakelijk. Zou dat voorbehoud zijn uitgebleven, dan was het gehele Koninkrijk inclusief de Nederlandse Antillen en daarmee ook de BES-eilanden deel uit gaan maken van het grondgebied van de Europese Unie.¹⁰⁷

De BES-eilanden maakten, als onderdeel van de Nederlandse Antillen, dan ook geen deel uit van de Europese Unie. Voor dergelijke gebieden van lidstaten, die vaak op zeer grote afstand van het Europese vasteland liggen maar wel een bijzondere (constitutionele) band met een lidstaat van de EU hebben, bestaan diverse constructies die de band van een specifiek gebied met de Europese Unie

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 047, nr. 3.

¹⁰⁶ Protocol betreffende de toepassing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap op de niet-Europese delen van het Koninkrijk der Nederlanden.

¹⁰⁷ Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met bijlagen, Trb. 1957, 91, p. 3 onder E, waar onder “Bekrachtiging” staat “voor Nederland en Nederlands Nieuw-Guinea”. Zie ook: Claes 2009, p. 5-6, en: Bröring et al 2009, p. 6.

invullen. Grofweg kunnen drie statussen worden onderscheiden, namelijk die van ultraperifere regio of ultraperifeer gebied (UPR of UPG), de status van Landen en Gebieden Overzee (LGO), en die van territoria sui generis.¹⁰⁸ Aangaande deze laatste restcategorie geldt dat ad hoc regelingen worden ontworpen voor de relatie van deze gebieden met de EU. De vraag of Unierecht in deze gebieden geldt, kan dan ook niet worden beantwoord met een ja of nee: dit is voor ieder gebied anders. Ook de mate waarin Unierecht van toepassing is op de territoria sui generis verschilt per gebied. Hoewel ook binnen de twee andere categorieën grote verschillen bestaan in hun verhouding tot de EU in de praktijk, kan als uitgangspunt worden aangenomen dat daar waar UPR en UPG beschouwd worden als onderdeel van de Europese Unie, dit niet geldt voor LGO.¹⁰⁹ Op de gevolgen hiervan voor het geldende Unierecht in deze gebieden zal verderop in dit hoofdstuk nader op worden ingegaan. Eerst zal de status van de BES-eilanden worden belicht.

De BES-eilanden hebben op grond van artikel 355 Verdrag betreffende werking van de Europese Unie (VWEU) de status van Landen en Gebieden Overzee. LGO zijn landen en gebieden gelegen buiten het Europese vasteland, vaak op zeer grote afstand.¹¹⁰ Vaak zijn het, zoals ook in het geval van de BES-eilanden, kleine eilanden met een kleine bevolking. Voorbeelden zijn de Britse LGO Bermuda, gelegen in de Noord-Atlantische Oceaan, en het Franse Saint-Barthélemy aan de rand van de Caribische zee. Er zijn grote verschillen tussen de LGO en de rest van de gebieden van de lidstaten die in Europa liggen in zowel sociaal, economisch, geografisch als klimatologisch opzicht.¹¹¹ De LGO hebben constitutionele banden met lidstaten van de Europese Unie,¹¹² zoals met betrekking tot de BES-eilanden is uiteengezet in hoofdstuk 2. Deze banden hebben veelal hun wortels in het koloniale verleden van de lidstaten.¹¹³ Naast Nederland kennen ook Denemarken, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk LGO, waaronder Groenland, Frans-Polynesië en de Falklandeilanden.

Reeds bij de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap werd besloten tot een associatie tussen de EU en de niet-Europese landen en gebieden die bijzondere betrekkingen onderhouden met Denemarken, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.¹¹⁴ De landen en gebieden waarop werd gedoeld waren opgenomen in een lijst die als bijlage II aan het verdrag was gehecht, waarin ook de Nederlandse Antillen was opgenomen. Thans is het voornemen tot het onderhouden van de associatieregeling met de landen en gebieden overzee neergelegd in artikel 198 VWEU. De basis voor de status van LGO ligt nu in de artikelen 52 VEU en 355 VWEU. Het eerste lid van artikel 52 VEU geeft als algemene regel dat de verdragen van de Europese Unie van toepassing zijn op de in dat lid genoemde landen, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden. Artikel 52, tweede lid, VEU verwijst naar artikel 355 VWEU voor het territoriale toepassingsgebied van de verdragen. Op grond van dat artikel zijn de BES-eilanden onderwerp van de bijzondere associatieregeling als Landen en Gebieden Overzee, welke ook nu nog zijn opgenomen in een lijst als bijlage II bij het VWEU.

De associatieregeling van de Europese Unie met de LGO heeft als doel de welvaart van de inwoners van de LGO te bevorderen en de economische betrekkingen tussen deze gebieden en de EU te verbeteren. De drie hoofddoelstellingen zijn bestrijding en voorkoming van armoede, duurzame ontwikkeling, en de geleidelijke integratie van de LGO in de regionale economie en de

¹⁰⁸ Kochenov 2011a, p. 12-13.

¹⁰⁹ Saleh 2012, p. 188-189.

¹¹⁰ Kochenov 2011a *supra*, p. 3.

¹¹¹ Bröring et al *supra*, p. 2.

¹¹² Saleh *supra*, p. 188.

¹¹³ Bröring et al *supra*, p. 1-2.

¹¹⁴ Art. 182 EEG-Verdrag, zie ook de intentieverklaringen gevoegd bij dat verdrag.

wereldeconomie.¹¹⁵ Deze doelen hebben betrekking op zowel economische en sociaal als op cultureel vlak.

De associatie beoogt het concurrentievermogen van de LGO te versterken, haar veerkracht te vergroten en de kwetsbaarheid van de economie en het milieu van de LGO te verminderen. Bovendien wil de associatie samenwerking tussen de LGO onderling en met andere partners stimuleren.¹¹⁶ Zo wordt met samenwerking tussen de EU en de LGO duurzaam beheer en instandhouding van biodiversiteit gestimuleerd,¹¹⁷ en worden jongeren uit LGO zodanig gelijkgesteld met jongeren uit de lidstaten dat zij deel kunnen nemen aan initiatieven van de Unie op het gebied van onderwijs en opleiding.¹¹⁸

Daarnaast komen LGO in aanmerking voor financiële steun van de Europese Unie, zoals in het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds en technische bijstand en noodhulp.¹¹⁹ Wel kan worden opgemerkt dat LGO-regelingen die weliswaar ten doel hebben de belangen van de LGO te bevorderen, ook nog steeds een gunstig effect op de welvaart van de Europese Unie dienen te hebben.¹²⁰

De status van de overzeese gebieden kan bij unaniem besluit van de Europese Raad gewijzigd worden van LGO naar UPG of UPR (of, in het voorkomende geval, van UPG of UPR naar LGO).¹²¹ Dit houdt in dat geen wijzigingsverdrag noodzakelijk is om de werkingssfeer van de Unieverdragen uit te breiden tot de BES-eilanden.¹²² Zoals we echter in paragraaf 3.4 zullen zien, is een statuswijziging niet vereist om de toepassing van het Unierecht op de BES-eilanden uit te breiden.

3.2 De status van LGO ten opzichte van de staatkundige wijzigingen van 10 oktober 2010

Men kan zich afvragen of de verandering van de positie van de BES-eilanden binnen het Koninkrijk gevolgen heeft gehad voor de relatie van de eilanden met de Europese Unie. De status van LGO was immers toegekend aan de Nederlandse Antillen, en zoals bleek in hoofdstuk 2 zijn de eilanden na opheffing van deze bestuurslaag onderdeel geworden van het land Nederland, dat wel tot het grondgebied van de Europese Unie behoort. Hoewel de Raad van State dit niet met zekerheid durfde te zeggen¹²³ stelden zowel de regering als de Europese Commissie dat de eilandgebieden van de toenmalige Nederlandse Antillen de status van Landen en Gebieden Overzee zouden behouden, ook na ontmanteling van de Nederlandse Antillen, vanwege zowel de systematiek van destijds geldende verdragen van de Europese Unie als vanwege het feit dat de eilanden afzonderlijk en expliciet genoemd worden in bijlage II van het VWEU, waarin alle LGO zijn opgesomd.¹²⁴ Deze lijst noemt weliswaar eerst de Nederlandse Antillen, maar vervolgens ook ieder van de eilandgebieden afzonderlijk. Deze bijlage

¹¹⁵ Saleh *supra*, p. 188-189.

¹¹⁶ Art. 3, tweede lid, LGO-besluit.

¹¹⁷ Art. 16 LGO-besluit.

¹¹⁸ Art. 32-33 LGO-besluit.

¹¹⁹ Saleh *supra*, p. 190.

¹²⁰ *Id.*, p. 189-190.

¹²¹ Art. 355, zesde lid, VWEU.

¹²² *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 4, p. 23.

¹²³ *Id.*, p. 22-23.

¹²⁴ *Id.*, p. 23.

kan niet door een eenzijdige handeling van het Koninkrijk worden gewijzigd. Alleen een unaniem besluit van de Europese Raad kan de status van de eilandgebieden wijzigen.¹²⁵

Een soortgelijke situatie deed zich voor bij de staatkundige wijziging van de positie van het Franse Mayotte, ook een LGO. Ondanks wijziging van de interne status (het gebied werd een Frans departement), werd de LGO status gehandhaafd.¹²⁶ Hetzelfde geldt voor Aruba, dat in 1986 weliswaar van eilandgebied van de Nederlandse Antillen een apart land binnen het Koninkrijk werd, maar de status als LGO behield.¹²⁷

Hierbij kan worden opgemerkt dat alle Caribische delen van het Koninkrijk de status van LGO hebben. Ieder eilandgebied wordt afzonderlijk in de lijst van bijlage II bij het VWEU genoemd. Ook de drie BES-eilanden worden individueel opgesomd. Dat de eilandgebieden Sint Maarten, Curaçao, Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de huidige bijlage nog onder de ‘paraplu’ Nederlandse Antillen staan genoemd terwijl deze bestuurslaag niet meer bestaat, heeft geen consequenties.

Ook hier kan weer worden verwezen naar het geval van Aruba: hoewel Aruba in 1986 werd afgesplitst van de Nederlandse Antillen en een apart land werd, duurde het tot 1999 tot de bijlage daaraan werd aangepast. Tot die tijd stond ook Aruba genoemd als deel van de Nederlandse Antillen. De behandeling van Aruba als LGO door de EU geschiedde echter als voorheen.¹²⁸ Wijziging van de interne staatkundige positie van een LGO heeft dus geen gevolgen voor de status ten opzichte van de EU. Er bestaan in dezen dan ook geen verschillen in status en behandeling tussen Aruba, Sint Maarten, Curaçao, Bonaire, Sint Eustatius en Saba.¹²⁹ Zolang de BES-eilanden opgenomen zijn in de lijst van bijlage II van het VWEU zijn ze LGO.¹³⁰

Veranderingen met betrekking tot het grondgebied van een lidstaat hebben niet per se gevolgen voor de toepasselijkheid van het Europese recht, althans wat betreft de directe toepassing van Unierecht.¹³¹ Interne staatkundige veranderingen kunnen wel tot gevolg hebben dat Unierecht meer en meer *indirect* doorwerkt in de LGO. Voor de BES-eilanden kan dit als volgt worden uitgelegd. Toen de BES-eilanden onderdeel waren van de Nederlandse Antillen, gold op de eilanden Nederlands-Antilliaans recht. Een voorbeeld hiervan is de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen. Na toetreding van de eilanden tot het Nederlandse staatsbestel werd de Staatsregeling vervangen door de Nederlandse Grondwet.¹³² Ook andere Nederlands-Antilliaanse wetgeving maakte plaats voor (bestaande) Nederlandse wetgeving, die voor een groot deel bestaat voortvloeit uit Unierechtelijke normen. Op deze manier werkt meer Unierecht door op de eilanden omdat daar nu meer Nederlands recht van toepassing is, terwijl de status van de eilanden ten opzichte van de EU niet is veranderd.

Of een Unierechtelijke bepaling direct of indirect doorwerkt hangt af van het soort besluit oftewel het wetgevend instrument waar deze bepaling in staat. Zo is de Verordening een besluit waar vanaf het moment van inwerkingtreding een beroep op kan worden gedaan. Er is geen andere handeling nodig om de bepalingen uit de Verordening te laten gelden, deze is rechtstreeks van toepassing.¹³³ Dit wordt directe doorwerking genoemd. Dergelijke besluiten gelden voor het grondgebied van de Europese Unie en zijn derhalve in beginsel niet van toepassing op de BES-eilanden.

¹²⁵ Art. 355, zesde lid, VWEU.

¹²⁶ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 4, p. 23-24.

¹²⁷ *Id.*, p. 24.

¹²⁸ *Id.*, p. 24.

¹²⁹ Bijlage II bij VWEU.

¹³⁰ Hoogers *supra*, p. 13.

¹³¹ *Id.*, p. 13.

¹³² Besselink *supra*.

¹³³ Van der Burg & Voermans 2012, p. 36.

Een instrument dat indirect werkt, is de Richtlijn. In een Richtlijn wordt een bepaald doel voor alle lidstaten vastgelegd. De lidstaten bepalen vervolgens zelf hoe zij dat doel bereiken: zij moeten de normen uit de Richtlijn verwerken in nationale regelgeving, dat wil zeggen: omzetten in nationaal recht.¹³⁴ De lidstaten moeten een bepaald resultaat bereiken maar mogen zelf bepalen door middel van welke middelen zij dat doen. Zo betreffen Richtlijnen vaak minimumnormen waar alle lidstaten aan moeten voldoen maar staat het lidstaten vrij om een hogere norm te hanteren. De manier van doorwerking van een Richtlijn wordt dan ook indirecte doorwerking genoemd. De Richtlijn moet, uitzonderingen daargelaten,¹³⁵ worden omgezet in nationaal recht om te gelden. Nederlandse wetten komen dan ook veelal voort uit Europese Richtlijnen. Aangezien deze wetten in beginsel ook op de BES-eilanden van toepassing zijn, werken Unierechtelijke normen sinds de staatkundige wijzigingen van 10 oktober 2010 steeds meer indirect door op de BES-eilanden.

De Europeesrechtelijke status staat aldus los van de staatkundige veranderingen binnen het Koninkrijk. Een wijziging van deze Europeesrechtelijke status kan weliswaar plaatsvinden, maar er is geen noodzaak dat tegelijk met de staatkundige verandering te laten gebeuren. Besloten is, evenals de positie van de eilanden binnen het Koninkrijk, de positie van de eilanden ten opzichte van de EU in ieder geval voor een duur van vijf jaar vanaf de staatkundige hervormingen te behouden en na die vijf jaar te onderzoeken of de Europeesrechtelijke status van de eilanden dient te worden gewijzigd.¹³⁶

3.3 Geldend Unierecht

Het Unierecht is van toepassing op het gehele grondgebied van een lidstaat, tenzij in de regels van de Europese Unie uitdrukkelijk anders is bepaald.¹³⁷ De toepassing van het Unierecht in lidstaten varieert dan ook van volledige toepassing op het gehele grondgebied van de lidstaat, tot de situatie waarin slechts bepaalde delen van het Unierecht gelden voor delen van het territoire van de lidstaat.¹³⁸

Een voorbeeld van een lidstaat waar op het gehele grondgebied Unierecht geldt, is België. België heeft als grondgebied het land in Europa en geen overzeese gebieden. Er zijn door België geen uitzonderingen gemaakt ten aanzien van het beperken van het grondgebied waarop het Unierecht van toepassing is.¹³⁹

Voor het Koninkrijk der Nederlanden geldt een afwijkend regime. Zoals vermeld in paragraaf 2.3 is die mogelijkheid tot afwijken destijds vastgelegd in het protocol gevoegd bij het EEG-Verdrag en zou zonder deze uitzondering het gehele grondgebied van het Koninkrijk tot de Europese Unie zijn gaan behoren. Het territoriale toepassingsbereik van het Unierecht is door die uitzondering dan ook beperkt tot het Europese deel van Nederland. Op de BES-eilanden gelden de algemene verdragsbepalingen niet. De eilanden hebben echter wel de status van LGO en op grond van artikel 355, tweede lid, VWEU is deel IV VWEU van toepassing. Op een groot deel van het Nederlandse grondgebied (namelijk het Europese Nederland) is dan ook het geheel van de Unierechtelijke

¹³⁴ *Id.*

¹³⁵ Hoewel Richtlijnen in beginsel slechts verbindend zijn voor de lidstaten ten aanzien van het resultaat dat zij moeten bereiken, kan in enkele gevallen een beroep worden gedaan op een Richtlijn door natuurlijke personen. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de termijn waarvoor het doel uit de Richtlijn moest zijn behaald door de lidstaat is verstreken en de lidstaat de Richtlijn nog niet heeft omgezet in nationaal recht. Zie verder: Van der Bugt & Voermans 2012, p. 40 e.v.

¹³⁶ Hoogers *supra*, p. 6.

¹³⁷ Kochenov 2008, p. 66-67; en Bröring et al *supra*, p. 5.

¹³⁸ Kochenov 2011a *supra*, p. 6-7.

¹³⁹ Art. 227 EEG-Verdrag.

bepalingen van toepassing, maar op een klein deel (de BES-eilanden) is in beginsel alleen deel IV VWEU van toepassing, kort gezegd. De nuancering zal later in deze paragraaf blijken.

Als uitgangspunt kan worden gesteld dat het Unierecht in beginsel niet geldt op het grondgebied van een LGO, met uitzondering van de delen die expliciet van toepassing zijn verklaard (zoals deel IV) of als gevolg van de band van de betreffende LGO met de Europese Unie indirect of direct van toepassing kunnen zijn.¹⁴⁰ Zo zijn veel inwoners van LGO onderdanen van een lidstaat en daarmee Unieburgers. In die gevallen is deel II VWEU, dat betrekking heeft op het Unieburgerschap, van toepassing op deze inwoners. Ook kan, zoals in paragraaf 3.2 bleek, Unierecht indirect doorwerken in de LGO omdat de nationale wetgeving daar normen aan ontleent.

De algemene bepalingen van de verdragen zijn in beginsel niet van toepassing in LGO. Op grond van artikel 355, tweede lid, VWEU is deel IV VWEU wel van toepassing. Deze bepalingen hebben betrekking op handelsverkeer en het vrij verkeer van werknemers.¹⁴¹ Wat betreft het handelsverkeer geldt dat LGO geen invoerrechten hoeven te betalen bij handel met de EU en er gelden geen kwantitatieve beperkingen. Voor handel met LGO moeten lidstaten dus dezelfde regels toepassen als de regels die gelden tussen lidstaten onderling.¹⁴² Andersom, bij handel van de EU naar een LGO, dient de LGO dezelfde voorwaarden aan te houden als de voorwaarden die zij toepast ten opzichte van handel met de lidstaat waarmee de LGO bijzondere betrekkingen heeft.¹⁴³ Bonaire mag bijvoorbeeld bij handelsverkeer met België de regels toepassen die zij gebruikt bij handel met Nederland, terwijl Nederland op haar beurt Bonaire dient te behandelen als een lidstaat. In het kader van vrij verkeer van werknemers stelt de Europese Raad bij verordening en besluit bepalingen vast over de toepassing daarvan.¹⁴⁴

Artikel 355, tweede lid, VWEU zwijgt over het niet toepasselijk zijn van delen van het Unierecht op LGO. Dit, in combinatie met de gedachte achter de associatieregeling, namelijk het betrekken van LGO bij de Europese eenwording, impliceert dat deel IV VWEU niet het enige Unierecht is dat van toepassing is in LGO.¹⁴⁵ Wel wordt deel III VWEU algemeen als niet van toepassing beschouwd. Dit deel heeft betrekking op de regels van de interne markt van de gemeenschap, waar LGO, hoewel zij wel onderdeel zijn van de individuele lidstaten, geen deel van uitmaken.¹⁴⁶ Op grond van deel IV VWEU wordt deel III VWEU uitgezonderd van toepassing op de LGO.¹⁴⁷ Dit is door het HvJ bevestigd in de zaak *Bernard Leplat v. Territory of French Polynesia*, waarin het Hof stelde dat *“failing express reference, the general provisions of the Treaty do not apply to the countries and territories”*.¹⁴⁸ In de bepalingen van deel III VWEU zijn regels omtrent het vrije verkeer van goederen, diensten en kapitaal vastgelegd, maar ook de basis voor samenwerking van lidstaten op het gebied van justitie. De associatieregeling geeft hier zagezegd de limieten voor toepassing op LGO van aan.

Het is echter te resoluut om te stellen dat ook het VEU en deel I VWEU, met betrekking tot fundamentele beginselen, en deel II VWEU, ten aanzien van non-discriminatie en burgerschap van de

¹⁴⁰ Hoogers *supra*, p. 6.

¹⁴¹ Art. 200-201 en art. 202-203 VWEU.

¹⁴² Hoogers *supra*, p. 7.

¹⁴³ Art. 199, tweede lid, VWEU; en Saleh 2012 *supra*, p. 190.

¹⁴⁴ Art. 202 jo. Art. 203 VWEU.

¹⁴⁵ Kochenov 2011a *supra*, p. 5.

¹⁴⁶ HvJ 11 februari 1999, zaak C-390/95 P, *Antillean Rice Mills*, Jur. 1999 p. I-00769, r.o. 36.

¹⁴⁷ Ziller 2011, p. 77.

¹⁴⁸ HvJ 12 februari 1992, zaak C-260/90, *Bernard Leplat v. Territoire de la Polynesie Française*, Jur. 1992 p. I-00643.

Unie niet van toepassing zijn op LGO.¹⁴⁹ Hoewel het Koninkrijk naar Unierecht niet verplicht is meer Unierecht toe te passen op de BES-eilanden dan hierboven beschreven, kan een dergelijke verplichting voortkomen uit nationaal recht.

Hierbij kan gedacht worden aan de Grondwet, die immers ook geldt voor de BES-eilanden. Als Europeesrechtelijke normen ook als zodanig in de Grondwet opgenomen zijn, kan het niet-toepassen van die Europeesrechtelijke norm op de BES-eilanden in strijd zijn met de Grondwet. Op die manier kan ook de Nederlandse wet verplichten tot het toepassen van Unierecht. De vraag of de mogelijkheid om bepaalde delen van het Unierecht buiten toepassing te laten bestaat, dient beantwoord te worden naar Nederlands recht. De normen uit het Unierecht zijn immers Nederlandse rechtsnormen geworden.¹⁵⁰ Het Nederlandse constitutionele recht moet een basis hebben om het Nederlandse recht, ook van Europese oorsprong, buiten toepassing te laten op de BES-eilanden.¹⁵¹ Dit is wat de differentiatiebepaling uit het Statuut voor het Koninkrijk beoogt te doen, waar in hoofdstuk 2 uitgebreider bij is stilgestaan.¹⁵²

Het bovenstaande roept diverse vragen op. Ten eerste kan men zich afvragen of Unierechtelijke normen wel toegepast zouden moeten worden op de BES-eilanden, gezien de grote verschillen die bestaan tussen de eilanden en het Europese vasteland. De eilanden moeten ervoor waken dat zij de aansluiting verliezen met de eigen regio als meer en meer Unierecht gaat gelden. De Europese Unie is immers een regionale organisatie met één interne markt als doel, terwijl de eilanden ten eerste geen deel uitmaken van die interne markt, en bovendien een juist op de Cariben en de eigen regio gerichte markt hebben. De Unierechtelijke normen die doorsijpelen in Nederlandse wet- en regelgeving zijn geformuleerd ten behoeve van de Europese markt. Het dilemma blijft: betere aansluiting bij Europa, omdat de eilanden een band hebben met Nederland, of betere aansluiting met de eigen regio?

Bovendien hebben de eilanden en haar inwoners voor een groot deel geen invloed kunnen uitoefenen op de totstandkoming van Europese regelgeving en derhalve op de hieruit voortvloeiende regelgeving op de eilanden. Pas sinds inwerkingtreding van de gewijzigde Kieswet op 30 oktober 2008 hebben Nederlandse inwoners van de BES-eilanden kiesrecht voor de verkiezing van het Europees Parlement.¹⁵³ Slechts bij de verkiezingen die daarna plaatsvonden hadden de Nederlandse ingezetenen van de BES-eilanden het recht een stem uit te brengen voor de leden van het Europees Parlement. Daarvoor waren zij niet vertegenwoordigd in de besluitvorming, terwijl ook eerder genomen besluiten uiteindelijk kunnen doorwerken in de wet- en regelgeving die geldt op de eilanden.

Anderzijds bestaat er geen verbod tot het invoeren van (meer) Europees recht in een LGO.¹⁵⁴ Het is dan ook mogelijk en uiteindelijk wellicht zelfs onvermijdelijk om via Nederlands recht meer delen van het Unierecht te implementeren. Zoals eerder in deze paragraaf is aangehaald kan een dergelijke verplichting immers voortkomen uit onze eigen Grondwet.

Uit oogpunt van rechtszekerheid kan dit ook wenselijk zijn. Momenteel kent Nederland twee rechtsordes, met alle onduidelijkheid van dien. De 'Nederlandse' rechtsorde, en de rechtsorde die

¹⁴⁹ Ziller *supra*, p. 67-77.

¹⁵⁰ Hoogers *supra*, p. 14.

¹⁵¹ Hoogers *supra*, p. 17.

¹⁵² Art. 1 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

¹⁵³ Wet van 30 oktober 2008 tot wijziging van de Kieswet in verband met het verlenen van het kiesrecht voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement aan alle Nederlanders die in de Nederlandse Antillen en Aruba woonachtig zijn, Stb. 2008, 475.

¹⁵⁴ Hoogers *supra*, p. 14; en Elzinga 2008, p. 159.

geldt op de BES-eilanden en bestaat uit stukjes Nederlands recht en stukjes Antilliaans recht.¹⁵⁵ Deze situatie is onoverzichtelijk. Het invoeren van meer Nederlands recht en daarmee meer Europese normen en het elimineren van Antilliaans recht zal leiden tot meer harmonisatie en uiteindelijk tot één rechtsorde. Wel is het cruciaal dat de bovengenoemde belangen van de BES-eilanden, zoals het erkennen van de eigen culturele waarden en economische belangen, steeds worden bewaakt. Het creëren van één rechtsorde mag niet ten koste gaan van die belangen.

Het bovenstaande heeft betrekking op de territoriale reikwijdte van het Unierecht. Welke delen van het Unierecht daadwerkelijk van toepassing zijn in LGO wordt evenwel voor een aanzienlijk deel bepaald door de personele reikwijdte, zoals in hoofdstuk 4 zal blijken. Veel inwoners van de LGO hebben immers de nationaliteit van een lidstaat en zijn daarmee Unieburgers, waardoor zij aanspraak kunnen maken op rechten uit de Unieverdragen gekoppeld aan het Unieburgerschap.¹⁵⁶ De beperking tot Europees Nederland ten aanzien van het territoriale toepassingsbereik geldt niet voor de personele werking van de Europese verdragen.

Zoals uit hetgeen hiervoor geschreven is blijkt, is veelal onduidelijk welke elementen van het Unierecht van toepassing zijn op de LGO en welke delen niet, vanwege de nationale regels van de lidstaten. De verschillen tussen de hoeveelheid toepasselijk recht op LGO kunnen dan ook groot zijn.

3.4 Conclusie

De staatkundige verandering ten aanzien van de positie van de BES-eilanden binnen het Koninkrijk heeft geen invloed gehad op de positie van de eilanden ten opzichte van de Europese Unie. Evenals het besluit om artikel 134 van de Grondwet te gebruiken als constructie voor opname van de BES-eilanden in het Nederlandse staatsbestel, is ook ten aanzien van de LGO-status van de eilanden besloten deze in ieder geval vijf jaar te behouden en om daarna een evaluatie plaats te laten vinden.

Ten aanzien van het geldende Unierecht op de eilanden, kan gesteld worden dat de territoriale reikwijdte van de algemene verdragsbepalingen beperkt is tot het Europese deel van Nederland. De associatieregeling van deel IV van het VWEU beperkt de toepassing van de bepalingen inzake de interne markt.

Vaststaat dat deel IV VWEU niet de enige bepalingen zijn die van toepassing zijn op de BES-eilanden. Zoals gesteld kan het Nederlands recht bepalen dat wettelijke normen, hoewel met wortels in het Unierecht, van toepassing zijn op de BES-eilanden. Het gaat hier met name om fundamentele beginselen zoals het non-discriminatiebeginsel.

De status van LGO maakt dat slechts een deel van de bepalingen van het Unierecht zich territoriaal uitstrekt tot de BES-eilanden. De Nederlandse ingezetenen van de eilanden zijn echter wel Unieburgers, en op grond daarvan kunnen zij aanspraak maken op de rechten die de verdragen verbinden aan het Unieburgerschap. Het volgende hoofdstuk zal hier nader op ingaan en aantonen dat de mate waarin Unierecht van toepassing is op de BES-eilanden niet zozeer wordt bepaald door het territoir maar voornamelijk door het Unieburgerschap van de inwoners.

¹⁵⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 131, nr. 3, p. 3.

¹⁵⁶ HvJ 12 september 2006, zaak C-300/04, *Eman en Sevinger*, *Jur.* 2006 p. I-8060.

4 De betekenis van het Unieburgerschap voor inwoners van de BES-eilanden

Zoals reeds blijkt uit het voorgaande hoofdstuk, geldt vanwege de LGO-status slechts een deel van het Unierecht op het grondgebied van de BES-eilanden. De rechten waar inwoners van de eilanden aanspraak op kunnen maken zijn echter uitgebreider dan het Unierecht dat geldt op grond van de associatieregeling. Het gaat hier om rechten die de inwoners kunnen ontlelen aan het burgerschap van de Europese Unie. Daar waar het vorige hoofdstuk betrekking had op de territoriale en materiële reikwijdte van de Unieverdragen, gaat dit hoofdstuk over de personele reikwijdte. Na een introductie van het Unieburgerschap en de ‘toekenning’ daarvan aan individuen volgt een bespreking van de rechten en plichten die uit dat burgerschap volgen.

4.1 Het Unieburgerschap

Het begrip ‘burgerschap van de Europese Unie’ werd geïntroduceerd in het Verdrag van Maastricht in 1993. In dit verdrag werd bepaald dat iedere persoon met de nationaliteit van een lidstaat, wordt beschouwd als burger van de Unie. In de verdragen die volgden op het Verdrag van Maastricht (het Verdrag van Amsterdam (1999), het Verdrag van Nice (2003) en tenslotte het Verdrag van Lissabon (2009)) kreeg het Unieburgerschap vervolgens steeds meer inhoud wat betreft de rechten die men eraan kan ontlelen.¹⁵⁷ Het burgerschap van de Europese Unie komt naast het burgerschap van een lidstaat.¹⁵⁸

De verkrijging van het Unieburgerschap hangt samen met de verkrijging van de nationaliteit van een lidstaat. Het bezitten van een nationaliteit van een lidstaat is immers de voorwaarde voor het bezit van het Unieburgerschap. Er zijn geen aanvullende voorwaarden gesteld, zoals de woonplaats van de burger. Ook personen die nooit in de Europese Unie zijn geweest, zijn, als zij de nationaliteit van een lidstaat bezitten, burger van de Europese Unie.¹⁵⁹ De manier waarop het Unieburgerschap wordt verkregen is dan ook afhankelijk van de lidstaat waarvan een persoon de nationaliteit verkrijgt. Veelal verkrijgen inwoners het Unieburgerschap naast het nationale burgerschap bij geboorte, maar in het geval van derdelanders die naar de Europese Unie zijn gemigreerd hangt het moment dat zij het Unieburgerschap kunnen verkrijgen af van de diverse nationale regelingen. De lidstaten zijn zelf bevoegd dit beleid te bepalen en daarmee verantwoordelijk voor het ‘toekennen’ van het Unieburgerschap aan derdelanders.¹⁶⁰

Zo komt een derdelander volgens Italiaanse wetgeving in aanmerking voor het verkrijgen van de Italiaanse nationaliteit door middel van naturalisatie na een verblijf in Italië van tien jaar.¹⁶¹ Overige eisen zijn de afwezigheid van een strafblad en het genereren van eigen inkomsten. In bepaalde gevallen moet ook de huidige nationaliteit worden opgegeven.¹⁶² Verblijft dezelfde derdelander echter in Frankrijk, dan kan hij al na een rechtmatig verblijf van vijf jaar in Frankrijk de Franse nationaliteit verkrijgen, in plaats van tien jaar. De Franse wetgeving stelt daarentegen wel extra eisen aan dit

¹⁵⁷ Isin & Saward 2014, p. 1.

¹⁵⁸ Art. 9 VEU en art. 20, eerste lid, VWEU.

¹⁵⁹ HvJ 7 juli 1992, zaak C-369/90 *Micheletti*, *Jur.* 1992, p. I-04239.

¹⁶⁰ Strumia 2013, p. 262.

¹⁶¹ Er zijn uitzonderingen waardoor personen eerder in aanmerking kunnen komen voor de nationaliteit van een lidstaat, maar in deze paragraaf wordt uitgegaan van de algemene regel.

¹⁶² Farnesia 2011.

verblijf: verblijf betekent dat de betrokkene niet slechts woonachtig moet zijn in Frankrijk maar daar ook zijn professionele en materiële belangen heeft en familiebanden.¹⁶³ Bovendien moet de derdelander (voldoende) kennis hebben van de Franse taal. Het Italiaanse recht kent een dergelijke taaleis niet. Theoretisch gezien kan een derdelander die zijn verblijf heeft in Frankrijk dan ook vijf jaar eerder aanspraak maken op de Franse nationaliteit en daarmee op het Unieburgerschap, de eisen die daaraan worden gesteld zijn subjectiever en uitgebreider dan de voorwaarden voor het verkrijgen van het Italiaanse staatsburgerschap, dat geen additionele eisen stelt.

Bovendien bestaan per land ook verschillen ten aanzien van het toetsen van die nadere voorwaarden, zoals Frankrijk die toepast. Evenals in Frankrijk kan een derdelander ook in Nederland na vijf jaar een aanvraag doen tot naturalisatie,¹⁶⁴ en evenals Frankrijk kent ook de Nederlandse wetgeving een taaleis. Daar waar dit in Nederland wordt getoetst door middel van het inburgeringsexamen gebeurt dit in Frankrijk tijdens een gesprek met een ambtenaar van de immigratiedienst, dat meer ruimte laat voor subjectieve beoordelingen.¹⁶⁵

Ten slotte dient nog te worden opgemerkt dat naast verkrijging van de nationaliteit van een lidstaat door derdelanders na een verblijf in die lidstaat, er ook personen zijn die bij de geboorte weliswaar de nationaliteit van een lidstaat hebben verkregen maar daar nooit gevestigd zijn geweest en zelfs altijd buiten de EU hebben gewoond. Deze personen hebben de nationaliteit verkregen via hun ouders bij geboorte en daarmee ook het Unieburgerschap, hoewel het mogelijk is dat zij buiten dat geen enkele band met die lidstaat en Europese Unie hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een kind van een Nederlandse vader en moeder is geboren in Argentinië.¹⁶⁶ Dat kind hoeft nooit een stap in de EU te hebben gezet om toch het Unieburgerschap te bezitten en aanspraak te kunnen maken op de daaruit voortvloeiende rechten.

Uit het voorgaande blijkt dat het nationaliteitsrecht nog steeds grotendeels een nationale aangelegenheid is, terwijl dit van doorslaggevend belang is voor verkrijging van het Unieburgerschap. De lidstaat bepaalt hoe en in welke situaties het burgerschap wordt verkregen of eventueel ingetrokken en ook welke rechten men heeft op grond van dat burgerschap. Bovendien kan de lidstaat, indien gewenst, meerdere nationaliteiten in het leven roepen. Wat betreft inwoners van LGO is het dan ook niet vanzelfsprekend dat zij Unieburgers zijn. De betrokken lidstaten hebben de mogelijkheid om een afwijkende nationaliteit te ontwerpen voor inwoners van deze gebieden, die buiten de definitie van 'een nationaliteit van een lidstaat' uit artikel 9 VEU en artikel 20 VWEU zouden kunnen vallen.¹⁶⁷ De betreffende personen zouden dan niet als Unieburgers worden aangemerkt. Een voorbeeld hiervan vindt men in de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk.

Het Verenigd Koninkrijk kent zes soorten van de Britse nationaliteit, variërend van Brits staatsburgerschap tot de status van Brits beschermd persoon, dat iemand toekomt als die persoon anders bijvoorbeeld stateloos zou zijn geboren in het Verenigd Koninkrijk of een overzees gebied.¹⁶⁸ De interessantste categorie van de Britse nationaliteit in het kader van dit onderzoek is die van Brits burger van overzeese gebieden. Personen met dit type Britse nationaliteit hebben het recht op een Brits paspoort maar niet op vrij verblijf of werk in het Verenigd Koninkrijk. Evenmin worden zij als Britse

¹⁶³ Service Public 2013.

¹⁶⁴ Overigens is momenteel een voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap aanhangig, waarin wordt voorgesteld deze termijn van vijf jaar te vervangen door een termijn van zeven jaar, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 852 (R2023), nr. 2, p. 2.

¹⁶⁵ IND 2014, p. 6, en Goodman 2010, p. 17.

¹⁶⁶ IND *supra*, p. 2, en Goodman *supra*, p. 17.

¹⁶⁷ Kochenov 2011b, p. 203-204.

¹⁶⁸ Government UK 2014a.

onderdaan beschouwd in het kader van de Europese Unie.¹⁶⁹ Dat wil zeggen dat zij geen Unieburger zijn. Ter vergelijking kan worden opgemerkt dat een persoon in het bezit van het Brits staatsburgerschap wel recht op vrij verblijf en werk in het Verenigd Koninkrijk heeft en ook als Unieburger wordt aangemerkt.¹⁷⁰

Opvallend is dat zowel inwoners van Britse LGO als van andere Britse overzeese gebieden deze vorm van de Britse nationaliteit toekomt.¹⁷¹ Dit benadrukt nogmaals dat de interne staatkundige status van een gebied of die van haar inwoners niet direct van betekenis hoeft te zijn voor de status van dat gebied of die personen ten opzichte van de Europese Unie. De definitie van ‘overzees gebied’ voor het Verenigd Koninkrijk is dan ook anders dan die voor de Europese Unie.

Hoewel lidstaten zelf hun beleid ten aanzien van het nationale burgerschap invullen, is hun bevoegdheid op dit terrein niet absoluut, juist vanwege het Unieburgerschap. Aangezien het intrekken en verlenen van een nationaliteit direct gevolgen heeft voor het bezit van het Unieburgerschap (dat tenslotte slechts aan iemand toekomt die de nationaliteit van een lidstaat bezit), is het HvJ bevoegd om beslissingen van lidstaten aangaande het verlenen en intrekken van nationaliteiten van lidstaten te beoordelen indien zo een beslissing effect kan hebben op het Unieburgerschap van die persoon.¹⁷² Zo oordeelde het Hof dat de nationaliteit van een lidstaat niet zomaar mag worden ingetrokken als dat betekent dat de betrokken persoon daarmee ook automatisch zijn Unieburgerschap verliest omdat hij dan geen nationaliteit van een lidstaat meer heeft.¹⁷³ Als de betreffende persoon ook nog de nationaliteit van een andere lidstaat heeft, is het intrekken van een nationaliteit wel mogelijk, vanzelfsprekend onder de voorwaarden die de nationale wetgeving stelt. In die zin blijft het nationaliteitsrecht een interne aangelegenheid. Slechts als het Unieburgerschap in het geding komt, mengt het Unierecht zich in de zaak. Hoewel lidstaten dus tot op zekere hoogte verantwoordelijk zijn voor wie Unieburger is en wie niet, is hun bevoegdheid aangaande het verlenen en intrekken van een nationaliteit beperkt.

4.2 De Nederlandse nationaliteit

Wat betreft de BES-eilanden dient allereerst te worden opgemerkt dat het Koninkrijk der Nederlanden slechts één nationaliteit kent. Op grond van art. 3, eerste lid, onder c, van het Statuut is het Nederlandschap een aangelegenheid van het Koninkrijk. Het Nederlandschap is dan ook geregeld in de Rijkswet op het Nederlandschap (Rwn). De Rwn kent drie manieren van verkrijgen van het Nederlandschap: van rechtswege, door optie, en door verlening.¹⁷⁴ Als hoofdregel geldt dat de persoon van wie één van de ouders (of beiden) ten tijde van de geboorte Nederlander is, ook (van rechtswege) het Nederlandschap krijgt.¹⁷⁵ Een andere mogelijkheid tot verkrijging van rechtswege is de derde-generatieregels, die inhoudt dat een kind dat ten tijde van zijn geboorte in Nederland hoofdverblijf heeft, en van wie één van de ouders ten tijde van de geboorte ook in Nederland

¹⁶⁹ Government UK 2014b.

¹⁷⁰ Government UK 2014a.

¹⁷¹ Government UK 2014b.

¹⁷² HvJ 2 maart 2010, zaak C-135/08 *Rottmann*, Jur. 2010 p. I-01449, r.o. 39, en: HvJ 7 juli 1992, zaak C-369/90 *Micheletti*, Jur. 1992, p. I-04239. r.o. 10.

¹⁷³ HvJ 2 maart 2010, zaak C-135/08 *Rottmann*, Jur. 2010 p. I-01449, r.o. 39.

¹⁷⁴ Vermeulen 2013, p. 2.

¹⁷⁵ Art. 3, eerste lid, Rwn.

hoofdverblijf heeft, en van wie één van de ouders van die ouder ten tijde van de geboorte ook in Nederland hoofdverblijf heeft, Nederlander is.¹⁷⁶

Naast de voorgenoemde manieren van verkrijging van rechtswege kan het Nederlanderschap ook worden verkregen door optie. Bij verkrijging door optie wordt een schriftelijke verklaring afgelegd waardoor vreemdelingen die sinds geboorte of sinds een in art. 6 Rwn bepaalde periode in Nederland hoofdverblijf hebben, het Nederlanderschap verkrijgen. Optie kan worden geweigerd als een meerderjarige vreemdeling weliswaar sinds vier jaar in Nederland woont maar een andere nationaliteit bezit en niet het mogelijke heeft gedaan daar afstand van te doen.¹⁷⁷ Tot slot is er nog de mogelijkheid tot verlening van het Nederlanderschap, ook wel naturalisatie genoemd. Naturalisatie geschiedt bij koninklijk besluit. Om in Nederland in aanmerking te komen voor naturalisatie moet de betrokkene meerderjarig zijn, minimaal vijf jaar voorafgaande aan het verzoek om naturalisatie in Nederland hoofdverblijf hebben gehad, als 'ingeburgerd' worden beschouwd en bereid te zijn bij de verkrijging van het Nederlanderschap een verklaring van verbondenheid af te leggen.¹⁷⁸ Bovendien moeten geen bedenkingen tegen deze persoon bestaan.¹⁷⁹ Afwijking van voorgenoemde eisen is in sommige gevallen mogelijk. Een verzoek om naturalisatie kan worden afgewezen als de betrokkene moet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde of niet het mogelijke heeft gedaan om afstand te doen van de vreemde nationaliteit die hij tot dan toe bezat.¹⁸⁰

Naast verkrijging regelt de Rwn ook het verlies van het Nederlanderschap. Op grond van art. 14, tweede lid, Rwn kan dit onder andere worden ingetrokken wanneer de betrokken persoon is veroordeeld wegens een ernstig misdrijf (zoals een misdrijf waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld¹⁸¹). De Nederlandse nationaliteit kan daarnaast ook worden ingetrokken als de verkrijgen of verlening daarvan berust op een valse verklaring of bedrog van de betrokkene.¹⁸² Daarnaast dient te worden opgemerkt dat verkrijging van een andere nationaliteit veelal niet betekent dat deze persoon de Nederlandse nationaliteit verliest.¹⁸³ In het geval van een dubbele nationaliteit gaat het Nederlanderschap (van een meerderjarige) onder andere verloren als de betrokkene vrijwillig een andere nationaliteit verkrijgt,¹⁸⁴ en ook als hij tijdens zijn meerderjarigheid een periode van tien jaar of langer, terwijl hij in het bezit was van beide nationaliteiten, zijn hoofdverblijf heeft gehad buiten het Koninkrijk en de gebieden waarop het VEU van toepassing is en niet in dienst was van (een van de landen van) het Koninkrijk of een internationaal orgaan waarin het Koninkrijk is vertegenwoordigd. Dat laatste geldt ook voor partners van personen in een zodanig dienstverband. Kort gezegd betreft het hier diplomatieke dienstverbanden.¹⁸⁵

Aangezien de BES-eilanden deel uitmaken van het Koninkrijk en het Koninkrijk maar één burgerschap kent, is het wellicht niet verwonderlijk dat het merendeel van de inwoners van de BES-eilanden de Nederlandse nationaliteit heeft, van rechtswege of verkregen middels optie of verlening. Van de ingeschreven inwoners van Bonaire is 82% Nederlander, voor Sint Eustatius en Saba is dit

¹⁷⁶ Art. 3, derde lid, *Id.*, en Vermeulen *supra*, p. 2.

¹⁷⁷ Art. 6a, eerste lid, Rwn.

¹⁷⁸ Art. 8, eerste lid, *Id.*

¹⁷⁹ Art. 8, eerste lid, sub c, *Id.*

¹⁸⁰ Art. 9, *Id.*

¹⁸¹ Art. 14, tweede lid, sub a, *Id.*

¹⁸² Art. 14, eerste lid, *Id.*

¹⁸³ Vermeulen *supra*, p. 4.

¹⁸⁴ Art. 15, eerste lid, sub a, Rwn, voor de uitzonderingen op deze regel zie: art. 15, tweede lid, Rwn.

¹⁸⁵ Art. 15, eerste lid, sub c, Rwn.

respectievelijk 60% en 56%.¹⁸⁶ Deze inwoners voldoen derhalve aan de voorwaarde voor bezit van het Unieburgerschap – het bezit van de nationaliteit van een van de lidstaten – en zijn Unieburgers.

4.3 De inhoud van het Unieburgerschap

In het voorgaande hoofdstuk is aangetoond welke Unierechtelijke regels gelden op de BES-eilanden vanwege de LGO-status. Nu zal worden uiteengezet waarmee het Unieburgerschap het geldende Unierecht op de BES-eilanden uitbreidt. Geldend op de BES-eilanden betekent in dit geval niet op het grondgebied van de BES-eilanden, vanwege de status van dat grondgebied, maar geldend door het Unieburgerschap van het merendeel van de inwoners. Het zijn dan ook geen algemene regels ten aanzien van de eilanden maar regels die opgaan voor haar inwoners die Unieburger zijn; het gaat om de personele reikwijdte van het Unierecht.

Zoals eerder bleek, is deel IV van het VWEU van toepassing. Dit betreft immers de associatieregeling van de LGO met de EU. Voor het Unieburgerschap geldt dat deel II van het VWEU van toepassing is. De Unieburgers op de BES-eilanden kunnen genieten van hun rechten en vrijheden zoals vastgelegd in deel II mits deze niet in strijd zijn met deel IV van het verdrag en de gedachte achter de associatieregeling.¹⁸⁷ Mocht een recht bijvoorbeeld betrekking hebben op een bepaling aangaande het territorium van de Unie, dan gelden hier beperkingen omdat de BES-eilanden daar geen deel van uitmaken.

In art. 20 VWEU worden enkele rechten en vrijheden direct opgesomd. Zo wordt hier het recht op diplomatieke bescherming door instanties van een andere lidstaat van de EU in gevallen dat de eigen lidstaat geen instantie heeft gevestigd op het grondgebied van een derde land genoemd en hebben Unieburgers het recht om zich met een verzoekschrift tot het Europees Parlement te wenden en om de Europese ombudsman te raadplegen.¹⁸⁸ Ook hebben Unieburgers actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen van het Europees Parlement, al wordt dit in het verdrag niet nader gespecificeerd en wordt door het Hof overgelaten aan de lidstaat om te bepalen wie voor dit doel als onderdaan wordt aangemerkt.¹⁸⁹ Bovendien heeft iedere burger van de Unie het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en verblijven, hetzij onder voorbehoud van beperkingen en voorwaarden die de verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan kunnen stellen.¹⁹⁰ Ook van belang is het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit, binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen daarin gesteld.¹⁹¹ Hoe het recht op vrij verkeer en het discriminatieverbod dan worden uitgevoerd in LGO zoals de BES-eilanden, onder andere gezien de samenhang van territoriale en personele reikwijdte, zal in hoofdstuk 6 aan bod komen.

Het Unieburgerschap dient tot het versterken van het idee van Europese identiteit en solidariteit. De rechten die aan het burgerschap gekoppeld zijn vullen dit verder in. Het recht op consulaire bescherming in derde landen voegt een externe dimensie toe aan het burgerschap van de Unie en versterkt de identiteit van de Unie in derde landen.¹⁹² Het versterkt het beeld van een Unie

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 31 954, nr. 7.

¹⁸⁷ Kochenov 2011b, p. 199.

¹⁸⁸ Art. 20, tweede lid, sub c en d.

¹⁸⁹ HvJ 12 september 2006, zaak C-300/04, *Eman en Sevinger*, *Jur.* 2006 p. I-8060.

¹⁹⁰ Art. 21, eerste lid, VWEU.

¹⁹¹ Art. 18 VWEU.

¹⁹² COM(2011)149, def., p. 2.

die als een actor optreedt en daarmee de positie van de Unie in het optreden naar buiten.¹⁹³ Het kiesrecht voor het Europees Parlement op zijn plaats versterkt de rol van de burger zelf als politieke actor in de Europese Unie en vergroot de mogelijkheden van Unieburgers om deel te nemen aan de democratische processen.¹⁹⁴ Dit geldt ook voor het indienen van een burgerinitiatief. Daarmee versterkt het de democratische legitimiteit van de EU. Ook het klachtrecht voor de Europese Ombudsman beoogt de democratische legitimiteit te versterken. Unieburgers, NGO's, verenigingen en bedrijven kunnen bij de Ombudsman terecht met klachten over wanbeheer in de instellingen van de Unie.¹⁹⁵ De Ombudsman heeft als doel het bestrijden van misstanden in de instellingen van de Europese Unie. De ratio achter al deze rechten is het beschermen van Unieburgers en het versterken van de democratische legitimiteit van de Europese Unie.

4.4 Ratione loci versus ratione personae

Eerder is aangestipt dat verschillen bestaan tussen de rechten die iemand toekomen vanwege het grondgebied waarop hij zich bevindt, en rechten waarop aanspraak kan worden gemaakt vanwege de status van de persoon zelf. In bepaalde gevallen moet voor gelding van de betreffende bepaling uit het Unierecht sprake zijn van zowel die territoriale reikwijdte als de personele reikwijdte en is één van de twee derhalve niet voldoende. Dit geldt ook ten aanzien van het Unieburgerschap. Zo kunnen Unieburgers, ongeacht of het grondgebied waarop zij zich bevinden deel uitmaakt van de territoriale reikwijdte van de Unieverdragen, een beroep doen op hun recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten en zich tot de Europese ombudsman te wenden.¹⁹⁶ In andere gevallen moet echter aan beide voorwaarden worden voldaan. Dit is afhankelijk van het recht waarom het gaat.

Er bestaat dus verschil tussen de territoriale reikwijdte en de personele reikwijdte van het Unierecht. De territoriale reikwijdte wordt in het geval van de BES-eilanden beperkt door art. 355, tweede lid, VWEU. Het Unieburgerschap kent dergelijke beperkingen niet en heeft betrekking op alle onderdanen van de lidstaten, ongeacht waar zij zijn gevestigd.¹⁹⁷ Ieder recht van een Unieburger die in een LGO is gevestigd en een territoriaal aspect in zich heeft, zou beperkt kunnen zijn in de mate waarin de Unieburger daar aanspraak op kan maken. In het volgende hoofdstuk zal hier uitgebreid op worden teruggekomen in het kader van het vrij verkeer van personen. Gesteld kan worden dat er sprake is van twee categorieën Unieburgersrechten: rechten die niet samenhangen van territoriale reikwijdte en rechten die daar wel van afhankelijk zijn.

Het recht op vrij verkeer zal worden behandeld in hoofdstuk 6, waar zal blijken dat voor volledige toepassing van dit recht voldaan moet zijn aan zowel het personele aspect (het Unieburgerschap) als het territoriale aspect (het moet gaan om grondgebied van de Europese Unie). Rechten die gelden voor Unieburgers zonder dat sprake dient te zijn van een territoriaal werkingsbereik zijn het klachtrecht en het recht op diplomatieke bescherming. Men kan te allen tijde van deze rechten gebruik maken onafhankelijk van het gebied waar hij of zij zich bevindt. Wat betreft het stemrecht voor het Europees Parlement dient opgemerkt te worden dat nationale regels hier invloed op kunnen hebben, zoals bleek in de zaak *Eman en Sevinger*. Het Hof stelde vast dat het EG-verdrag nalaat te preciseren wie precies dat kiesrecht toekomt en dat dit in beginsel aan de lidstaat is

¹⁹³ *Id.*, p. 4.

¹⁹⁴ COM(2013)126, def., p. 2.

¹⁹⁵ Preambule bij Besluit 94/262/EGKS, EG, Euratom.

¹⁹⁶ Art. 20, tweede lid, sub d, VWEU.

¹⁹⁷ Kochenov 2011b, p. 201.

om te bepalen.¹⁹⁸ Nederland gebruikte hiervoor het criterium van woonplaats in Nederland, dat volgens het Hof geen ongeschikt criterium leek. Een territoriaal aspect was mogelijk. In de zaak *Eman en Sevinger* oordeelde het Hof echter dat onderscheid werd gemaakt tussen Nederlanders die in de Nederlandse LGO woonden en Nederlanders die in een derde land woonden. Deze laatste groep had destijds wel de mogelijkheid om te stemmen voor de verkiezingen van het Europees Parlement, terwijl dat voor Nederlanders in de LGO niet mogelijk was. Dat achtte het Hof een ongerechtvaardigd onderscheid, maar in het licht van de vraag of het kiesrecht onafhankelijk is van een territoriaal aspect, moet in het achterhoofd worden gehouden dat de lidstaten de bevoegdheid hebben om een dergelijk criterium in te voeren.

Wat betreft de personele reikwijdte en het Unieburgerschap is de zaak *Eman & Sevinger* van belang. Ten eerste bevestigde het Hof in deze zaak dat deel II van het huidige VWEU inzake het burgerschap van de Unie van toepassing is op personen die de nationaliteit van een lidstaat hebben en woonachtig zijn in een LGO. De stelling van de Nederlandse regering dat Nederlandse inwoners van Aruba of de Antillen weliswaar Unieburgers waren maar vanwege hun woonplaats geen aanspraak zouden kunnen maken op de daaraan verbonden rechten, werd niet gehonoreerd.¹⁹⁹ In *Eman en Sevinger* werd bevestigd dat het Unieburgerschap niet zijn waarde verliest als de burger zich niet op het grondgebied van de EU bevindt.

Dat beperkingen van die rechten mogelijk zijn, is gezien de gedachte achter de associatieregeling begrijpelijk. Geen beperkingen zou immers betekenen dat de LGO in praktijk min of meer onderdeel van de interne markt worden en dat is niet het doel dat met een LGO-status wordt nagestreefd en wellicht zelfs onwenselijk, gezien de bijzondere kenmerken van de LGO, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Voor volledige toepassing van het recht op vrij verkeer moet de betrokkene zowel het Unieburgerschap bezitten en moet sprake zijn van de *ratione loci*. Dit zal aan bod komen in hoofdstuk 6.

4.5 Conclusie

Het Unieburgerschap is een burgerschap dat iedere burger met de nationaliteit van een lidstaat toekomt. In die zin hebben lidstaten grotendeels zelf in de hand wie als Unieburger wordt aangemerkt. Als iemand echter het Unieburgerschap bezit, heeft een lidstaat echter niet de absolute bevoegdheid om het nationale burgerschap weer in te trekken, juist omdat dit gevaar oplevert voor de status van de betrokkene als Unieburger. In die zin kan het Unieburgerschap worden gezien als fundamenteel: dat een persoon het Unieburgerschap verliest moet worden voorkomen, en in die zin beschermt het ook tegen een nationale maatregel tot intrekking van het nationale burgerschap.

Aan de andere kant moet worden geconcludeerd dat, hoewel het Unieburgerschap sinds de introductie meer inhoud heeft gekregen en zeker voor Unieburgers die zich ook daadwerkelijk op het grondgebied van de EU bevinden met name op het gebied van vrij verkeer mogelijkheden biedt, er ook beperkingen bestaan. Weliswaar kan een aantal rechten slechts op grond van de personele reikwijdte worden genoten maar de belangrijkste rechten en vrijheden, zoals ook het recht op vrij verkeer, zijn alleen van toepassing indien aan een aantal additionele voorwaarden is voldaan, is in dit hoofdstuk al gebleken. De bescherming van Unieburgers door Unierechtelijke normen is dan ook niet absoluut, zoals ook in volgende hoofdstukken zal worden uiteengezet.

¹⁹⁸ HvJ 12 september 2006, zaak C-300/04, *Eman en Sevinger*, Jur. 2006 p. I-8060.

¹⁹⁹ *Id.*, r.o. 29.

In dit hoofdstuk en voorgaande hoofdstukken is uiteengezet hoe de BES-eilanden dienen te worden gekwalificeerd, zowel ten opzichte van Nederland als ten opzichte van de EU. Nu dit kader duidelijk is, kan de eerste voorwaarde voor het überhaupt van toepassing zijn van Unierechtelijke bepalingen, namelijk dat het niet mag gaan om een zuiver interne situatie, worden getoetst. Met het oog op de toepassing van Unierechtelijke bepalingen op de BES-eilanden is dit een belangrijk begrip. Inmiddels is gebleken dat het niet gaat om een interne landsgrens binnen het Koninkrijk (de eilanden zijn immers openbare lichamen), maar dat de eilanden ten opzichte van de EU wel buiten het grondgebied vallen. In het volgende hoofdstuk zal worden onderzocht of een verplaatsing, zoals een verhuizing, van de BES-eilanden naar het Europese deel van Nederland moet worden aangemerkt als een zuiver interne situatie of niet.

5 De zuiver interne situatie

Met het oog op de toepasselijkheid van Unierechtelijke bepalingen op de BES-eilanden zijn diverse vragen al aan bod gekomen, zoals hoe het grondgebied van de eilanden moet worden gekwalificeerd en wat de status van de inwoners is. Er is aangetoond dat de BES-eilanden weliswaar deel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel maar niet van de Europese Unie. Dit is een belangrijke constatering voor de in dit hoofdstuk te beantwoorden vraag, welke luidt: is sprake van een zuiver interne situatie, als een inwoner van de BES-eilanden zich verplaatst van één van de eilanden naar Europees Nederland? Wordt deze vraag met ja beantwoord, dan valt deze situatie buiten de werkingssfeer van het Unierecht. Het betreft dan een louter nationale aangelegenheid en men komt niet toe aan de eigenlijke vraag in hoeverre deze persoon aanspraak kan maken op bescherming onder Unierechtelijke bepalingen. Het Unierecht geldt niet. In dit hoofdstuk zal aan de hand van jurisprudentie eerst worden uiteengezet wat wordt verstaan onder een 'zuiver interne situatie'. Vervolgens zal worden getoetst of in het bovengenoemde voorbeeld, namelijk een verplaatsing van een persoon van LGO naar de lidstaat waartoe die LGO behoort, een zuiver interne situatie betreft. Ten slotte worden de consequenties van deze kwalificatie worden uiteengezet.

5.1 Het concept 'zuiver interne situatie'

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie valt een situatie buiten de werkingssfeer van de Verdragen indien sprake is van een 'zuiver interne situatie'. Dit zijn situaties die geen enkel aanknopingspunt hebben met het Unierecht en waarvan alle relevante elementen geheel in de interne sfeer van één lidstaat liggen.²⁰⁰ Indien geen grensoverschrijdend element kan worden gevonden dat als aanknopingspunt kan dienen voor het toepassen van het Unierecht, komt het Hof aan het toetsen van de materiële bepalingen niet toe: er is dan sprake van een interne aangelegenheid. Verdragsbepalingen kunnen niet worden toegepast op activiteiten waarvan alle relevante elementen in de interne sfeer van één enkele lidstaat liggen.²⁰¹

Een 'grensoverschrijdend element' kan liggen in een fysieke verplaatsing van de ene naar de andere lidstaat (meestal van de lidstaat waarvan de betrokken persoon burger is naar een andere lidstaat). Voorbeelden zijn het verlenen van diensten of het hebben genoten van een opleiding in een andere lidstaat.²⁰² Daarnaast moet sprake zijn van een band met een economische activiteit. Deze tweede voorwaarde geldt niet voor het Unieburgerschap.²⁰³

Een voorbeeld betreft de zaak van Ruiz Zambrano. De heer Ruiz Zambrano en zijn vrouw, beiden met de Colombiaanse nationaliteit, komen in 1999 naar België, alwaar zij asiel aanvragen. Steeds worden de verblijfsaanvragen afgewezen. Het echtpaar heeft dan ook geen recht op verblijf voor onbepaalde duur gekregen. Tijdens hun verblijf in België hebben zij echter een tweede en derde kind gekregen, die op grond van de Belgische nationaliteitswetgeving de Belgische nationaliteit verkrijgen. Ruiz Zambrano betoogt dat hij, omdat hij ouder is van twee Unieburgers, een afgeleid verblijfsrecht heeft en verwijst naar de zaak Zhu Chen, waarin een dergelijk afgeleid verblijfsrecht werd

²⁰⁰ HvJ 7 februari 1979, zaak C115/78 *Knoors*, Jur. 1979, p. I-00399, r.o. 24; HvJ 28 maart 1979, zaak C-175/78 *Saunders*, Jur. 1979, p. I-1129, r.o. 11; HvJ 11 oktober 2001, zaak C-180/99 *Khalil*, Jur. 2001, p. I-7413, r.o. 69.

²⁰¹ HvJ 5 mei 2011, zaak C-434/09 *McCarthy*, Jur. 2011 p. I-01177, r.o. 45.

²⁰² HvJ 3 oktober 1990, gevoegde zaken C-54/88, C-91/88 en C-14/89 *Nino en anderen*, Jur. 1990 p. I-03537; en HvJ 3 oktober 1990, zaak C-61/89 *Nouchouca*, Jur. 1990 p. I-03551.

²⁰³ Verbist 2011, p. 516.

toegekend aan bloedverwanten van een kind dat burger was van een lidstaat. Door de tussenkomende regeringen en de Europese Commissie werd betoogd dat het om een interne situatie ging aangezien de kinderen van Ruiz Zambrano de Belgische nationaliteit hebben en België nooit hebben verlaten. Er was geen sprake van een grensoverschrijdend element. Het Hof deelt deze opvatting niet en stelt dat aan een burger van een derde land met jonge kinderen die Unieburgers zijn, een verblijfsrecht moet worden toegekend, aangezien weigering hiervan zou betekenen dat de kinderen de Europese Unie zouden moeten verlaten met hun ouders, van wie zij immers afhankelijk zijn.²⁰⁴ Dit zou de kinderen het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van Unieburger ontleende rechten ontzeggen. Het Hof concludeerde dat geen sprake was van een zuiver interne situatie omdat deze belangrijkste aan de status van Unieburger ontleende rechten in het geding waren.

Een ander voorbeeld betreft de zaak van mevrouw McCarthy die zowel de Britse als Ierse nationaliteit bezit. McCarthy woonde in Engeland en wilde een machtiging tot verblijf voor haar Jamaicaanse echtgenoot op grond van Richtlijn 2004/38/EG.²⁰⁵ Het Hof stelt eerst vast dat deze richtlijn niet van toepassing is op een burger die nooit zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend, oftewel: die altijd heeft verbleven in de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit.²⁰⁶ Dat deze burger nog een tweede nationaliteit bezit van een andere lidstaat, doet hier niet aan af.²⁰⁷ Het bezit van een andere nationaliteit op zich is derhalve niet voldoende om een grensoverschrijdend element aan te nemen. Het Hof voegt hieraan toe dat het geval van een Unieburger die nooit gebruik heeft gemaakt van haar recht van vrij verkeer, niet op grond van dat feit alleen kan worden gelijkgesteld met een zuiver interne situatie.²⁰⁸ Desalniettemin concludeert het Hof dat niet blijkt dat de nationale immigratiewetgeving tot gevolg heeft dat McCarthy het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan haar status van Unieburger ontleende rechten, of dat de uitoefening van haar recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten wordt belemmerd.²⁰⁹ Alle relevante elementen liggen in de interne sfeer van één lidstaat.²¹⁰

Hoewel aan Ruiz Zambrano wel een verblijfsrecht werd toegekend, stelde het Hof in de zaak McCarthy dat McCarthy's rechten als Unieburger niet in het geding waren. Het verschil zit in de afhankelijkheid van de Unieburgers. Indien Ruiz Zambrano geen verblijfsrecht had gekregen, had hij de Unie moeten verlaten en zijn kinderen hadden hem moeten vergezellen. In het geval van McCarthy echter betekende geen verblijfsrecht voor haar echtgenoot niet dat McCarthy zelf werd aangetast in haar Unieburgerschap.

In haar conclusie bij de zaak Ruiz Zambrano schrijft advocaat-generaal Sharpston dat een daadwerkelijke fysieke verplaatsing niet per se een vereiste is voor het uitoefening van de rechten gekoppeld aan het Unieburgerschap.²¹¹ Zij verwijst naar de zaken Carpenter, Garcia Avello, Chen en Rottmann. In de zaak Carpenter verkrijgt de Filipijnse echtgenote van de Brit Carpenter het verblijfsrecht op grond van het feit dat Carpenter soms diensten verleent in andere lidstaten. Indien zijn vrouw het land zou moeten verlaten, zou dit hun gezinsleven in gevaar brengen. Volgens het Hof

²⁰⁴ HvJ 8 maart 2011, zaak C-34/09 *Ruiz Zambrano*, *Jur.* 2011 p. I-1232, r.o. 45.

²⁰⁵ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

²⁰⁶ HvJ 5 mei 2011, zaak C-434/09 *McCarthy*, *Jur.* 2011 p. I-01177, r.o. 43.

²⁰⁷ *Id.*, r.o. 41.

²⁰⁸ *Id.*, r.o. 46.

²⁰⁹ *Id.*, r.o. 47.

²¹⁰ *Id.*, r.o. 55.

²¹¹ HvJ 8 maart 2011, zaak C-34/09 *Ruiz Zambrano*, *Jur.* 2011 p. I-1232, concl. Advocaat-Generaal Sharpston, randnrs. 77 en 100.

staat dat in de weg aan het effectieve genot van de fundamentele vrijheid van diensten van de heer Carpenter.²¹² Hierin lag het grensoverschrijdende element volgens het Hof. Men kan echter tegenwerpen dat het garanderen van het recht op gezinshereniging niet noodzakelijk is voor de vrije uitoefening van interstatelijke economische activiteit.²¹³ Het grensoverschrijdende element was dan ook erg vaag.

Hetzelfde geldt voor de zaak Garcia Avello, waarin het ging om kinderen met een Belgische moeder en een Spaanse vader. De kinderen bezaten beide nationaliteiten maar waren geboren in België en hadden dat land ook niet verlaten. Het Belgische naamrecht kende de kinderen een andere naam toe dan het Spaanse naamrecht, wat voor problemen zou zorgen indien de kinderen later naar Spanje zouden reizen of zich daar zouden vestigen. Deze hypothetische verplaatsing werd door het Hof beschouwd als voldoende aanknopingspunt met het Unierecht.²¹⁴

De zaak Zhu Chen toont gelijkenissen met de zaak Garcia Avello en heeft betrekking op Chinese ouders die rechtmatig in verblijven in het Verenigd Koninkrijk. De vrouw reist naar Noord-Ierland, waar haar dochter Catherine wordt geboren, die op grond van de Ierse nationaliteitswetgeving de Ierse nationaliteit krijgt. Hierna heeft Catherine steeds in Engeland gewoond. Ook hier oordeelde het Hof dat geen sprake was van een zuiver interne situatie.²¹⁵ Evenals in de zaak Garcia Avello bezit een betrokkene twee nationaliteiten en hebben de ouders gebruik gemaakt van het recht op vrij verkeer van personen.

Dat een persoon eerder zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend hoeft evengoed niet de doorslaggevende factor te zijn voor het antwoord op de vraag op sprake is van een zuiver interne situatie. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de zaak Rottmann. De heer Rottmann had door naturalisatie de Duitse nationaliteit verkregen en de Oostenrijkse nationaliteit verloren. Vervolgens kwamen de Duitse autoriteiten tot de ontdekking dat hij fraude had gepleegd bij de procedure tot naturalisatie. Zij wilden Rottmann's Duitse nationaliteit daarom intrekken, wat hem stateloos zou maken. Zowel de Duitse en Oostenrijkse regering als de Europese Commissie betoogden dat het ging om een zuiver interne situatie.²¹⁶ Het Hof stelde allereerst dat het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit tot de bevoegdheid van de lidstaat behoort.²¹⁷ Uiteindelijk oordeelde het Hof dat in dezen wel sprake was van een aanknopingspunt met het Unierecht, omdat in het geval van Rottmann verlies van de Duitse nationaliteit kon leiden tot verlies van zijn Unieburgerschap.²¹⁸

Samenvattend kan worden gesteld dat in twee gevallen geen aanknopingspunt met het Unierecht in de zin van een daadwerkelijke fysieke verplaatsing is vereist om te spreken van een niet zuiver interne situatie.²¹⁹ Ten eerste gaat het om de situatie waarin het effectieve genot wordt ontzegd van de essentie van de aan het Unieburgerschap ontleende rechten (artikel 20 VWEU). Hier kan worden gedacht aan het moeten verlaten van het grondgebied van de Europese Unie. De tweede categorie betreft de situatie waarin de Unieburger wordt belemmerd in zijn recht om te reizen en verblijven op het grondgebied van de Unie (artikel 21 VWEU).²²⁰ Een voorbeeld is de zaak Garcia Avello,

²¹² HvJ 11 juli 2002, zaak C-60/600 *Carpenter*, *Jur.* 2002, I-6279, r.o. 39 en 46.

²¹³ Verbist *supra*, p. 518.

²¹⁴ HvJ 2 oktober 2003, zaak C-148/02 *Garcia Avello*, *Jur.* 2003, I-11613, r.o. 27.

²¹⁵ HvJ oktober 2004, zaak C-200/02, *Zhu Chen*, *Jur.* 2004 p. I-9951.

²¹⁶ HvJ 2 maart 2010, zaak C-135/08, *Rottmann*, *Jur.* 2010 p. I-01449, r.o. 38.

²¹⁷ *Id.*, r.o. 39.

²¹⁸ *Id.*, r.o. 42.

²¹⁹ Verbist *supra*, p. 520-521.

²²⁰ Verbist *supra*, p. 521.

waarin de verschillende namen voor de kinderen een drempel opwierpen ten aanzien van het vrij reizen naar andere delen van de Unie, zoals Spanje.

De rechtspraak van het Hof lijkt in beweging te zijn in de zin dat een daadwerkelijke verplaatsing tussen lidstaten steeds minder belangrijk wordt gevonden. Tot de zaak Ruiz Zambrano werd het begrip interstatelijk element steeds breder geïnterpreteerd zodat ook steeds meer acties en dergelijke daaronder konden vallen.²²¹ Zoals Sharpston ook zei in haar conclusie: als de kinderen ook maar een bezoek hadden gebracht aan Disneyland in Parijs, was waarschijnlijk wel een interstatelijk element gevonden.²²² Het vasthouden aan de voorwaarde van een fysieke verplaatsing naar een andere lidstaat dan de lidstaat van de nationaliteit resulteert soms in moeizame argumentaties in gevallen dat het Hof vindt dat inderdaad geen sprake is van een zuiver interne situatie, maar waar dat niet per se ligt in een dergelijke fysieke verplaatsing, zoals ook de zaak Carpenter aantoonde. Advocaat-generaal Sharpston pleitte er in haar conclusie in de zaak Ruiz Zambrano dan ook voor dat het Hof zou moeten erkennen dat de artikelen 20 en 21 VWEU een afzonderlijk recht om te verblijven op het grondgebied van de lidstaten toekennen, dat onafhankelijk is van enige verplaatsing.²²³ Het Hof is hier in de uitspraak niet op ingegaan.

In de conclusie van de zaak McCarthy zegt advocaat-generaal Kokott daarentegen dat Unieburgers geen recht op verblijf kunnen afleiden wanneer geen sprake is van een grensoverschrijdend element. Zij stelt dat het feit dat een Unieburger meerdere nationaliteiten van lidstaten bezit, weliswaar relevant kan zijn voor de rechtspositie van de burger ten opzichte van hun lidstaat van herkomst, maar dat dit niet zonder meer kan worden uitgebreid naar het verblijfsrecht en de mogelijkheid tot gezinshereniging.²²⁴ Het feit dat een Unieburger een dubbele nationaliteit heeft, heeft niet per definitie tot gevolg dat geen sprake kan zijn van een zuiver interne situatie.²²⁵

De verschillen in opvatting van Sharpston en Kokott vinden hun oorzaak mijns inziens onder andere in één van de fenomenen die het begrip zuiver interne situatie met zich brengt, namelijk het fenomeen omgekeerde discriminatie, een concept dat is toegestaan door het Hof maar volgens velen onwenselijk is. De volgende paragraaf gaat hier nader op in.

5.2 Omgekeerde discriminatie

Bij de afwezigheid van een band met het Unierecht, dat wil zeggen: indien het een zuiver interne situatie betreft, is het mogelijk dat de eigen burgers minder gunstig worden behandeld dan Unieburgers die zich niet in een zuiver interne situatie bevinden. Als sprake is van een zuiver interne situatie, kan de betrokken burger immers geen beroep doen op de bescherming van Unierechtelijke bepalingen. Een burger in dezelfde situatie maar bijvoorbeeld afkomstig uit een andere lidstaat – die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer – kan wel een beroep doen op die Unierechtelijke bepalingen. De laatste bevindt zich niet in een zuiver interne situatie vanwege het interstatelijke element dat hier ligt in de verplaatsing tussen lidstaten. Deze omgekeerde discriminatie houdt in dat burgers in hun eigen lidstaat veelal geen beroep kunnen doen op beschermende bepalingen uit het Unierecht, terwijl burgers van een andere lidstaat dat ten opzichte van diezelfde lidstaat van verblijf

²²¹ Zie ook Craig & De Búrca 2011, p. 829.

²²² HvJ 8 maart 2011, zaak C-34/09 *Ruiz Zambrano*, *Jur.* 2011, p. I-1232, concl. Advocaat-Generaal Sharpston, randnr. 86.

²²³ *Id.*, randnrs. 101 en 122.

²²⁴ *Id.*, randnr. 35.

²²⁵ *Id.*, randnr. 37.

die mogelijkheid wel hebben. Het is zelfs mogelijk dat burgers van een derde land een recht kunnen ontlenen aan het Unierecht waar Unieburgers dat niet kunnen, zoals het Hof in de (politiek controversiële) zaak Akdas vaststelde. Het ging hier om Turkse staatsburgers die in Nederland hebben gewerkt en nadat zij daar arbeidsongeschikt zijn geworden, zijn teruggekeerd naar Turkije. Zij konden aanspraak blijven maken op toeslagen op grond van de Nederlandse Toeslagenwet, terwijl Nederlandse Unieburgers die naar een andere lidstaat verhuizen een dergelijk recht op export van sociale zekerheid niet hebben.²²⁶ Het Hof van Justitie staat omgekeerde discriminatie toe en beschouwt het als een taak van de lidstaten zelf om te bepalen of, en zo ja, op welke manier zij iets aan deze discriminatie willen doen.²²⁷ De kritiek op dit standpunt van het Hof neemt toe, vooral sinds de invoering van het Unieburgerschap en de ruime interpretatie van de bepalingen hieromtrent. Het Hof heeft echter uitdrukkelijk gesteld dat de rechtspraak hierover blijft gelden, ook na invoering van het Unieburgerschap.²²⁸

De ratio achter het toestaan van omgekeerde discriminatie is dat interne aangelegenheden niet behoren tot de competentie van de Europese Unie. Bovendien kan worden beargumenteerd dat het Hof niet de bevoegdheid heeft om omgekeerde discriminatie te verbieden. In dat geval zou immers artikel 18 VWEU moeten worden gewijzigd, zodanig dat het discriminatieverbod wordt uitgebreid naar zuiver interne situaties, wat een wijziging zou zijn van de constitutionele orde waarvoor een Verdragswijziging is vereist.²²⁹

Ook kan volgens het Hof de nationale rechter ook in het geval van een zuiver interne situatie de Unierechtelijke regels toepassen.²³⁰ Het Hof bepaalt wat een zuiver interne situatie is, maar mocht een dergelijke zaak voorkomen bij de nationale rechter, dan staat het deze vrij Unierechtelijke bepalingen in aanmerking te nemen. Zoals het Hof stelde in de zaak Uecker en Jacquet: “Eventuele discriminatie die onderdanen van een lidstaat naar het recht van die staat kunnen ondervinden, vallen binnen de werkingssfeer van dit recht, zodat zij in het kader van het interne rechtstelsel van die staat moeten worden opgelost.”²³¹

Toch meen ik evenals Sharpston dat, met de invoering van het Unieburgerschap, is bevestigd dat de Europese Unie om meer draait dan slechts de economische gemeenschap. De onderdanen zijn nu erkend als burgers, wat impliceert dat zij niet slechts economische productiefactoren zijn, zoals Sharpston stelt, maar individuen in een politieke gemeenschap.²³² De Europese Unie is niet meer puur economisch, de Unie heeft zich ook verbonden tot het beschermen van de fundamentele rechten van haar burgers. Het ‘marktdenken’ heeft tot gevolg dat “onbeweeglijke productiefactoren in een minder gunstige positie komen te verkeren dan hun beweeglijke tegenhangers, ook al bevinden zij zich in alle andere opzichten in overeenkomstige of identieke omstandigheden.”²³³

Hierover heeft het Hof herhaaldelijk gesteld dat het Unieburgerschap niet tot doel heeft de materiële werkingssfeer van het verdrag uit te breiden tot interne situaties die geen enkel

²²⁶ HvJ 26 mei 2011, zaak C-485/07 *Akdas*, *Jur.* 2011, p. I-04499.

²²⁷ *Verbist supra*, p. 511.

²²⁸ *Verbist supra*, p. 511-512.

²²⁹ *Verbist supra*, p. 520.

²³⁰ HvJ 1 april 2008, zaak C-212/06, *Vlaamse Zorgverzekering*, *Jur.* 2008, p. I-01683, r.o. 40.

²³¹ HvJ 5 juni 1997, zaak C-64/96 en C-65/96, *Uecker en Jacquet*, *Jur.* 1997, p. I-03171, r.o. 23.

²³² HvJ 8 maart 2011, zaak C-34/09 *Ruiz Zambrano*, *Jur.* 2011, p. I-1232, concl. Advocaat-Generaal Sharpston, randnr. 131.

²³³ HvJ 8 maart 2011, zaak C-34/09 *Ruiz Zambrano*, *Jur.* 2011, p. I-1232, concl. Advocaat-Generaal Sharpston, randnr. 133.

aanknopingspunt met het Unierecht hebben.²³⁴ We hebben nu echter te maken met een discrepantie tussen het doel van het Unieburgerschap en de praktijk. Omgekeerde discriminatie is in strijd met het idee van Unieburgerschap als een fundamentele status van de Unieburger. De terughoudendheid van het Hof is begrijpelijk gezien haar bevoegdheden maar omgekeerde discriminatie past niet meer in het huidige idee van de Europese Unie, die zich ook verbindt tot het beschermen van de grondrechten van haar burgers.

5.3 Derde land of binnenland?

In paragraaf 5.1 is uiteengezet wanneer een situatie moet worden gekwalificeerd als zuiver intern. Hier is sprake van als de situatie geen enkel aanknopingspunt heeft met het Unierecht en alle relevante elementen geheel in de interne sfeer van één lidstaat liggen. Ook bleek reeds dat de kwalificatie van zuiver interne situaties een grijs gebied is, met voorwaarden die voortdurend in beweging zijn. Het beoordelen van een situatie als al dan niet zuiver intern wordt nog complexer indien het gaat om een handeling of verplaatsing van een LGO ten opzichte van de eigen lidstaat. In het kader van dit onderzoek kan men denken aan de verplaatsing van een Nederlandse inwoner van Bonaire naar Europees Nederland. De LGO is ten slotte geen onderdeel van de Europese Unie, maar wel onderdeel van de lidstaat. Deze paradox en lacunes in de Europese wet- en regelgeving zorgen voor zeer casuïstische jurisprudentie van het Hof.

Om antwoord te kunnen geven op de vraag of sprake is van een zuiver interne situatie indien een Nederlandse inwoner van een Nederlandse LGO naar het Europese deel van Nederland reist, is het van belang te weten hoe een LGO moet worden gekwalificeerd: als binnenland of als derde land. Het begrip derde land kent geen eenduidige definitie. Wat moet worden verstaan onder derde land blijkt niet uit het primaire noch uit het secundaire Unierecht.²³⁵ Evenmin heeft het Hof tot op heden duidelijkheid verschaft over wat wordt verstaan onder derde land. Het etiket derde land blijkt allerm minst een gegeven: waar in de ene situatie een gebied als derde land wordt behandeld, kan datzelfde gebied onder andere omstandigheden als binnenland worden gekwalificeerd, iets wat voornamelijk speelt bij LGO. De hierna te bespreken jurisprudentie zal dit verduidelijken.

In het algemeen kan worden gesteld dat LGO, hoewel zij onderdeel zijn van de individuele lidstaten, geen deel uitmaken van de interne markt van de gemeenschap.²³⁶ Dit geeft echter nog geen antwoord op de vraag of LGO dan als derde land of toch als binnenland moeten worden beschouwd. Zoals in de Considerans van het LGO-besluit staat: “De LGO zijn geen derde landen, maar maken ook geen deel uit van de interne markt”.²³⁷ De kwalificatie van een LGO is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Zo werd in verschillende arresten van het Hof geoordeeld dat bij het verplaatsen van een product van de Nederlandse Antillen naar (Europees) Nederland sprake was van invoer in de Unie.²³⁸ Het Hof stelde dat invoer in de Unie niet alleen kan plaatsvinden vanuit derde landen in eigenlijke zin, maar ook vanuit landen die met de Unie zijn geassocieerd. De LGO is dan wel

²³⁴ HvJ 29 mei 1997, zaak C-299/95, *Kremzow*, ECLI:EU:C:1997:254; HvJ 5 juni 1997, zaak C-64/96 en C-65/96, *Uecker en Jacquet*, Jur. 1997, p. I-03171; en HvJ 1 april 2008, zaak C-212/06, *Vlaamse Zorgverzekering*, Jur. 2008, p. I-01683, r.o. 39.

²³⁵ Kavelaars 2007, p. 6-7.

²³⁶ HvJ 11 februari 1999, zaak C-390/95 P, *Antillean Rice Mills*, Jur. 1999 p. I-00769, r.o. 36.

²³⁷ Considerans LGO-besluit.

²³⁸ HvJ 21 september 1999, zaak C-106/67, *Dutch Antillian Dairy Industry*, Jur. 1999, p. I-05983; HvJ 8 februari 2000, zaak C-17/98, *Emesa Sugar (Free Zone) NV*, Jur. 2000, p. I-00712.

geen derde land, maar in dit geval moet het als zodanig worden behandeld. In de zaak *Emesa Sugar*, die eveneens betrekking had op import van goederen vanuit een LGO naar de Gemeenschap, werd bevestigd dat de LGO geen deel uitmaken van de Unie en in een dergelijke situatie tegenover haar in dezelfde situatie verkeren als derde landen.²³⁹ In zekere zin is dit inherent aan de status van LGO: zou worden geoordeeld dat bij handel van een LGO naar de Unie geen sprake was van invoer in de Unie, dan zou dat impliceren dat de LGO onderdeel is van de interne markt, wat indruist tegen de status van LGO. De LGO maken ten slotte geen deel uit van de douane-unie.²⁴⁰

Daarnaast wordt in veel Unierechtelijke bepalingen wat betreft het begrip “binnenland” verwezen naar artikel 355 VWEU. Een voorbeeld hiervan is de zaak *Van der Kooy*, die betrekking had op de uitleg van Richtlijn 77/388/EEG.²⁴¹ Volgens artikel 3, tweede lid, van deze Richtlijn komt voor toepassing van de Richtlijn “het binnenland” overeen met de werkingssfeer van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap zoals die in artikel 227 EEG-verdrag (thans artikel 355 VWEU) voor elke lidstaat is omschreven.²⁴² Het begrip “binnenland” is in die gevallen dan ook synoniem aan het gebied waarop de Verdragen van toepassing zijn zoals blijkt uit artikel 355 VWEU juncto artikel 52 VEU. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 behoren de LGO daar niet toe. LGO worden dan ook, in het algemeen, niet als binnenland beschouwd.

In het algemeen worden LGO dan ook gelijkgesteld als derde land. Het invoeren van, bijvoorbeeld, een goed vanuit een LGO naar de Unie wordt slechts aangemerkt als een intracommunautaire handeling als een bijzondere bepaling zulks voorschrijft.²⁴³ Alleen indien uitdrukkelijk is voorzien in een gelijkstelling van de LGO met de lidstaten, vallen zij op dezelfde wijze als de lidstaten onder bepalingen van het Unierecht.²⁴⁴

In andere gevallen werden LGO wel beschouwd als onderdeel van de lidstaat, zoals in de zaak *Proccacci en Kaefer* waarin een rechterlijke instantie in Frans Polynesië, een LGO van Frankrijk, werd aangemerkt als een Franse rechterlijke instantie.²⁴⁵ Het verschil in kwalificatie kan op de volgende manier worden verklaard. LGO worden als onderdeel van de EU, of de lidstaat, beschouwd in situaties waarin de Unieverdrag niet specifiek aangeven in hoeverre zij van toepassing zijn, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de prejudiciële procedure, waar ook de zaak *Proccacci en Kaefer* betrekking op had. Daarentegen wordt de LGO als derde land beschouwd als het gaat om het vrij verkeer van goederen, waarvoor zowel het vierde deel van het VWEU als de door de Raad vastgestelde besluiten een complete regeling kennen. Doorslaggevend zijn derhalve het toepasselijke rechtskader en in het bijzonder de doelstellingen van de associatieregeling van deel IV VWEU.²⁴⁶

Dit verschaft echter nog geen helderheid over de situatie waarin het gaat om een handeling tussen een LGO en de lidstaat waartoe die LGO behoort. Moet een dergelijke handeling worden beschouwd als intern of toch als grensoverschrijdend? Het Hof is terughoudend bij het beantwoorden van deze vraag. Het Gerechtshof Amsterdam oordeelde in een zaak met betrekking tot kapitaalverkeer tussen een lidstaat en de eigen LGO en de toepassing van artikel 63 VWEU dat de bepalingen van het

²³⁹ HvJ 8 februari 2000, zaak C-17/98, *Emesa Sugar (Free Zone) NV*, Jur. 2000, p. I-00712.

²⁴⁰ HvJ 28 januari 1999, zaak C-181/97, *Van der Kooy*, Jur. 1999, p. I-00498, concl. Advocaat-Generaal D. Ruiz-Jarabo Colomer, Jur. 1999, p. I-00485.

²⁴¹ HvJ 28 januari 1999, zaak C-181/97, *Van der Kooy*, Jur. 1999, p. I-00498.

²⁴² Art. 3, tweede lid, Richtlijn 77/338/EEG.

²⁴³ HvJ 28 januari 1999, zaak C-181/97, *Van der Kooy*, Jur. 1999, p. I-00498, r.o. 38.

²⁴⁴ HvJ 5 mei 2011, zaak C-384/09, *Prunus*, Jur. 2011, p. I-03319, r.o. 28.

²⁴⁵ HvJ 12 december 1990, zaak C-100/89 en C-101/89, *Proccacci en Kaefer*, Jur. 1990, p. I-00456.

²⁴⁶ HvJ HvJ 5 mei 2011, zaak C-384/09, *Prunus*, Jur. 2011, p. I-03319, concl. Advocaat-Generaal P. Cruz-Villalon, Jur. 2011, p. I-03319.

LGO-besluit geen betrekking heeft op bewegingen tussen een lidstaat en zijn LGO maar slechts ziet op bewegingen van een LGO naar een lidstaat die niet zijn eigen lidstaat is.²⁴⁷ Volgens het Hof maken Nederland en haar Caribische LGO deel uit van dezelfde volkenrechtelijke entiteit – het Koninkrijk der Nederlanden – en gelden de bepalingen uit het LGO-besluit daarom niet voor een handeling die plaatsvindt binnen deze entiteit. In cassatie stelde de Hoge Raad de prejudiciële vraag of de eigen LGO als derde staat moest worden aangemerkt voor de toepassing van artikel 63 VWEU.²⁴⁸ Zelf nam zij aan dat de situatie zuiver intern zou zijn. Het Hof bevestigde in haar arrest dat algemene bepalingen van de Unieverdragen, niet zijnde deel IV van het VWEU, zonder uitdrukkelijke verwijzing niet op de LGO van toepassing zijn.²⁴⁹ Vervolgens stelt het Hof: “Gelet op het bovenstaande dient op de eerste prejudiciële vraag te worden geantwoord, zonder dat behoeft te worden onderzocht in welke mate de Unierechtelijke regels betreffende de verhoudingen tussen de Unie en de LGO van toepassing zijn op een lidstaat en zijn eigen LGO, dat het recht van de Unie aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een belastingmaatregel van een lidstaat waardoor het kapitaalverkeer tussen deze lidstaat en zijn eigen LGO wordt beperkt, in zoverre daarmee de doelstelling van bestrijding van belastingontduiking daadwerkelijk en evenredig wordt nagestreefd.”²⁵⁰ Ook in deze recente uitspraak zwijgt het Hof over de vraag of een LGO als binnenland of derde land moet worden beschouwd ten opzichte van de eigen lidstaat.

Men kan, evenals het Gerechtshof Amsterdam, stellen dat de LGO tot dezelfde volkenrechtelijke entiteit behoort als de lidstaat en dat verkeer van die LGO naar de lidstaat daarom geen grensoverschrijdend aspect heeft. Zoals mr. Geursen stelt: “Een formele benadering sluit aan bij de vraag wie de lidstaat van de EU is. (...) Het Koninkrijk der Nederlanden is de lidstaat; het in Europa gelegen deel van het Koninkrijk is dat niet.”²⁵¹ Een situatie waarbij een verplaatsing plaatsvindt van een Nederlandse LGO naar Europees Nederland vindt plaats binnen een lidstaat en moet dus worden beschouwd als een zuiver interne situatie.

Aan de andere kant kan worden gesteld dat het beoordelen van zo een situatie als zuiver intern leidt tot onwenselijke resultaten. Het wordt wel als onlogisch beschouwd dat bijvoorbeeld vrij verkeer wel geldt tussen Nederland en derde landen zoals Japan maar niet tussen Nederland en de eigen overzeese gebieden. Hoewel uit de huidige jurisprudentie niet kan worden geconcludeerd of voor de toepassing van de verdragsvrijheden de LGO van een lidstaat ten opzichte van de lidstaat waarvan zij onderdeel zijn, moeten worden aangemerkt als derde land, zou een andere conclusie onwenselijk zijn.²⁵²

Het kwalificeren van een handeling die zich afspeelt in een LGO en de eigen lidstaat als zuiver interne situatie leidt inderdaad tot omgekeerde discriminatie, wat reeds is besproken in paragraaf 5.2. Dat een praktisch probleem bestaat, zou naar mijn mening echter niet als juridisch argument moeten worden beschouwd om te stellen dat géén sprake is van binnenland maar van derde land en daarmee niet van een zuiver interne situatie. De kwalificatie van een situatie als zuiver intern zet het Unierecht (grotendeels) buitenspel maar de oplossing dient ergens anders te worden gezocht dan in het dan maar kwalificeren van de LGO als derde land. Dit zou in strijd zijn met de systematiek van het Unierecht en bovendien met de competenties van het Hof, zoals reeds aangestipt in paragraaf 5.2. Een

²⁴⁷ Hof Amsterdam 16 december 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BP0298, r.o. 4.10.

²⁴⁸ HR 23 december 2011, ECLI:NL:HR:2011:BT1530.

²⁴⁹ HvJ 5 juni 2014, zaak C-24/12 en C-27/12, *X BV en TBG Limited*, ECLI:EU:C:2014:1385, r.o. 45.

²⁵⁰ *Id.*, r.o. 54.

²⁵¹ HR 9 april 2010, FED 2010/76 m.nt. mr. W.W. Geursen.

²⁵² P. Wattel 2014.

verdragswijziging waarbij artikel 18 VWEU zou worden uitgebreid met zuiver interne situaties past beter in het systeem van het Unierecht.

5.4 De BES-eilanden: het ene buitenland is het andere niet

Op grond van voorgenoemde jurisprudentie van het Hof inzake de zuiver interne situatie en het kwalificeren van een LGO als derde land of binnenland, moet worden gesteld, in navolging van het Gerechtshof Amsterdam en mr. Geursen, dat een verplaatsing van een LGO naar de eigen lidstaat een binnenlandse handeling betreft, tenzij sprake is van een onderwerp waarvoor zowel het vierde deel van het VWEU als de besluiten vastgesteld door de Raad een complete regeling kennen.

In het kader van dit onderzoek volgt dan dezelfde vraag met betrekking tot het vrij verkeer van personen. Dient een verplaatsing van een persoon van de BES-eilanden naar Europees Nederland te worden aangemerkt als zijnde een zuiver interne situatie? Ook hier behoort allereerst weer te worden bepaald of de BES-eilanden als binnenland of als derde land moeten worden beschouwd. Aangezien het hier een LGO en de eigen lidstaat betreft, moet worden geconcludeerd dat de BES-eilanden moeten worden gekwalificeerd als binnenland. De vervolgvraag is of dan ook sprake is van een zuiver interne situatie. Dit is vanzelfsprekend afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Gaat men uit van een Nederlandse inwoner, waar geen sprake is van een grensoverschrijdend element, dan is inderdaad sprake van een zuiver interne situatie. Een voorbeeld is een Nederlandse inwoner van Bonaire die wil verhuizen naar Eindhoven en verder geen (economische) banden heeft met andere lidstaten. Heeft deze inwoner, naast de Nederlandse, ook de Belgische nationaliteit, of werkt hij in Duitsland, dan is het waarschijnlijk dat het Hof dit zou beschouwen als grensoverschrijdend element. In dat geval liggen niet alle relevante elementen in de interne sfeer van één lidstaat. Een andere manier om de kwalificatie als zuiver interne situatie te vermijden is om als Nederlander vanaf de BES-eilanden naar België te reizen en van daaruit naar Nederland. Het reizen van Nederland naar België vindt immers in verschillende lidstaten plaats.

Een grensoverschrijdend element is derhalve doorslaggevend voor het kwalificeren van een verplaatsing van de BES-eilanden naar Europees Nederland als zijnde geen zuiver interne situatie en daarmee voor het van toepassing zijn van het Unierecht. Om überhaupt toe te komen aan het toetsen van Unierechtelijke bepalingen mag dan ook geen sprake zijn van een zuiver interne situatie. Dit is belangrijk in het kader van hoofdstuk 6, waarin zal worden onderzocht in hoeverre inwoners van de BES-eilanden het recht op vrij verkeer van personen toekomt.

5.5 Conclusie

Zuiver interne situaties vallen buiten het toepassingsbereik van het Unierecht. Er is sprake van zo een situatie als alle relevante elementen binnen de interne sfeer van één lidstaat liggen. Zuiver interne situaties kunnen leiden tot omgekeerde discriminatie, een negatief bijeffect van de systematiek van het Unierecht. Het lijkt erop dat het Hof poogt deze omgekeerde discriminatie zoveel mogelijk uit te bannen door het begrip grensoverschrijdend element op te rekken maar het verbieden van omgekeerde discriminatie ligt buiten haar bevoegdheden.

Ook de kwalificatie van een LGO in de context van een handeling tussen die LGO en de eigen lidstaat is een schimmig gebied waar het Hof zich tot dusver niet eenduidig over heeft uitgelaten.

Afgaande op de jurisprudentie en bovenal de systematiek van het Unierecht, moet worden geconcludeerd dat in een dergelijke situatie de LGO dient te worden aangemerkt als zijnde binnenland.

Dit heeft wel tot gevolg dat veel situaties zullen worden beschouwd als zuiver intern. Dit praktische probleem is echter geen grond om te ijveren voor de kwalificatie van een eigen LGO als derde land, wat niet zou aansluiten bij de systematiek van het Unierecht.

Ook bij het reizen van de BES-eilanden naar Europees Nederland zal, bij afwezigheid van een grensoverschrijdend element, worden gesproken van een zuiver interne situatie. In die gevallen komt men niet toe aan het toetsen van Unierechtelijke bepalingen zoals de bepalingen omtrent het vrij verkeer van personen. Weliswaar staat het de nationale rechter volgens het Hof vrij om ook in het geval van een zuiver interne situatie de Unierechtelijke regels toe te passen,²⁵³ de Nederlandse Grondwet kent het toetsingsverbod waardoor de rechter een wet in formele zin niet kan toetsen aan de Grondwet of algemene rechtsbeginselen, wat de waarde van deze mogelijkheid gedeeltelijk afzwakt.²⁵⁴

Dat het reizen van de BES-eilanden naar Europees Nederland veelal wordt aangemerkt als een zuiver interne situatie wil niet zeggen dat inwoners van de BES-eilanden geen aanspraak kunnen maken op vrij verkeer van personen. Het gaat hier immers slechts over het reizen naar Nederland en situaties waarin zich geen grensoverschrijdende elementen voordoen. In hoofdstuk 6 wordt onderzocht in hoeverre Nederlandse inwoners van de BES-eilanden vrij verkeer van personen hebben in situaties die wel binnen het toepassingsbereik van het Unierecht vallen.

²⁵³ HvJ 1 april 2008, zaak C-212/06, *Vlaamse Zorgverzekering*, *Jur.* 2008, p. I-01683, r.o. 40.

²⁵⁴ Art. 120 Grondwet.

6 Het recht om vrij te reizen en te verblijven voor Nederlandse inwoners van de BES-eilanden

De Europese Unie kent een gemeenschappelijke markt met vrij verkeer van goederen, diensten, werknemers en kapitaal. Daarnaast is, met de invoering van het Unieburgerschap, ook het recht op vrij verkeer voor Unieburgers ontstaan, los van de vraag of de betrokken persoon economisch actief is. Het recht van Unieburgers om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven heeft de basis in artikel 20, tweede lid, sub a, VWEU. Dit recht wordt beschouwd als een fundamenteel recht van Unieburgers.²⁵⁵ Dit hoofdstuk werpt licht op het recht van vrij verkeer en verblijf voor Nederlandse inwoners van de BES-eilanden, dat wil zeggen: Unieburgers. Ten eerste wordt uiteengezet in hoeverre het Unieburgerschap een zelfstandig recht op vrij verkeer en verblijf garandeert, waarbij ook de interactie met de andere vrije verblijfsrechten zoals die van werknemers aan bod komt. Vervolgens wordt antwoord gegeven op de vraag in welke mate dit recht geldt voor Nederlandse ingezetenen van de BES-eilanden. Aangezien deze personen buiten het grondgebied van de Europese Unie wonen is het Unieburgerschap een belangrijke factor. Ook wordt aandacht besteed aan complicaties die bestaan ten aanzien van het reizen van en naar Europees Nederland en de Nederlandse overzeese gebieden.

6.1 Vrij verkeer van personen

Eén van de fundamentele vrijheden van de Europese Unie is het vrij verkeer van werknemers.²⁵⁶ Ook voor economisch actieve burgers anders dan werknemers in loondienst kent de Europese Unie van oudsher het recht om zich in een andere lidstaat te vestigen en economische activiteiten te ontplooiën.²⁵⁷ Daarnaast kent het VWEU sinds het Verdrag van Lissabon een recht op vrij verkeer en verblijf toe aan Unieburgers.²⁵⁸ De betreffende bepaling stelt dat iedere burger van de Unie het recht heeft zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven.²⁵⁹ Wel kunnen aan dat recht beperkingen en voorwaarden worden gesteld.²⁶⁰ Interessant is dat iedere Unieburger in beginsel het recht op vrij verkeer toekomt, onafhankelijk van de vraag of de betrokken persoon economisch actief is. De vraag is echter of dit echt een zelfstandig recht is of dat uitoefening slechts kan in combinatie met een ander recht, zoals het recht van vrij verkeer voor werknemers.

De categorieën die het Unierecht van oudsher onderscheidt en een recht op vrij verkeer en verblijf toekent zijn: werknemers, voormalig werknemers, werkzoekenden en beschermde familieleden, zelfstandig werkenden en ontvangers van diensten.²⁶¹ Daarnaast zijn drie andere categorieën te onderscheiden te weten studenten die over de grens van hun eigen lidstaat een opleiding genieten, gepensioneerden of anderszins personen die geen werk meer uitvoeren, en alle personen die niet al een recht op verblijf hadden op grond van het Unierecht.²⁶² De laatste drie

²⁵⁵ Van Nuffel & Cambien *supra*; Tryfonidou 2010, p. 333.

²⁵⁶ Artt. 45-48 VWEU.

²⁵⁷ Artt. 49-54 VWEU.

²⁵⁸ Artt. 20-21 VWEU.

²⁵⁹ Art. 20, tweede lid, sub a, VWEU.

²⁶⁰ Art. 21, eerste lid, VWEU.

²⁶¹ Craig & De Búrca *supra*, p. 824.

²⁶² Craig & De Búrca *supra*, p. 824.

groepen vallen tegenwoordig onder de bepalingen van Richtlijn 2004/38/EC, daar waar eerder voor iedere categorie een aparte richtlijn bestond. In de oude richtlijnen werd het recht op verblijf toegekend op voorwaarde dat de betreffende persoon over voldoende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering beschikte. De basis van deze voorwaarden lag in de richtlijnen.

Een groot verschil sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is dat het recht op vrij reizen en vrij verblijven van Unieburgers, en de mogelijke beperkingen en voorwaarden die daaraan mogen worden gesteld, hun basis hebben in het VWEU, daar waar dit voorheen was vastgelegd in de richtlijnen. Artikel 21, eerste lid, VWEU stelt nu dat iedere burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en verblijven “onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.”

Bovendien moeten de beperkingen en voorwaarden die volgens het Verdrag kunnen worden gesteld aan het vrij verkeer voor Unieburgers, proportioneel zijn, zo bleek uit het arrest *Baumbast*.²⁶³ Het Hof oordeelde dat de voorwaarde dat men moest zijn verzekerd voor ziektekosten, zoals werd gesteld in de oude richtlijnen, het recht op verblijf van artikel 20 VWEU ondermijnde. Iedere voorwaarde of beperking die aan het recht op vrij verkeer en verblijf wordt gesteld, moet zodanig worden geïnterpreteerd dat die proportioneel is.²⁶⁴

In dat arrest oordeelde het Hof ook dat artikel 20, eerste lid, VWEU directe werking heeft, ongeacht of zij in loondienst waren of zelfstandig werkten. Dit werd wederom bevestigd in de zaak *Chen*. Het Hof verduidelijkte dat het vrije verblijfsrecht uit artikel 20 VWEU directe werking had voor Unieburgers ook al vallen zij niet in een van de andere categorieën burgers die de Europese Unie onderscheidt.²⁶⁵ De burger in kwestie betrof een pasgeboren kind en de vraag was of haar een recht om vrij te reizen en te verblijven toekwam enkel gebaseerd op haar Unieburgerschap dat zij had vanwege haar Ierse nationaliteit. Daarnaast speelde de discussie of de omstandigheden waaronder het kind de Ierse nationaliteit had verkregen, niet moesten worden gekwalificeerd als misbruik, en of de financiële middelen van haar moeder betrokken mochten worden bij het beoordelen van de vraag of er genoeg middelen waren om te voorkomen dat het kind een last zou worden voor het sociale zekerheidsstelsel van de staat. Het Hof benadrukte dat het kind enkel gebaseerd op haar Unieburgerschap het recht uit artikel 20 VWEU toekwam, waarmee het Hof bevestigde dat de beperkingen en voorwaarden die aan dat recht kunnen worden gesteld proportioneel moeten zijn.²⁶⁶

Ten aanzien van economisch niet-actieve Unieburgers hebben de artikelen 20 en 21 VWEU het recht op vrij verkeer en verblijf uitgebreid. Wat betreft economisch niet-actieve burgers, studenten en werkzoekenden en hun toegang tot sociale zekerheid, zijn hun rechten op sociale zekerheid in andere lidstaten uitgebreid. Daarnaast bestaat de nieuwe categorie burgers die recht tot permanent verblijf hebben in een andere lidstaat dan hun eigen lidstaat, die is ontstaan met de totstandkoming van Richtlijn 2004/38/EC en in principe aan alle Unieburgers toe kan komen, onafhankelijk van de vraag of de betreffende persoon bijstand nodig heeft.²⁶⁷

De zaak *Martínez Sala* betrof een economisch niet-actieve Unieburger, namelijk een Spaans staatsburger die in Duitsland woonde en daar een uitkering ontving. Het Hof diende te oordelen of deze vrouw in aanmerking kwam voor kinderbijslag, in lijn met het Duitse recht. Volgens het Hof geldt dat een Unieburger die rechtmatig verblijft in een andere lidstaat, recht heeft op gelijke behandeling

²⁶³ HvJ 17 september 2002, zaak C-413/99 *Baumbast*, *Jur.* 2002, p. I-07091.

²⁶⁴ Craig & De Búrca *supra*, p. 826.

²⁶⁵ HvJ oktober 2004, zaak C-200/02, *Zhu Chen*, *Jur.* 2004, p. I-9951.

²⁶⁶ *Id.*

²⁶⁷ Craig & De Búrca *supra*, p. 833-834.

met burgers van die lidstaat wat betreft rechten en andere voordelen binnen de reikwijdte van de verdragen.²⁶⁸ Het Hof koppelde het recht op vrij verkeer uit artikel 20, tweede lid, VWEU aan artikel 18 VWEU, dat, binnen de werkingssfeer van de verdragen, discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt. Niet hoefde te worden aangetoond dat Martínez Sala economisch actief was of voornemens was dat te worden. Maar het Hof baseerde Martínez Sala's recht op verblijf niet op de artikelen 20 en 21 VWEU. Zij redeneerde dat Duitsland haar rechtmatig verblijf had toegestaan op grond van de Convention on Social and Medical Assistance van de Raad van Europa, waardoor het Hof niet in hoefde te gaan op de beperkende voorwaarden van de artikelen 20 en 21 VWEU, en evenmin op de vraag of de persoon in kwestie in haar eigen bestaan kon voorzien.²⁶⁹

In de zaak Trojani daarentegen ging het Hof wel concreet in op de beperkende voorwaarden van het verblijfsrecht uit artikel 20 VWEU; er werd namelijk concreet gevraagd of Trojani een verblijfsrecht toekwam op grond van de bepalingen inzake het Unieburgerschap uit de verdragen.²⁷⁰ Trojani was een Frans staatsburger die in België deelnam aan een reïntegratieprogramma van het Leger des Heils en daar een financiële tegemoetkoming voor minvermogenden had aangevraagd. De conclusie van het Hof luidde dat, hoewel Unieburgers geen recht op verblijf kunnen afleiden uit artikel 21 VWEU als zij niet voldoende middelen hebben om in hun bestaan te voorzien in de zin van Richtlijn 2004/38/EC, zij wel, zolang ze rechtmatig verblijven op het grondgebied van een lidstaat, toegang dienen te hebben tot bijstand onder dezelfde voorwaarden als de burgers van die lidstaat, op grond van de artikelen 18 en 21 VWEU.²⁷¹ Mochten lidstaten vermijden dat een persoon in die omstandigheden een beroep doet op sociale zekerheid, dan moeten zij dat doen door middel van het intrekken van het verblijfsrecht van die persoon op grond van een gebrek aan bestaansmiddelen.²⁷²

Zowel de zaak Martínez Sala als de zaak Trojani ging over een Unieburger wiens positie in een lidstaat onzeker was en wiens verblijfsrechten als Unieburger ook onzeker waren vanwege het gebrek aan financiële middelen en een ziektekostenverzekering hadden. Op grond van hun Unieburgerschap hebben zij in beginsel hetzelfde recht op toegang tot sociale zekerheid als staatsburgers van die lidstaat.

Ook de verblijfsrechten voor studenten zijn uitgebreid met inwerkingtreding van de bepalingen inzake het Unieburgerschap. Het arrest inzake de student Gravier droeg een steentje bij aan de ontwikkeling van verblijfsrechten voor economisch niet-actieve burgers. De Franse student Gravier kwam op tegen kosten die hij als niet-Belgische student diende te betalen voor een Belgische opleiding.²⁷³ Naar oordeel van het Hof was discriminatie op grond van nationaliteit met betrekking tot de toegang van een opleiding ontoelaatbaar op grond van artikel 21 VWEU. Volgens het Hof was toegang tot educatie een belangrijk aspect van het vrij verkeer van personen en vallen voorwaarden die men stelt aan toegang tot educatie, zoals hogere inschrijfkosten voor aankomende studenten met een andere nationaliteit, derhalve binnen de werkingssfeer van het verdrag. In de latere arresten Brown en Lair verduidelijkte het Hof dat de non-discriminatie eis betrekking had op gelden die specifiek betrekking hadden op de toegang tot educatie, zoals inschrijfkosten en collegegelden.²⁷⁴

²⁶⁸ HvJ 12 mei 1998, zaak C-85/96 *Martínez Sala*, Jur. 1998, p. I-02691.

²⁶⁹ Craig & De Búrca *supra*, p. 835-836.

²⁷⁰ HvJ 7 september 2004, zaak C-456/02 *Trojani*, Jur. 2004, p. I-07573.

²⁷¹ *Id.*

²⁷² Craig & De Búrca *supra*, p. 836.

²⁷³ HvJ 13 februari 1985, zaak C-293/83 *Gravier*, Jur. 1985, p. I-00593.

²⁷⁴ HvJ 21 juni 1988, zaak C-197/86 *Brown*, ECLI:EU:1988:323; HvJ 21 juni 1988, zaak C-39/86 *Lair*, Jur. 1988, p. 03161.

Eveneens een belangrijk arrest inzake het verblijfsrecht voor studenten was de zaak *Grzelcyk*, waarin een, wederom, Franse student in België een beroep deed op het sociale zekerheidstelsel. Het Hof oordeelde dat hoewel het lidstaten vrij staat te bepalen dat een student die financiële steun nodig heeft, niet langer aan de voorwaarden voor het verblijfsrecht voldoet en dat verblijfsrecht kan intrekken, mag die conclusie niet het *automatische gevolg zijn* van een vraag voor financiële bijstand.²⁷⁵ De woorden “unreasonable burdens” uit de verschillende richtlijnen betekenden volgens het Hof dat er wordt uitgegaan van een bepaalde mate van financiële solidariteit tussen burgers van de verschillende lidstaten, zeker wanneer het gaat om een tijdelijk gebrek aan financiële middelen van een Unieburger.

Bovengenoemde arresten hebben echter allemaal betrekking op personen die in eerste instantie een recht op verblijf werd toegekend en daarna financiële bijstand zochten, en op de eerder genoemde categorieën personen die geen recht op een permanent verblijf hebben. Richtlijn 2004/38/EC heeft ook een dergelijk recht op permanent verblijf geïntroduceerd. Artikel 16 van de richtlijn erkent een permanent verblijfsrecht voor Unieburgers die rechtmatig voor een aaneengesloten periode van vijf jaar hebben verbleven op het grondgebied van een andere lidstaat.²⁷⁶ Dit recht is niet gebonden aan voorwaarden die eerder in de richtlijn worden gesteld, inclusief de eis dat men moet beschikken over voldoende bestaansmiddelen en verzekerd moet zijn voor ziektekosten.²⁷⁷ Als een Unieburger eenmaal een permanent recht op verblijf in een andere lidstaat heeft verkregen, wordt die burger ook op gelijke voet gesteld met staatsburgers van die lidstaat met betrekking tot toegang tot sociale zekerheid, ongeacht hun financiële situatie.²⁷⁸

Uit de besproken jurisprudentie blijkt dat de introductie van het Unieburgerschap het recht op verblijf van Unieburgers heeft beïnvloed, maar dat een beroep op het Unieburgerschap alléén geen grote kans van slagen heeft bij een verzoek om sociale of financiële bijstand. Wel is het een groot verschil met de situatie vóór de introductie van het Unieburgerschap dat vrij verkeer niet meer voorbehouden is aan burgers die over de grens economisch actief willen zijn.²⁷⁹

6.2 Vrij verkeer voor inwoners van de BES-eilanden

Tussen de Europese Unie en de LGO geldt de regel van vrij verkeer van werknemers en vrij verkeer van vestiging, behoudens beperkingen die zijn vereist met het oog op de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid. Die beperkingen dienen te worden gesteld bij nadere overeenkomsten tussen de Unie en de LGO.²⁸⁰ Tot op heden zijn dergelijke overeenkomsten niet afgesloten.²⁸¹ Daarnaast geldt voor alle Unieburgers in de LGO het recht om vrij te verblijven op het grondgebied van de lidstaten op grond van artikel 20, tweede lid, sub a, VWEU, zoals hierboven besproken.

Sinds de introductie van het Unieburgerschap dienen de bepalingen inzake het vrij verkeer van personen niet slechts in het licht van de interne markt te worden gelezen ook in het kader van het Unieburgerschap.²⁸² Vanwege het Unieburgerschap van de ingezetenen van LGO van de lidstaten,

²⁷⁵ HvJ 20 september 2001, zaak C-184/99 *Grzelcyk*, *Jur.* 2001, p. I-06193.

²⁷⁶ Art. 16, Richtlijn 2004/38/EC.

²⁷⁷ Craig & De Búrca *supra*, p. 844.

²⁷⁸ Craig & De Búrca *supra*, p. 844-845.

²⁷⁹ Tryfonidou *supra*, p. 333.

²⁸⁰ Artt. 199, 202 en 203 VWEU.

²⁸¹ Hoogers *supra*, p. 8.

²⁸² HvJ 23 maart 2004, zaak C-138/02 *Collins*, *Jur.* 2004, p. I-02703.

genieten ook zij de rechten die bij deel II van het VWEU zijn gesteld, waaronder ook de bepalingen inzake het vrij verkeer.²⁸³

Zoals bleek in hoofdstuk 5 heeft het Hof meerdere malen bevestigd dat de bepalingen inzake het Unieburgerschap de materiële reikwijdte van de verdragen niet uitbreiden tot zuiver interne situaties.²⁸⁴ Wel legt de invoering van het Unieburgerschap in combinatie met de artikelen 20 en 21 VWEU steeds meer druk op het concept van de zuiver interne situatie. Zo is Richtlijn 2004/38/EC niet van toepassing op Unieburgers die nooit gebruik hebben gemaakt van hun recht om vrij te reizen en verblijven en die altijd in de lidstaat van de eigen nationaliteit hebben verbleven, ook al hadden zij ook een andere nationaliteit.²⁸⁵ De Richtlijn geldt echter wel indien de belangrijkste aan de status van Unieburger ontleende rechten in het geding zijn, wat bijvoorbeeld het geval is als de betrokken persoon het grondgebied van de Europese Unie moet verlaten.²⁸⁶ Het Unieburgerschap breidt de materiële reikwijdte van de verdragen weliswaar niet uit tot zuiver interne situaties, het biedt wel een extra laag bescherming aan Unieburgers, met name ten aanzien van het recht om vrij te reizen en verblijven. Hieruit volgt dat Unieburgers woonachtig in een LGO alleen gebruik kunnen maken van het recht op vrij verkeer als zij zich willen verplaatsen naar het grondgebied van een andere lidstaat dan de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten, tenzij sprake is van een grensoverschrijdend element.²⁸⁷

In het kader van de BES-eilanden betekent dit dat een verplaatsing van de BES-eilanden naar het Europese deel van Nederland, geen verplaatsing tussen twee verschillende lidstaten betreft. De BES-eilanden dienen immers te worden beschouwd als deel van Nederland en niet als derde land, in dezen, zoals is betoogd in hoofdstuk 5. Men kan dan ook slechts een beroep doen op het vrij verkeer van personen als sprake is van een grensoverschrijdend element gelegen in bijvoorbeeld het bezit van een nationaliteit van een andere lidstaat.²⁸⁸ Anders gaat het om een zuiver interne situatie die buiten het bereik van het Unierecht valt. In het geval dat een Nederlandse inwoner van de LGO naar een andere lidstaat dan Nederland reist, valt deze wel onder de reikwijdte van de verdragen.

Het Hof laat geen onderscheid toe op basis van het grondgebied waar een burger verblijft. Het doet er dan ook niet toe of een Unieburger binnen het grondgebied van de EU woont of dat hij woonachtig is in een LGO.²⁸⁹ Nationaliteit is voor de doeleinden van het Unierecht niet langer gekoppeld aan het idee van het grondgebied van de Unie. Artikel 20 VWEU maakt het Unieburgerschap immers slechts afhankelijk van het bezit van een nationaliteit van een van de lidstaten, niet van de plaats van verblijf.²⁹⁰ Het zwijgt over het grondgebied van de Europese Unie. Zelfs personen die nooit een voet op het grondgebied van de Unie hebben gezet, kunnen Unieburger zijn, zoals bleek in

²⁸³ HvJ 12 september 2006, zaak C-300/04, *Eman en Sevinger*, Jur. 2006, p. I-8060, r.o. 29; zie ook Tryfonidou 2010, p. 333.

²⁸⁴ HvJ 29 mei 1997, zaak C-299/95, *Kremzow*, ECLI:EU:C:1997:254; HvJ 5 juni 1997, zaak C-64/96 en C-65/96, *Uecker en Jacquet*, Jur. 1997, p. I-03171; en HvJ 1 april 2008, zaak C-212/06, *Vlaamse Zorgverzekering*, Jur. 2008, p. I-01683, r.o. 39.

²⁸⁵ HvJ 5 mei 2011, zaak C-434/09 *McCarthy*, Jur. 2011 p. I-01177.

²⁸⁶ *Id.*

²⁸⁷ Tryfonidou *supra*, p. 333.

²⁸⁸ HvJ 2 oktober 2003, zaak C-148/02 *Garcia Avello*, Jur. 2003, I-11613; HvJ oktober 2004, zaak C-200/02, *Zhu Chen*, Jur. 2004, p. I-9951.

²⁸⁹ Kochenov 2009a, p. 250-251.

²⁹⁰ *Id.*, p. 251.

hoofdstuk 4.²⁹¹ In *Eman en Sevinger* is bovendien bevestigd dat het Unieburgerschap zijn waarde niet verliest als een Unieburger buiten het grondgebied van de Unie gaat wonen, zoals in een LGO.²⁹²

De conclusie luidt dat Nederlandse inwoners van de BES-eilanden op grond van hun Unieburgerschap het recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten toekomt, maar dat bij het reizen van de BES-eilanden naar Europees Nederland sprake is van een zuiver interne situatie en dan geen beroep kan worden gedaan op dat recht. In deze gevallen is dan ook sprake van omgekeerde discriminatie. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op bijkomende implicaties die deze stand van zaken heeft.

6.3 Complicaties

Wanneer het gaat om reizen van de LGO naar de eigen lidstaat kunnen ingezetenen van die lidstaat derhalve geen beroep doen op de Unierechtelijke bepalingen inzake het vrij verkeer van personen. In de literatuur wordt ook wel beweerd dat het onwaarschijnlijk is dat dit praktische problemen creëert, aangezien het recht om zich vrij te verplaatsen en te vestigen binnen de eigen staat wordt geregeld in het nationale recht.²⁹³ Het tegendeel is echter het geval bij Nederland en haar LGO gezien de roep om vestigingseisen voor Caribische Nederlanders die zich in het Europese deel van Nederland willen vestigen.²⁹⁴ Het wetsvoorstel daaromtrent (Wet Bosman) heeft weliswaar geen betrekking op Nederlandse ingezetenen van de BES-eilanden maar op Nederlanders afkomstig uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten) en valt daarmee buiten het kader van dit onderzoek, het moet gezegd worden dat deze inwoners tussen wal en schip zullen vallen als het wetsvoorstel (in de vorm die nu aanhangig is) wordt aangenomen.

Ook Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn ten slotte LGO en in het kader van het Unierecht moet een beweging van deze eilanden naar Europees Nederland hetzelfde worden gekwalificeerd als een beweging van de BES-eilanden naar Europees Nederland. In hoofdstuk 3 is immers aangetoond dat de interne staatkundige positie van een gebied binnen het Koninkrijk geen invloed heeft op de relatie van dat gebied met de Europese Unie. Een verplaatsing van Aruba, Curaçao of Sint Maarten naar Europees Nederland dient, tenzij sprake is van een grensoverschrijdend element, ook te worden gekwalificeerd als een zuiver interne situatie. Indien de Wet Bosman wordt aangenomen, zullen de Nederlandse inwoners van de drie Caribische landen van het Koninkrijk dan ook tussen wal en schip vallen. Zij kunnen geen beroep doen op het vrij verkeer van personen in het kader van het Unierecht, en de nationale regeling kent hen ook geen vrij verblijfsrecht toe. Dit wetsvoorstel verdient nader onderzoek, het is verontrustend dat een staat de interne mobiliteit van haar burgers zo wil beperken.

Een ander opvallend aspect is dat Unieburgers van een andere lidstaat niet dezelfde rechten hebben als de Unieburgers in de LGO. Zo kan een Unieburger woonachtig in Frankrijk niet op grond van het vrij verkeer van personen naar de BES-eilanden reizen, zolang die LGO dezelfde beperkingen toepast op reizen en verblijf van staatsburgers van de lidstaat waar de LGO toebehoort op staatsburgers van andere lidstaten.²⁹⁵ De LGO vallen immers buiten het territoriaal toepassingsbereik

²⁹¹ HvJ 7 juli 1992, zaak C-369/90 *Micheletti*, *Jur.* 1992, p. I-04239.

²⁹² HvJ 12 september 2006, zaak C-300/04, *Eman en Sevinger*, *Jur.* 2006, p. I-8060.

²⁹³ Zie bijvoorbeeld Tryfonidou *supra*, p. 334.

²⁹⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 325, nr. 2.

²⁹⁵ Ziller 2007.

van het Unierecht. Zoals in hoofdstuk 3 reeds is aangestipt is de verhouding tussen LGO en de Europese Unie niet symmetrisch.

6.4 Conclusie

Het vrij verkeer van personen heeft niet alleen betrekking op economisch actieve burgers. In dat kader heeft men het in Unierechtelijk verband over het vrij verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging. Sinds de invoering van het Unieburgerschap heeft het recht op vrij verkeer van personen ook betrekking op burgers die niet economisch actief zijn. Het recht om vrij te reizen en verblijven op het grondgebied van de lidstaten dat Unieburgers toekomt, kan echter gebonden zijn aan voorwaarden of beperkingen. Wel is dit recht, inclusief de beperkingen en voorwaarden die daaraan mogen worden gesteld, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon verankerd in het verdrag in plaats van in richtlijnen.

Nederlandse ingezetenen van de BES-eilanden hebben evenals alle andere Unieburgers het recht om vrij te reizen en verblijven op het grondgebied van de lidstaten. Uit hoofdstuk 5 bleek echter reeds dat het Unierecht geen bescherming biedt in interne situaties. Caribische Nederlanders kunnen dus geen beroep doen op het recht om vrij te reizen als zij naar Europees Nederland willen. Daar dit een interne aangelegenheid betreft, is het aan het nationale recht om te garanderen dat deze mensen vrij naar Nederland kunnen reizen en daar vrij kunnen verblijven. Voor Nederlandse inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zal de Wet Bosman, indien deze wordt aangenomen, die bewegingsvrijheid beperken.

Voor Nederlanders woonachtig op de BES-eilanden geldt dat het probleem van de zuiver interne situatie kan worden omzeild door een grensoverschrijdend element toe te voegen aan de situatie. Zij kunnen zich bijvoorbeeld eerst naar België verplaatsen alvorens naar Nederland te reizen. Het probleem van omgekeerde discriminatie speelt echter niet alleen bij inwoners van LGO. Dit is slechts een casus die het probleem illustreert.

7 Conclusie

7.1 Stand van zaken

De BES-eilanden maken sinds 10 oktober 2010 deel uit van het Nederlandse staatsbestel als openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Deze constructie is slechts van tijdelijke aard aangezien dat artikel niet is bedoeld voor opname van de eilanden in het Nederlandse staatsbestel. De transitie van de eilanden als onderdeel van de Nederlandse Antillen naar onderdeel van Nederland is dan ook een bijzondere situatie, waarin het Statuut voor het Koninkrijk noch de Nederlandse Grondwet in voorzag.

De interne staatkundige veranderingen ten aanzien van de positie van de eilanden binnen het Koninkrijk hebben geen invloed gehad op de positie van de eilanden ten opzichte van de Europese Unie. Die is ongewijzigd; de eilanden hebben de LGO-status behouden. De algemene verdragsbepalingen gelden niet op de eilanden. Wel werkt meer en meer Unierecht indirect door in wet- en regelgeving die geldt op de eilanden. De eilanden zijn ten slotte onderdeel van het land Nederland, dat wel alle Unierechtelijke bepalingen moet toepassen. Men kan zich afvragen of deze groeiende invloed van het Unierecht op de Caribische eilanden wel positief is. Ten aanzien van algemene rechtsbeginselen zal het beschermingsniveau dat het Unierecht biedt veelal worden toegejuicht, maar zeker aangaande financiële en administratieve zaken moet men onthouden dat de eilanden erg van het Europese Nederland verschillen, waardoor implementatie van Nederlands-Europese regelgeving misschien niet altijd een goed idee is.

De meeste inwoners van de BES-eilanden komt op grond van hun Nederlandse nationaliteit het Unieburgerschap toe. Het Unieburgerschap wordt gezien als de fundamentele status van burgers van de lidstaten maar verschillende rechten die men aan dat burgerschap kan ontleen zijn ook afhankelijk van een territoriaal aspect. Het Unieburgerschap betreft met name rechten die de identiteit van de Europese Unie versterken en de legitimiteit ervan vergroten. Daarnaast kent het Unieburgerschap aan iedere Unieburger het recht om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en daar te verblijven toe.

Dat recht om vrij te reizen en te verblijven voor Unieburgers werkt echter niet wanneer het gaat om een beweging van de BES-eilanden naar Europees Nederland. In dat geval is sprake van een zuiver interne situatie, die valt buiten het toepassingsbereik van de verdragen. Alle relevante elementen liggen dan binnen de interne sfeer van één lidstaat. Zuiver interne situaties geven aanleiding tot omgekeerde discriminatie, omdat de eigen burgers minder bescherming genieten dan burgers van andere lidstaten. Ondanks dat dit wordt gezien als negatief bijeffect, staat het Hof dit toe. Dat is begrijpelijk gezien haar bevoegdheden en de systematiek van het Unierecht. Toch probeert het Hof het begrip grensoverschrijdend element op te rekken, zodat steeds minder situaties binnen de omschrijving van zuiver interne situatie passen. Dat leidt echter ook tot willekeurige uitspraken en is niet in lijn met de systematiek van het Unierecht. Het voorkomen van omgekeerde discriminatie dient plaats te vinden middels een uitbreiding van de non-discriminatie bepaling van artikel 18 VWEU, wat een verdragswijziging betekent.

Ook de kwalificatie van een LGO in de context van een handeling tussen die LGO en de eigen lidstaat is een grijs gebied waarover het Hof zich tot dusver niet eenduidig heeft uitgelaten. Afgaande op de bestaande jurisprudentie en de systematiek van het Unierecht moet worden geconcludeerd dat in het geval van het vrij verkeer van personen de LGO dient te worden aangemerkt als zijnde binnenland. De LGO maakt ten slotte deel uit van dezelfde volkenrechtelijke eenheid als het Europese

Nederland. Dit leidt helaas wel tot de kwalificatie van dergelijke situaties als zuiver intern. Het staat de nationale rechter weliswaar vrij om Unierechtelijke regels toe te passen, aldus het Hof, maar het grondwettelijk toetsingsverbod uit de Nederlandse Grondwet zwakt de waarde van deze mogelijkheid af.

Desondanks komt aan alle Unieburgers, en dus ook aan Nederlandse inwoners van de BES-eilanden het recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten toe. Het vrij verkeer van personen heeft niet langer alleen betrekking op economisch actieve burgers. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is dit recht verankerd in het VWEU in plaats van in richtlijnen en moeten ook de beperkingen en voorwaarden die eraan worden gesteld proportioneel zijn.

Reeds is gebleken dat het Unierecht geen bescherming biedt in interne situaties. Caribische Nederlanders kunnen dan ook geen beroep doen op het recht om vrij te reizen als zij naar Europees Nederland willen. Daar dit een interne aangelegenheid betreft, is het aan het nationale recht om te garanderen dat deze mensen vrij naar Nederland kunnen reizen en daar vrij kunnen verblijven. Voor Nederlandse inwoners van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zal de Wet Bosman, indien deze wordt aangenomen, die bewegingsvrijheid beperken. Dat wetsvoorstel verdient nader onderzoek. De vraag is ook of, als deze wet wordt aangenomen, die betrokken Nederlanders dan wel bescherming genieten van de Unierechtelijke bepalingen als zij bijvoorbeeld via een andere lidstaat naar Nederland reizen. Het betreft dan immers geen zuiver interne situatie meer en het is niet onwaarschijnlijk dat de Wet Bosman dan in strijd is met het recht om vrij te reizen en verblijven van Unieburgers.

Voor Nederlanders die wonen op de BES-eilanden geldt dat de zuiver interne situatie waarschijnlijk geen praktische problemen met zich zal brengen omdat zij vrij kunnen reizen naar Europees Nederland. Ook kunnen zij vrij reizen naar andere lidstaten op grond van hun Unieburgerschap. Caribische Nederlanders zijn volwaardige Unieburgers, hoewel het grondgebied waarop zij wonen geen deel uitmaakt van de Europese Unie.

7.2 Blik op de toekomst

Hoewel de zuiver interne situatie voor Nederlandse inwoners van de BES-eilanden veelal geen problemen zal opleveren als zij willen reizen naar Europees Nederland, blijft het fenomeen omgekeerde discriminatie onwenselijk. Gezien de totstandkoming en de doelen van de Europese Unie is het enigszins begrijpelijk dat dat fenomeen nog bestaat. Het gaat immers om een Europese interne markt, en aan de soevereiniteit van de lidstaten moet zo min mogelijk worden getornd. Toch past het niet bij de ontwikkelingen van de Europese Unie, zoals de introductie van het Unieburgerschap, waarbij burgers niet meer slechts als economische actoren worden gezien en waarbij steeds meer aandacht is voor grondrechten, om omgekeerde discriminatie toe te blijven staan. Het uitbreiden van artikel 18 VWEU naar zuiver interne situaties is weliswaar een verregaande maar naar mijn mening een passende oplossing.

Met betrekking tot de positie van de eilanden binnen het Nederlandse staatsbestel en hun status ten opzichte van de Europese Unie lijkt het erop dat de eilanden verkeren in een spagaat. Ze zijn geassocieerd met de Europese Unie, hebben een directe band met Nederland, en moeten ook nog de aansluiting behouden bij de eigen regio, zeker in het kader van handelsverkeer. De eilanden verschillen dusdanig van het Europese Nederland dat niet geheel duidelijk is welke voordelen de status van de eilanden als openbare lichamen van Nederland heeft. Men denke hierbij aan het voorbeeld van de invoering van Nederlandse belastingwetten, terwijl het niveau van sociale zekerheid 'Antilliaans' blijft.

Het lijkt erop dat een aparte rechtsorde voor de eilanden wellicht meer in het belang van de eilanden is dan opgaan in de Nederlandse rechtsorde, hoewel praktisch gezien onhoudbaar. Wel zullen de eilanden financiële voordelen halen uit hun positie als LGO, gezien bijvoorbeeld de afwezigheid van kwantitatieve beperkingen bij handelsverkeer van de eilanden naar de Europese Unie. Dit staat echter los van de positie van de eilanden binnen het Koninkrijk.

Wat betreft de positie van de eilanden binnen het land, de bestuurslaag, Nederland is nog veel werk aan de winkel. Zeker ten aanzien van de invoering van Nederlandse wet- en regelgeving moet een goede afweging worden gemaakt tussen het belang van de eilanden zelf en het belang van aansluiting bij Nederland. Hoewel dit op het eerste gezicht misschien gemakkelijk hand in hand gaat (de heersende opvatting is immers dat de eilanden profiteren van hun directe band met Nederland), laat de onvrede onder de inwoners zien dat dit niet vanzelfsprekend is.

Op welke manier kunnen de belangen van (de inwoners van) de eilanden worden beschermd, zodat zij niet hun stem verliezen als minderheid in het Nederlandse staatsbestel? Dat zal een van de vragen zijn die tijdens de Rijksevaluatie in 2015 moet worden beantwoord. Het klakkeloos overnemen van Nederlandse wetgeving past niet bij de eilanden en hun karakteristieke kenmerken. De belangen van de eilanden en die van hun inwoners verdienen bescherming. De differentiatieclausule opgenomen in artikel 2, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk stelt slechts dat afwijking van Nederlandse wetgeving noodzakelijk kan zijn, maar misschien is daadwerkelijke autonomie en zeggenschap aangaande bepaalde onderwerpen passender. Door een bevolkingsgroep zeggenschap te geven over zaken die zij erg belangrijk vinden of die erg gevoelig liggen, neemt onvrede af en politieke stabiliteit toe.²⁹⁶ Weliswaar is in het geval van Nederland en haar Caribische eilanden geen sprake van een (gewelddadig) spelend conflict in een zeer verdeelde maatschappij, het gedachtegoed van het consociationalisme kan niettemin inspiratie bieden.

Ook de relatie van de eilanden met de Europese Unie zal tijdens de Rijksevaluatie in 2015 tegen het licht te worden gehouden. De LGO-status is in bepaalde opzichten verwarrend, zeker nu op de eilanden steeds meer Unierechtelijke normen doorwerken via Nederlandse wetgeving en de inwoners het Unieburgerschap toekomt. Een alternatieve status is de status van Ultraperifeer Gebied, wat als gevolg zou hebben dat de eilanden dan wel als onderdeel van de Europese Unie worden beschouwd.²⁹⁷ Meer aansluiting bij de Europese Unie betekent echter ook meer aansluiting bij Europese en West-Europese normen, terwijl de eilanden zo anders zijn. De historische band met Nederland is belangrijk, ook voor de inwoners zoals bleek uit de referenda in 2006, en Nederland heeft ook een verantwoordelijkheid ten opzichte van de eilanden, maar als het gaat om de economie, geografie, cultuur en natuur zijn de eilanden allerm minst Europees. Het is de vraag of het implementeren van Europese normen een positief effect heeft.

De inwoners van de eilanden hebben zich tijdens de referenda uitgesproken voor het behoud van een band met Nederland. Betekent dit ook dat de inwoners een band met de Europese Unie willen? Zijn zij tevreden met de huidige status als LGO of hebben zij de voorkeur voor een andere band? Deze vraag verdient de aandacht.

De rechtsorde op de eilanden bestaat uit stukjes Unierecht, die ieder om een andere reden weer van toepassing zijn, stukjes Nederlands recht, en stukjes Antilliaans recht. Vanwege de bijzondere kenmerken van de eilanden zijn verschillen noodzakelijk en in het belang van de eilanden, maar het is van belang om te voorkomen dat de eilanden tussen wal en schip vallen omdat ze dan weer wel, dan

²⁹⁶ Lijphart 2008, p. 8.

²⁹⁷ Saleh 2012 *supra*, p. 188-189.

weer niet als Nederland worden gekwalificeerd, zowel in de context van Nederlandse wetgeving als in het kader van het Unierecht. De BES-eilanden zijn kleine eilanden die op zijn gegaan in het kleine maar toch veel grotere Nederland. Er moet worden gezocht naar de balans tussen aansluiting bij de eigen regio, aansluiting bij de Europese Unie, en aansluiting bij Nederland.

Bronnen

Literatuur

Barnard 2013

C. Barnard (red.), *The substantive law of the EU*, Oxford: Oxford University Press 2013.

Besselink et al 2002

L.F.M. Besselink, H.R.B.M. Kummeling, R. de Lange, P. Mendelts en S. Prechal, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen: Europa Law Publishing 2002.

Besselink 2011

L.F.M. Besselink, *De constitutionele weg als koninklijke we. Over het proces van ontmanteling van de Nederlandse Antillen*, 2011, dspace.library.uu.nl/handle/1874/212852.

Boor 2008

W.P. Boor, 'Andere openbare lichamen?'. *De Gemeentestem* 2008, 131, p. 637-643.

Bovend'Eert et al 2011

P.P.T. Bovend'Eert et al, *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet*, Deventer: Kluwer 2011.

Broberg & Holst-Christensen 2004

M. Broberg & N. Holst-Christensen, *Free movement in the European Union. Cases, commentaries and questions*, Copenhagen: Djøf Publishing 2004.

Broeksteeg 2009

Broeksteeg, in: *Tekst & Commentaar Grondwet*, Deventer: Kluwer 2014, art. 134 Gw (online, laatst bijgewerkt op 1 september 2009).

Bröring 2008

H.E. Bröring et al, *Schurende rechtsordes. Over de Europese Unie, het Koninkrijk en zijn Caribische gebieden*, Groningen: Europa Law Publishing 2008.

Bröring et al 2009

H.E. Bröring, H.G. Hoogers en D. Kochenov, 'De Caribische Koninkrijksgebieden en de Europese Unie: over de moeizame verhouding tussen Europees en Staatsrecht in Koninkrijksrelaties, 27 november 2009, beschikbaar via: <http://ssrn.com/abstract=1514416>.

Claes 2009

M.L.H.K. Claes, *Europees-rechtelijke aspecten van kiesrecht van Nederlandse onderdanen die in de Antillen en Aruba woonachtig zijn*, 2009.

Craig & De Búrca 2011

P. Craig & G. De Búrca (red.), 'EU Law. Tekst, cases and materials', Oxford: Oxford University Press 2011.

Dijkstra 2003

G.S.A. Dijkstra, *De grondwettelijke verankering van de lichamen voor bedrijf en beroep en andere openbare lichamen*, bijlage III in: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Andere openbare lichamen in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 Grondwet deel III*, Den Haag: Rob 2003, p. 84-105.

Elzinga 2008

D.J. Elzinga, 'Staatsrechtelijke aspecten', in: H.E. Bröring et al, *Schurende rechtsordes. Over de Europese Unie, het Koninkrijk en zijn Caribische gebieden*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 147-159.

Essers et al 2012

G. Essers, A.P. van der Mei en F. van Overmeiren (red.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Deventer: Kluwer 2012.

Holterman 2000

Th. Holterman, Commentaar op artikel 124 van de grondwet. In: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, wededitie 2014, via www.nederlandrechtstaat.nl.

Hoogers 2009

H.G. Hoogers, 'De BES-eilanden, de Grondwet en het Europese recht: over constitutionele en Europeesrechtelijke consequenties van de handhaving van de LGO-status van de BES-eilanden', *RegelMaat* 2009, 24(1), p. 5-23.

Hruškovič 2014

I. Hruškovič, 'Legal aspects of the association of overseas countries and territories with the European Union', *Law and Economics Review* 2014, 5 (1), p. 65-75.

Isin & Saward 2013

E.F. Isin & M. Saward, 'Questions of European citizenship', in: E.F. Isin & M. Saward (ed.), *Enacting European Citizenship*, Cambridge: Cambridge University Press 2013, p. 1-18.

Kavelaars 2007

P. Kavelaars, 'Het buitenland van de Europese Unie', *Weekblad voor Fiscaal Recht* 2007, 919, via Kluwer Navigator.

Kochenov 2008

D. Kochenov, 'Europeesrechtelijke aspecten', in: H.E. Bröring et al, *Schurende rechtsordes: over de Europese Unie, het Koninkrijk en zijn Caribische gebieden*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, p. 63-146.

Kochenov 2009a

D. Kochenov, 'The impact of European citizenship on the association of the Overseas Countries and Territories with the European Community', *Legal Issues of Economic Integration* 2009, 36(3), p. 239-256.

Kochenov 2009b

D. Kochenov, 'Ius tractum of many faces: European citizenship and the difficult relationship between status and rights', *The Columbia Journal of European Law*, 15(2), p. 169-237.

Kochenov 2011a

D. Kochenov, 'The EU and the overseas: outermost regions, overseas countries and territories associated with the Union, and territories sui generis', in: D. Kochenov (ed.), *EU law of the overseas*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2011, p. 3-67.

Kochenov 2011b

D. Kochenov, 'EU citizenship in the overseas', in: D. Kochenov (ed.), *EU law of the overseas*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2011, p. 199-220.

Kochenov 2013

D. Kochenov, 'The essence of EU citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?', *International and Comparative Law Quarterly* 2013, 62(01), p. 97-136.

Leenknecht 2014

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 91 van de grondwet. In: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2014, via www.nederlandrechtstaat.nl.

Lijphart 2008

A. Lijphart, *Thinking about democracy: power sharing and majority rule in theory and practice*, Abingdon: Routledge 2008.

Maas 2013

W. Maas, 'Equality and the free movement of people: citizenship and internal migration', in: W. Maas (ed.), *Democratic citizenship and the free movement of people*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff 2013, p. 9-30.

Murray 2012

F. Murray, *The European Union and Member State territories: a new legal framework under the EU treaties*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2012.

O'Leary 1996

S. O'Leary, *The evolving concept of community citizenship. From the free movement of persons to Union citizenship*, London: Kluwer Law International 1996.

Oostindie & Klinkers 2012

G. Oostindie & I. Klinkers, *Gedeeld Koninkrijk, de ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de vernieuwing van de trans-Atlantische relaties*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2012.

Rogier 2010

L.J.J. Rogier, 'Het Koninkrijk der Nederlanden na de opheffing van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010'. *Ars Aequi* 2010, september, p. 563-572.

Saleh 2011

J.M. Saleh, *Staatsrechtelijke- en constitutionele ontwikkelingen in de Caribische delen van het Koninkrijk één jaar na opheffing van de Nederlandse Antillen*, in: J.M. Saleh, *Constitutionele- en rechtsstatelijke verhoudingen in de landen van het Koninkrijk, in het bijzonder in de Caribische landen van het Koninkrijk*; Twee redevoeringen van prof. mr. J.M. Saleh, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2011, p. 17-34.

Saleh 2012

J.M. Saleh, 'De relatie van de Caribische delen van het Koninkrijk met de Europese Unie', in: H.R.B.M. Kummeling et al, *De samengestelde Besselink*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2012, p. 187-194.

Shuibhne 2012

N.N. Shuibhne, 'EU citizenship after Lisbon', in: D. Ashiagbor, N. Countouris & I. Lianos (eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, p. 136-155.

Strumia 2013

F. Strumia, *Supranational citizenship and the challenge of diversity*, Brill | Nijhoff 2013.

Tryfonidou 2010

A. Tryfonidou, 'The free movement of goods, the Overseas Countries and Territories, and the EU's Outermost Regions: some problematic aspects', *Legal Issues of Economic Integration* 2010, 37(4), p. 317-338.

Van der Burg & Voermans 2012

F.H. van der Burg & W.J.M. Voermans, *Unierecht in de Nederlandse rechtsorde* (Mastermonografieën staats- en bestuursrecht), Deventer: Kluwer 2012.

Van Eijken 2012

H. van Eijken, 'Europees burgerschap, de werkingssfeer van Unierecht & grillige kloven', in: H.R.B.M. Kummeling et al, *De samengestelde Besselink*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2012, p. 84-93.

Van Nuffel & Cambien 2009

P. van Nuffel & N. Cambien, 'De vrijheid van economisch niet-actieve EU-burgers om binnen de EU te reizen, te verblijven en te studeren', *SEW* 2009, 57(4), p. 144-154.

Van Rijn 2009

A.B. van Rijn, 'Dimensions under international law linked to the dissolution of the Netherlands Antilles', *Netherlands Yearbook of International Law* 2009, 40, p. 75-119.

Verbist 2011

V. Verbist, 'De invloed van het Unieburgerschap op zuiver interne situaties', *Rechtskundig Weekblad* 2011, 11, p. 510-527.

Vermeulen 2013

B.P. Vermeulen, Commentaar op artikel 2 van de grondwet. In: In: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2014, via www.nederlandrechtstaat.nl.

Vlemminx en Meuwese 2014

F.M.C. Vlemminx en A.C.M. Meuwese, Commentaar op artikel 93 van de grondwet. In: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2014, via www.nederlandrechtstaat.nl.

Wattel 2014

P. Wattel, 'Derde landen?', *Nederlands Juristenblad* 2014, 1768, via Kluwer Navigator.

Ziller 2007

J. Ziller, 'The European Union and the territorial scope of European territories', *Victoria University Wellington Law Review* 2007, 51, p. 51-63.

Ziller 2011

J. Ziller, 'Outermost regions, overseas countries and territories and others after the entry into force of the Lisbon treaty', in: D. Kochenov (ed.), *EU law of the overseas*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2011, p. 69-88.

Aangehaalde regelgeving en parlementaire stukken

Besluit 94/262/EGKS, EG, Euratom

Besluit van het Europees Parlement van 9 maart 1994 inzake het statuut van de Europese Ombudsman en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van zijn ambt (PbEG 1994, L 113/15)

Besluit 2002/262/EG, EGKS, Euratom

Besluit van het Europees Parlement van 14 maart 2002 tot wijziging van Besluit 94/262/EGKS, EG, Euratom inzake het statuut van de Europese Ombudsman en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van zijn ambt (PbEG 2002, L 92/13)

Besluit 2008/587/EG, Euratom

Besluit van het Europees Parlement van 18 juni 2008 tot wijziging van Besluit 94/262/EGKS, EG, Euratom inzake het statuut van de Europese Ombudsman en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van zijn ambt (PbEU 2008, L 189/25)

Eilandsverordening referendum staatkundige toekomst eilandgebied 2004

Eilandsverordening houdende bepalingen betreffende een op 5 november 2004 te houden referendum over de staatkundige toekomst van het eiland Saba.

decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Saba/30428/30428_2.html.

Eilandsverordening referendum staatkundige toekomst eilandgebied Sint Eustatius 2005

Eilandsverordening referendum staatkundige toekomst eilandgebied Sint Eustatius 2005

decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Sint%20Eustatius/40046/40046_2.html.

Gemeentewet

Goedkeuringswet EEG-verdrag

Wet van 5 december 1957, houdende goedkeuring van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met Bijlagen, Protocolen en Overeenkomst.

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden

Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie

PbEU 2012, C 326/391.

Instellingsverordening Bosschap 1996

Instellingsverordening Bosschap d.d. 20 september 1996.

LGO-besluit

Besluit 2013/755/EU van de Raad van 25 november 2013 betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie ("LGO-besluit"), *PbEU* 2013, L 344.

Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap ten einde de bijzondere associatieregeling van het vierde deel van het Verdrag op de Nederlandse Antillen van toepassing te doen zijn, met Protocol en Bijlage

Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap ten einde de bijzondere associatieregeling van het vierde deel van het Verdrag op de Nederlandse Antillen van toepassing te doen zijn, met Protocol en Bijlage

Protocol betreffende de toepassing van het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap op de niet-Europese delen van het Koninkrijk der Nederlanden

Trb. 1957, 91 (p. 157).

Richtlijn 77/338/EEG

Zesde Richtlijn 77/338/EEG betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting.

Rijkswet houdende goedkeuring Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

Rijkswet van 10 juli 2008, houdende goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocolen en Bijlagen (Trb. 2008, 11), Trb. 2008, 301.

Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Traité Instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
Trb. 1951, 82.

Verdrag betreffende de Europese Unie
PbEU 2012, C 326/13.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
PbEU 2012, C 326/47.

Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met bijlagen
Trb. 1957, 91.

Verdrag betreffende de Europese Unie, met protocollen
Trb. 1993, 159.

Verdrag van Lissabon
PbEU 2007, C 306/1.

Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Wet van 30 oktober 2008 tot wijziging van de Kieswet in verband met het verlenen van het kiesrecht voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement aan alle Nederlanders die in de Nederlandse Antillen en Aruba woonachtig zijn

Wet van 17 mei 2010, houdende goedkeuring van verdragen met het oog op het voornemen deze toe te passen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en van het voornemen tot opzegging van verdragen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IV
Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2006

Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV
Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2007

Kamerstukken II 2007/08, 31 384 (R 1850)
Goedkeuring van het op 13 december 2007 te Lissabon totstandgekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocolen en Bijlagen (Trb. 2008, 11)

Kamerstukken II 2008/09, 31 954

Regels met betrekking tot de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Kamerstukken II 2008/09, 31 959

Aanpassing van wetten in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland (Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Kamerstukken II 2009/10, 31 568

Staatkundig proces Nederlandse Antillen

Kamerstukken II 2009/10, 32 047

Goedkeuring van verdragen met het oog op het voornemen deze toe te passen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en van het voornemen tot opzegging van verdragen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Kamerstukken II 2009/10, 32 186 (R 1901)

Wijziging van verschillende rijkswetten in verband met de verkrijging van de hoedanigheid van land binnen het Koninkrijk door Curaçao en Sint Maarten en de toetreding van Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot het Nederlandse staatsbestel (Rijkswet aanpassing rijkswetten aan de oprichting van de nieuwe landen)

Kamerstukken II 2011/12, 33 131

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer

Kamerstukken II 2011/12, 33 325

Wet regulering vestiging van Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland

Kamerstukken II 2013/14, 33 852 (R2023)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter verlenging van de termijnen voor verlening van het Nederlanderschap en enige andere wijzigingen

Jurisprudentie

Nederland:

Hof Amsterdam 16 december 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BP0298.

HR 9 april 2010, FED 2010/76 m.nt. mr. W.W. Geursen

HR 23 december 2011, ECLI:NL:HR:2011:BT1530.

Europese Unie:

- HvJ 7 februari 1979, zaak C-115/78 *Knoors*, *Jur.* 1979, p. I-00399.
- HvJ 28 maart 1979, zaak C-175/78 *Saunders*, *Jur.* 1979, p. I-1129.
- HvJ 13 februari 1985, zaak C-293/83 *Gravier*, *Jur.* 1985 p. I-00593.
- HvJ 21 juni 1988, zaak C-197/86 *Brown*, ECLI:EU:1988:323.
- HvJ 21 juni 1988, zaak C-39/86 *Lair*, *Jur.* 1988, p. 03161.
- HvJ 3 oktober 1990, gevoegde zaken C-54/88, C-91/88 en C-14/89 *Nino en anderen*, *Jur.* 1990 p. I-03537.
- HvJ 3 oktober 1990, zaak C-61/89 *Nouchoucha*, *Jur.* 1990 p. I-03551.
- HvJ 12 december 1990, zaak C-100/89 en C-101/89, *Procacci en Kaefer*, *Jur.* 1990, p. I-00456.
- HvJ 12 februari 1992, zaak C-260/90, *Bernard Leplat*, *Jur.* 1992, p. I-00643.
- HvJ 7 juli 1992, zaak C-369/90 *Micheletti*, *Jur.* 1992, p. I-04239.
- HvJ 29 mei 1997, zaak C-299/95, *Kremzow*, ECLI:EU:C:1997:254.
- HvJ 5 juni 1997, gevoegde zaken C-64/96 en C-65/96, *Uecker en Jacquet*, *Jur.* 1997, p. I-03171.
- HvJ 12 mei 1998, zaak C-85/96 *Martínez Sala*, *Jur.* 1998, p. I-02691.
- HvJ 28 januari 1999, zaak C-181/97, *Van der Kooy*, *Jur.* 1999, p. I-00498.
- HvJ 11 februari 1999, zaak C-390/95 P, *Antillean Rice Mills*, *Jur.* 1999, p. I-00769.
- HvJ 21 september 1999, zaak C-106/67, *Dutch Antillian Dairy Industry*, *Jur.* 1999, p. I-05983.
- HvJ 8 februari 2000, zaak C-17/98, *Emesa Sugar (Free Zone) NV*, *Jur.* 2000, p. I-00712.
- HvJ 20 september 2001, zaak C-184/99 *Grzelczyk*, *Jur.* 2001, p. I-06193.
- HvJ 11 oktober 2001, zaak C-180/99 *Khalil*, *Jur.* 2001, I-7413.
- HvJ 11 juli 2002, zaak C-60/600 *Carpenter*, *Jur.* 2002, I-6279.
- HvJ 17 september 2002, zaak C-413/99 *Baumbast*, *Jur.* 2002, p. I-07091.
- HvJ 2 oktober 2003, zaak C-148/02 *Garcia Avello*, *Jur.* 2003, I-11613.
- HvJ 23 maart 2004, zaak C-138/02 *Collins*, *Jur.* 2004, p. I-02703.
- HvJ 7 september 2004, zaak C-456/02 *Trojani*, *Jur.* 2004, p. I-07573.
- HvJ 19 oktober 2004, zaak C-200/02, *Zhu Chen*, *Jur.* 2004, p. I-9951.
- HvJ 12 september 2006, zaak C-300/04, *Eman en Sevinger*, *Jur.* 2006, p. I-8060.
- HvJ 1 april 2008, zaak C-212/06, *Vlaamse Zorgverzekering*, *Jur.* 2008, p. I-01683.
- HvJ 23 februari 2010, zaak C-310/08, *Ibrahim*, *Jur.* 2010, p. I-01065.
- HvJ 23 februari 2010, zaak C-480/08, *Teixeira*, *Jur.* 2010, p. I-01107.
- HvJ 2 maart 2010, zaak C-135/08, *Rottmann*, *Jur.* 2010, p. I-01449.
- HvJ 8 maart 2011, zaak C-34/09 *Ruiz Zambrano*, *Jur.* 2011, p. I-1232.
- HvJ 5 mei 2011, zaak C-384/09, *Prunus*, *Jur.* 2011, p. I-03319.
- HvJ 5 mei 2011, zaak C-434/09 *McCarthy*, *Jur.* 2011, p. I-01177.
- HvJ 26 mei 2011, zaak C-485/07 *Akdas*, *Jur.* 2011, p. I-04499.
- HvJ 5 juni 2014, gevoegde zaken C-24/12 en C-27/12, *X BV en TBG Limited*, ECLI:EU:C:2014:1385.

Overig

Advies evaluatie Caribisch Nederland 2014

Advies ten behoeve van de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, College voor de Rechten van de Mens, 5 maart 2014.

COM(2010)603 def.

Commissiedocument 603 van 2010, definitieve versie. Verslag over het EU-burgerschap 2010: het wegnemen van de belemmeringen voor de rechten van EU-burgers.

COM(2011)149 def.

Commissiedocument 149 van 2011, definitieve versie. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Consulaire bescherming voor EU-burgers in derde landen: stand van zaken en verdere maatregelen.

COM(2013)126 def.

Commissiedocument 126 van 2013, definitieve versie. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Voorbereiding van de Europese verkiezingen van 2014: het verloop ervan nog democratischer en efficiënter maken.

Farnesina 2011

Farnesina, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Citizenship, 2011. Via http://www.esteri.it/MAE/Templates/GenericTemplate.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7bCAEFCD4E-B07F-4BF4-9FE0-F01AFB14F5EE%7d&NRORIGINALURL=%2fMAE%2fEN%2fMinistero%2fServizi%2fSportello_Info%2fDomandeFrequenti%2fCittadinanza%2f&NRCACHEHINT=Guest#domanda4.

Government UK 2014a

Government UK. Citizenship and living in the UK, British citizenship, Types of British nationality. Via <https://www.gov.uk/types-of-british-nationality>.

Government UK 2014b

Government UK. Citizenship and living in the UK, British citizenship, Types of British nationality: British overseas territories citizen. Via <https://www.gov.uk/types-of-british-nationality/british-overseas-territories-citizen>.

IND 2014

Immigratie- en Naturalisatiedienst, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Hoe kunt u Nederlander worden? 2014. Via <https://ind.nl/Documents/5013.pdf>.

Nederlandse Orde van Advocaten 2014

Nederlandse Orde van Advocaten, Taken van de orde. Via www.advocatenorde.nl/251/consumenten/taken-van-de-orde.

Raad van State 2003

Raad van State, Voorlichting: Verdieping of geleidelijk uiteengaan? De relaties binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie, 2003. Via <http://www.raadvanstate.nl/publicaties/publicaties.html>.

Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen 2005

Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen, Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie, 2005. Via www.rob-rfv.nl/documenten/autonoom_of_automaat.pdf.

Service Public 2013

Service Public, le site officiel de l'administration française. Naturalisation: conditions à remplir, 2013. Via <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2213.xhtml>.

Slotverklaring van de start Ronde Tafel Conferentie 2005

Slotverklaring van de start Ronde Tafel Conferentie van 26 november 2005, bijlage bij *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 IV, nr. 21.

Slotverklaring van de Miniconferentie 2006

Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 5.