



Netherlands Antilles and the European Union

June 25, 2008

A review of the political structure of the Kingdom of the Netherlands has been taking place for some time: the islands of Curaçao and St Maarten will be assigned the status of a country within the Kingdom, as is currently the case with Aruba, while Bonaire, St Eustatius and Saba (jointly forming the so-called 'BES islands') will become public authorities of the State of the Netherlands. Commissioned by the Ministry of Home Affairs and Kingdom Relations, a research team under the supervision of Prof. Herman Bröring of the University of Groningen investigated the issue of what this change will mean for the relationship between the Caribbean island territories of the Kingdom and the European Union.

With certain exceptions, European law does not currently apply to these island territories. However, it is possible that these territories could acquire the so-called 'status of ultra-peripheral territory' (upt status). This option means that the entire European legal system will apply to these territories, with the acknowledgement of certain exceptions that are concerned with their ultra-peripheral position and a number of other exceptional features of Caribbean island territories, such as their small scale and limited economies.

Approval from the member states

According to the Groningen study, the choice in favour of upt status is not purely a matter for the Kingdom and its territories. All member states of the European Union must agree to the allocation of upt status. This also applies to the BES islands, even although they will officially become a part of the State of the Netherlands. Without approval of this upt status from the member states, the current relationship of association with the European Union will remain in force, which is also the case with the BES islands.

European law not for the whole of the Netherlands

In the new political structure of the Kingdom, it is not legally necessary that the Caribbean island territories obtain the upt status. If the BES islands are not assigned this upt status, this will mean that European law will not apply to the whole of the Netherlands. From the point of view of equal treatment for BES Dutch people and European Dutch people, this should entail no legal problems, as long as there are good reasons for any differences in treatment. If the BES islands are assigned upt status, and Curaçao, Aruba and St Maarten are not, this will mean that a European border will have been erected between the first three and the other three Caribbean territories of the Kingdom.

Isla refinery

The study itself does not provide a response to the issue of whether or not upt status is desirable. However, the study does indicate that the applicability of European law can promote the quality of governance, fair market operations, safety on the workforce, consumer protection, and environmental protection.

The applicability of European environmental regulations would mean that the Isla refinery on Curaçao would have to meet much stricter criteria than those to which it is presently subject, while all kinds of fiscal exemptions and breaches of the basic European Polluter Pays principle would have to be regarded as unlawful support measures. With this, the ongoing operation of this refinery could be threatened. It is up to the political bodies to determine a standpoint in this matter.

Advantages and disadvantages

In general, there are many differences between current Antillean and Aruban law and European law. With the allocation of upt status, adaptations would be necessary in the domains of criminal justice (in the framework of the European guidelines of money laundering, for example), fair competition, corporate law, migration law, and tax law. This last topic involves aspects such as fiscal benefits within so-called 'economic zones' and so-called 'tax holidays' for tourist companies, which could constitute prohibited support measures from the point of view of European law. Furthermore, the applicability of European law is connected to a different system of sales tax, and to higher import duties for basic provisions imported from Venezuela or the United States.

It remains a political matter to decide what ought to be regarded as an advantage or a disadvantage of introducing European law. However, it is evident that, with upt status, one cannot go 'shopping' in the European law catalogue to select only those elements that one views as an advantage.

Damages, fines and redress

The adoption of European law need not be a difficult matter in itself, because one can take Dutch law as an example. But strict adherence to the severe demands of European law may be difficult. And if the European norms are not observed, there is the threat of liability procedures (initiated by citizens and companies) and fine procedures (initiated by the European Commission).

Because the Kingdom is primarily accountable for any damages and fines imposed by the EU, the Kingdom will seek ways to compel the Caribbean countries and BES islands to comply with European law, and to seek redress from these countries and islands in the case of transgression. Accordingly, with regard to Curaçao, Aruba and St Maarten, the Statute and the State law would have to be altered, which is not a matter of rapid adjustment. In the case of the BES islands, the set of instruments used to regulate Dutch municipalities and provinces can be applied.

Change by degrees?

In view of the drastic consequences of the application of European law to Curaçao, Aruba and St Maarten and to the BES islands, it would appear that the acquisition of

upt status is not a realistic option in the near future. An alternative for the coming years is retention of the current relationship of association with the European Union. Within this framework, parts of European law could be adopted on a voluntary basis, and European regulations governing damages and fines would not be applicable in the case of any non-adherence to European law voluntarily adopted. In this way, higher standards of governance (constitutional state, proper authority) and market operation (fair trading) could be achieved by degrees, in the interests of more welfare and prosperity for the citizens of the Caribbean island territories of the Kingdom.

Nederlandse Antillen en de Europese Unie

25 juni 2008

Sinds enige tijd wordt gewerkt aan de herziening van de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden: Curaçao en St. Maarten krijgen net als Aruba de status van land binnen het Koninkrijk, terwijl Bonaire, St. Eustatius en Saba (samen de BES-eilanden) een openbaar lichaam worden van het land Nederland. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties heeft een onderzoeksteam o.l.v. prof.mr.dr. Herman Bröring van de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek verricht naar de vraag wat deze verandering betekent voor de relatie van de Caribische eilandgebieden van het Koninkrijk ten opzichte van de Europese Unie.

Afgezien van bepaalde uitzonderingen geldt het Europees recht op dit moment niet op deze eilandgebieden. Gekozen zou echter kunnen worden voor de zgn. status van ultraperifeer gebied (upg-status). Deze keuze houdt in dat het gehele Europees recht van toepassing wordt, onder aanvaarding van beperkte uitzonderingen die met de ultraperiferie ligging en een aantal andere bijzondere kenmerken van de Caribische eilandgebieden te maken hebben, zoals kleinschaligheid en eenzijdige economie.

Instemming lidstaten

De keuze voor de upg-status is blijkens het Groningse onderzoek geen zaak van alleen het Koninkrijk en zijn landen. Alle lidstaten van de Europese Unie dienen met verkrijging van de upg-status in te stemmen. Dit geldt eveneens voor de BES-eilanden, ook al worden deze onderdeel van het land Nederland. Zonder instemming van de lidstaten met de upg-status blijft de huidige associatieverhouding met de Europese Unie voortduren, ook voor wat betreft de BES-eilanden.

Europees recht niet voor heel Nederland

In de nieuwe staatkundige structuur van het Koninkrijk is het juridisch niet noodzakelijk dat de Caribische eilandgebieden de upg-status krijgen. Krijgen de BES-eilanden de upg-status niet, dan doet zich straks de situatie voor dat het Europees recht niet binnen heel Nederland geldt. Uit een oogpunt van gelijke behandeling van BES-Nederlanders en Europese Nederlanders is dit juridisch geen probleem, mits voor de verschillen in behandeling goede redenen bestaan. Krijgen de BES-eilanden de upg-

status wel maar Curaçao, Aruba en St. Maarten niet, dan ontstaat een Europese grens tussen de drie eerste en de laatste drie Caribische eilandgebieden van het Koninkrijk.

Isla-raffinaderij

Het onderzoek geeft zelf geen antwoord op de vraag of de upg-status wenselijk is. Wel volgt uit het onderzoek dat de toepasselijkheid van Europees recht ten goede kan komen aan onder andere deugdelijkheid van bestuur, eerlijke marktwerking, veiligheid op de werkvloer, consumentenbescherming en milieubescherming.

Toepasselijkheid van Europees milieurecht zou meebrengen dat de Isla-raffinaderij op Curaçao aan veel strengere eisen dan de huidige moet voldoen, terwijl allerlei fiscale vrijstellingen en schending van het de-vervuiler-betaalt-beginsel naar Europees recht moeten worden aangemerkt als verboden steunmaatregelen. Hiermee zou het voortbestaan van deze raffinaderij in het gedrang kunnen komen. Het is aan de politiek om hier een standpunt te bepalen.

Voor- en nadelen

Meer in het algemeen zijn er veel verschillen tussen het huidige Antilliaanse en Arubaanse recht en het Europees recht. Zo zouden er onder de upg-status ook aanpassingen noodzakelijk zijn op het gebied van bijvoorbeeld het strafrecht (denk bijvoorbeeld aan de Europese richtlijn witwassen), het mededingingsrecht, het vennootschapsrecht, het migratierecht en het belastingrecht.

Bij dit laatste moet worden gedacht aan fiscale voordelen binnen zgn. economische zones en zgn. tax holidays voor toerismebedrijven, die naar Europees recht eveneens verboden steunmaatregelen kunnen vormen. Verder gaat toepasselijkheid van Europees recht gepaard met een ander stelsel van omzetbelasting, en met hogere invoerrechten voor basislevensmiddelen die worden ingevoerd vanuit Venezuela of de Verenigde Staten.

Steeds is het aan de politiek om na te gaan wat men als een voor- of nadeel van invoering van Europees recht beschouwt. Duidelijk is wel dat men in geval van een upg-status niet bij het Europees recht kan "shoppen" door alleen die elementen eruit te pikken die men als een voordeel ziet.

Schadevergoeding, boetes en verhaal

Overname van Europees recht hoeft op zichzelf niet lastig te zijn, omdat men het Nederlandse recht als voorbeeld kan nemen. Maar naleving van de zwaardere eisen van het Europees recht is wel een grote opgave. En wanneer de Europeesrechtelijke normen niet worden nageleefd, dreigen aansprakelijkheidsprocedures (ingesteld door burgers en bedrijven) en boeteprocedures (gestart door de Europese Commissie).

Omdat het Koninkrijk in eerste instantie voor de schades en boetes opdraait, zal het Koninkrijk naar wegen zoeken om de naleving van Europees recht door de Caribische landen en de BES-eilanden af te dwingen en schades en boetes bij deze landen en eilanden te verhalen. Voor wat betreft Curaçao, Aruba en St. Maarten zouden daarom

het Statuut en de rijksregelgeving moeten worden gewijzigd, wat niet van de ene op de andere dag is gebeurd. Jegens de BES-eilanden kan het toezichtsinstrumentarium worden gehanteerd dat van toepassing is jegens de Nederlandse gemeenten en provincies.

Keuze voor geleidelijkheid?

Gezien de ingrijpende gevolgen van de toepassing van Europees recht op Curaçao, Aruba en St. Maarten en de BES-eilanden lijkt op korte termijn verkrijging van de upg-status niet voor de hand te liggen. Een alternatief voor de komende jaren is het vasthouden aan de huidige associatieverhouding met de Europese Unie. Daarbij kunnen op basis van vrijwilligheid onderdelen van het Europees recht worden overgenomen; op niet-naleving van vrijwillig overgenomen Europees recht is het Europese schadevergoedings- en boeterecht niet van toepassing. Op deze manier kunnen langs de weg van geleidelijkheid hogere standaarden op het vlak van overheid (rechtsstaat, behoorlijk bestuur) en markt (eerlijke concurrentie) worden bereikt, in het belang van meer welvaart en welzijn voor de burgers van de Caribische eilandgebieden van het Koninkrijk.