UNIVERSITY OF CURAÇAO
DR. MOISES DA COSTA GOMEZ

EU-STATUSKEUZE VAN DE CARIBISCHE EILANDEN

JURIDISCHE, ECONOMISCHE EN BESTUURLIJKE IMPLICATIES VAN LGO EN UPG

ARUBA BONAIRE SINT EUSTATIUS SABA

EU-statuskeuze voor de Caribische eilanden
Een analyse van de LGO- en UPG-status

Definitief eindrapport
4 mei 2026

In opdracht van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Koninkrijksrelaties

Auteurs:
Ryçond Santos do Nascimento
Flora Goudappel
Germaine Rekwest
Leander Kuijvenhoven
Evirsa Ahrendt-Carolina

Dr. Moises Frumencio da Costa Gomez University of Curaçao

Colofon

Titel: EU-statuskeuze voor de Caribische eilanden: een analyse van de LGO- en UPG-status
Definitief eindrapport: 30 april 2026
Redactie: Ryçond Santos do Nascimento
Auteurs: Ryçond Santos do Nascimento, Flora Goudappel, Germaine Rekwest, Leander Kuijvenhoven, Evirsa Ahrendt-Carolina
Instelling: Dr. Moises Frumencio da Costa Gomez University of Curaçao (UoC)
In opdracht van: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Directie Koninkrijksrelaties
Plaats: Willemstad, Curaçao

Verantwoording: Dit onderzoek is uitgevoerd conform de kaders van de offerteaanvraag 'Onderzoek voor- en nadelen LGO- en UPG status'. De resultaten zijn tot stand gekomen onder begeleiding van een ambtelijke begeleidingscommissie en stuurgroep van het Ministerie van BZK. De bevindingen en conclusies in dit rapport zijn die van de auteurs en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met het standpunt van de opdrachtgever.

© University of Curaçao, 2026
Alle rechten voorbehouden.

Executive summary (Nederlands)

Met de keuze tussen een LGO-status (Land en Gebied Overzee) en een UPG-status (Ultraperifeer Gebied) wordt bepaald hoe Aruba, Bonaire, Saba en Sint Eustatius zich juridisch, economisch en bestuurlijk tot de Europese Unie (EU) verhouden. Deze keuze brengt zowel kansen als verplichtingen met zich mee en vereist een zorgvuldige afweging van de gevolgen voor bestuur, economie en samenleving.

Aangezien Aruba, Bonaire, Saba en Sint Eustatius momenteel de status van LGO hebben, staat de beoordeling van de voor- en nadelen in het teken van de vraag of deze status wordt behouden of gewijzigd in een status als UPG. Juridisch houdt een LGO-status in dat het EU-recht slechts beperkt van toepassing is, terwijl een UPG-status betekent dat het EU-recht in beginsel volledig geldt, met mogelijkheden voor specifieke uitzonderingen.

Geen van beide statussen is op zichzelf gunstiger voor een eiland. De waarde van een LGO- of UPG-status hangt af van een combinatie van de beleidsdoelen die het Koninkrijk en het betrokken eiland nastreven, de juridische kaders waarbinnen deze doelen worden gerealiseerd en de feitelijke mogelijkheden en beperkingen waarmee het eiland wordt geconfronteerd.

Het beoordelingskader in dit rapport richt zich daarbij op de vraag in hoeverre een gekozen status bijdraagt aan de slagkracht van een eiland: het vermogen om de belangen van de bevolking effectief te behartigen binnen de gegeven juridische, economische en bestuurlijke omstandigheden.

Mits een eiland en het Koninkrijk erover eens zijn, is een statuswijziging juridisch mogelijk binnen het bestaande Europese en Koninkrijksrechtelijke kader. Tegelijkertijd brengt een statuswijziging aanzienlijke *juridische verplichtingen* met zich mee voor de invoering, uitvoering en handhaving van regelgeving. De praktische haalbaarheid van een statuswijziging hangt daarom in belangrijke mate af van de uitvoeringscapaciteit waarover een eiland beschikt, al dan niet aangevuld met ondersteuning vanuit het Koninkrijk (en de EU).

Een statuswijziging gaat daarmee gepaard met *incidentele kosten*. Het gaat daarbij in de eerste plaats om kosten voor de aanpassing en implementatie van wet- en regelgeving die voortvloeien uit het toepassingsbereik van het EU-recht. Daarnaast omvatten deze kosten de noodzakelijke institutionele en organisatorische aanpassingen binnen overheden en

uitvoeringsorganisaties, waaronder de versterking van personele capaciteit en expertise en de inrichting van administratieve systemen voor toezicht, rapportage en gegevensuitwisseling.

De *economische voor- en nadelen* van een overgang naar de UPG-status zijn sterk afhankelijk van de economische kenmerken van het betrokken eiland, waaronder schaalgrootte, economische diversificatie en institutionele capaciteit. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat toegang tot Europese fondsen kan bijdragen aan economische ontwikkeling, maar op zichzelf geen garantie vormt voor duurzame economische groei. Immers, het vermogen om de kansen die EU-fondsen bieden om te zetten in structurele economische vooruitgang, hangt af van de capaciteit van het eiland om deze middelen effectief aan te vragen, te benutten en te verantwoorden. Een en ander hangt aldus af van de uitvoerings- en absorptiecapaciteit van het eiland.

De keuze voor of tegen een statuswijziging is niet uitsluitend een juridische of economische beslissing, maar in belangrijke mate het resultaat van een *politiek-bestuurlijke afweging*. In deze afweging spelen onder meer het zelfbeschikkingsrecht van de eilanden, de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk voor de handhaving van het EU-recht, de mogelijkheid tot het maken van uitzonderingen binnen het Europese recht en de bestuurlijke uitvoerbaarheid van een verandering van status een centrale rol.

De *maatschappelijke impact* van een statuswijziging blijkt uit het contrast tussen wat er nu kwetsbaar is in de sociaaleconomische situatie van het eiland en wat de statuswijziging concreet zou veranderen in het leven van inwoners, zoals op het gebied van werkgelegenheid, koopkracht en publieke voorzieningen. De omvang van deze effecten hangt onder meer af van de wijze waarop de nieuwe status wordt geïmplementeerd en van de institutionele capaciteit waarover de betrokken overheden beschikken.

De *ervaringen van de Franse overzeese gebiedsdelen Saint-Barthélemy en Mayotte* laten zien dat een succesvolle statuswijziging vooral afhankelijk is van een zorgvuldige voorbereiding, voldoende uitvoeringscapaciteit en een goede aansluiting tussen status en economische structuur. Een onvoldoende voorbereide overgang kan leiden tot bestuurlijke en financiële risico's.

De keuze tussen LGO en UPG is in essentie een samenhangende reeks strategische afwegingen. Op politiek-bestuurlijk niveau zal moeten worden bepaald of de plaatselijke politieke wil neigt naar verdere integratie in de Europese rechtsorde of naar meer autonomie om de eigen economische, sociale en culturele ontwikkeling te definiëren en na te streven.

Ook op Koninkrijksniveau zal hierin een keuze moeten worden gemaakt. Op juridisch niveau moet worden beoordeeld of de bereidheid bestaat om een juridisch kader vast te stellen dat naleving van het EU-recht waarborgt. Op maatschappelijk niveau zal moeten worden gekeken naar bestaande kwetsbaarheden binnen de bevolking, zoals armoede en vergrijzing. Op economisch niveau moet aan de hand van verschillende indicatoren worden beoordeeld of een statuswijziging de economische weerbaarheid versterkt en de bestaande kwetsbaarheden tegengaat.

Executive summary (English)

The choice between status of Overseas Countries and Territories (OCT) and the status of Outermost Region (OR) determines the legal, economic, and administrative relationship of Aruba, Bonaire, Saba, and Sint Eustatius with the European Union (EU). This choice presents both opportunities and obligations and requires a careful assessment of the consequences for governance, the economy, and society.

As Aruba, Bonaire, Saba, and Sint Eustatius currently hold OCT status, the evaluation of advantages and disadvantages is centred on whether to maintain this status or transition to OR status. From a legal perspective, OCT status entails limited applicability of EU law, whereas OR status implies that EU law generally applies in its entirety, subject to possibilities for specific derogations.

Neither status is inherently more advantageous for an island. The value of OCT or OR status depends on a combination of the policy objectives pursued by the Kingdom and the island concerned, the legal frameworks within which these objectives are realised, and the actual opportunities and constraints facing the island.

The assessment framework in this report focuses on the extent to which a chosen status contributes to an island's effective capacity: the ability to effectively represent and safeguard the interests of its population within the prevailing legal, economic, and administrative circumstances.

Provided there is mutual agreement between an island and the Kingdom, a change of status is legally possible within the existing European and Kingdom legal frameworks. At the same time, a status change entails significant *legal obligations* regarding the introduction, implementation, and enforcement of regulations. The practical feasibility of a status change therefore depends largely on the implementation capacity available to an island, whether or not supplemented by support from the Kingdom (and the EU).

Consequently, a change of status involves *transitional costs*. These primarily concern the costs of adapting and implementing laws and regulations resulting from the scope of EU law. Furthermore, these costs include the necessary institutional and organisational adjustments within governments and implementing agencies, such as strengthening

personnel capacity and expertise and establishing administrative systems for supervision, reporting, and data exchange.

The *economic advantages and disadvantages* of transitioning to OR status are highly dependent on the economic characteristics of the island concerned, including scale, economic diversification, and institutional capacity. It must be taken into account that while access to European funds can contribute to economic development, it does not in itself guarantee sustainable economic growth. Ultimately, the ability to translate opportunities offered by EU funds into structural economic progress depends on the island's capacity to effectively apply for, utilise, and report on these resources. This is therefore contingent on the island's implementation and absorption capacity.

The choice for or against a change of status is not exclusively a legal or economic decision but is, to a large extent, the result of a *political and administrative assessment*. Central to this assessment are the islands' right to self-determination, the Kingdom's responsibility for the enforcement of EU law, the possibility of making exceptions within European law, and the administrative feasibility of a change of status.

The *social impact* of a status change becomes apparent in the contrast between existing vulnerabilities in the island's socio-economic situation and what the status change would concretely alter in the lives of residents, for example in the areas of employment, purchasing power, and public services. The magnitude of these effects depends, among other things, on how the new status is implemented and on the institutional capacity available to the governments involved.

The *experiences of the French overseas territories Saint-Barthélemy and Mayotte* demonstrate that a successful status change depends primarily on careful preparation, sufficient implementation capacity, and a proper alignment between the status and the economic structure. An insufficiently prepared transition can lead to administrative and financial risks.

In essence, the choice between OCT and OR status constitutes a coherent set of strategic trade-offs. At the political and administrative level, it must be determined whether local political will leans toward further integration into the European legal order or toward greater autonomy to define and pursue independent economic, social, and cultural development. A corresponding choice must also be made at the Kingdom level. At the legal level, it must be assessed whether there is a willingness to establish a legal framework that guarantees compliance with EU law. At the social level, existing vulnerabilities within the

population, such as poverty and ageing, must be considered. At the economic level, various indicators must be used to assess whether a status change strengthens economic resilience and mitigates existing vulnerabilities.

Figuur 0.0 Profiel van de eilanden

ARUBA

Oppervlakte: 180 km²
Inwoners: 109.435 (2025)
Talen: Nederlands, Papiamento
Munteenheid: Arubaanse florin gekoppeld aan de Amerikaanse dollar

BONAIRE

Oppervlakte: 288 km²
Inwoners: 26.552 (2025)
Talen: Nederlands, Papiamentu
Munteenheid: Amerikaanse dollar

SINT EUSTATIUS

Oppervlakte: 21 km²
Inwoners: 3.270 (2025)
Talen: Nederlands, Engels
Munteenheid: Amerikaanse dollar

SABA

Oppervlakte: 13 km²
Inwoners: 2.158 (2025)
Talen: Nederlands, Engels
Munteenheid: Amerikaanse dollar

Inhoud

Executive summary (Nederlands) 5
Executive summary (English) 9
Inhoud 15
Lijst van tabellen 19
Lijst van figuren 19

Hoofdstuk 1 - Waarom dit onderzoek naar de LGO/UPG-status? 21
1.1 Aanleiding en beleidscontext 21
1.2 Eerdere analyses: Van Beuge, Bröring en SEOR 22
1.2.1 Commissie Van Beuge (2004) 22
1.2.2 Bröring e.a. (2008) 24
1.2.3 SEOR (2008) 25
1.3 Analytisch kader 26
1.4 Kernvragen 27
1.5 Leeswijzer 29

Hoofdstuk 2 - Wie beslist en hoe? De legitimiteit en procedure van een statuswijziging 33
2.1 Inleiding 33
2.2 Wie beslist? Zelfbeschikking en besluitlegitimiteit 33
2.3 Uitvoeringsvereisten voor UPG's 37
2.3.1 Juridische routekaart voor een statuswijziging: bijzondere associatie vs. Integratie 37
2.3.2 De prijs van integratie: implementatieplicht en uitvoeringscapaciteit 38
2.3.3 Flexibiliteit binnen de integratie: maatwerk via artikel 349 VWEU 39
2.4 De praktijk van statuswijziging: lessen uit Saint-Barthélemy en Mayotte 40
2.4.1 Lessen uit Saint-Barthélemy: Wanneer de lasten zwaarder wegen dan de baten 40
2.4.2 Lessen uit Mayotte: Het gevaar van een juridische 'omgekeerde volgorde' 42

Hoofdstuk 3 - Wat zijn de juridische gevolgen van een overstap naar UPG? 45
3.1 Inleiding 45
3.1.1 De constitutionele vertrekpositie van de eilanden 45
3.1.2 De impact van een statuswijziging 46

3.2 De autonomie van de eilanden binnen de kaders van het Nederlands, Koninkrijks- en EU-recht 46
3.2.1 Implicaties van EU-bevoegdheden voor de eilanden 46
3.2.2 Samenhang tussen nationale autonomie en de UPG-status 48
3.3 EU-handhaving van UPG-verplichtingen: sluitpost van de autonomie 49
3.3.1 Gedifferentieerde doorwerking binnen het Koninkrijk en invloed op de Koninkrijksverhoudingen 51
3.3.2 UPG-status en constitutionele autonomie binnen het Koninkrijk 54
3.4 Invloed van burgers en UPG's op EU-beleid 54
3.5 Tussenbalans: UPG-status als juridische herordening 56

Hoofdstuk 4 - Welke maatschappelijke en economische factoren bepalen de statusafweging? 59

4.1 Inleiding 59
4.2 De sociaal-economische situatie van Aruba, Bonaire, Saba en Sint Eustatius 60
4.2.1 Institutionele stabiliteit in de Caribische realiteit: tussen geografie en Koninkrijk 60
4.2.2 De economische dynamiek: dollar-oriëntatie en sectorale eenzijdigheid 61
4.2.3 Economische en demografische kwetsbaarheid 62
4.2.4 Sociaal-maatschappelijke context: bestaanszekerheid en multidimensionale kwetsbaarheid 71
4.3 De statusdilemma's: autonomie versus integratie 73
4.4 Synthese: kwetsbaarheid en weerbaarheid als kader voor de statusafweging 75

Hoofdstuk 5 - Welke financiële kansen biedt de UPG-status? 79

5.1 Inleiding 79
5.2 Financiële instrumenten van de Europese Unie 80
5.2.1 Het dwingende Meerjarig Financieel Kader (MFK) 80
5.2.2 Regionale ontwikkeling binnen het EU-cohesiebeleid 81
5.2.3 Staatssteun als aanvullend economisch instrument voor UPG-regio's 84
5.3 De casus Mayotte: UPG-status als instrument voor armoedebestrijding 85
5.3.1 De statuswijziging van Mayotte: constitutionele en Europese besluitvorming 85
5.3.2 Sociaal-economische context en effecten van de UPG-status van Mayotte 88
5.4 Programmatische EU-financiering voor LGO's 89
5.5 UPG-status: financiële meerwaarde onder voorwaarden 91

Hoofdstuk 6 - Conclusie: Europese kansen en bestuurlijke haalbaarheid 93

6.1 Terugblik op de kernvragen van het analytisch kader 94

6.2 Synthese: Bestuurlijke uitvoeringskracht en institutionele haalbaarheid 95

6.2.1 Institutionele context van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 96

6.2.2 Institutionele context van Aruba 96

6.3 Afsluitende gedachte 97

Bronnenlijst 99

Bijlage 1 Eilandspecifiek indicatorenkader 107

Bijlage 2 Vrij verkeer van goederen en personen 117

Bijlage 3 Fiscaal-juridische verdieping 121

Bijlage 4 Overzicht van gevoerde gesprekken en gebruikte vragenlijsten in het kader van de vergelijkende analyse 135

Bijlage 5 Verantwoording van de uitvoering van de opdracht 139

Lijst van tabellen

Tabel 1.1 Kernvragen analytisch kader 28 en 94
Tabel 2.1 Beslismomenten statuswijziging LGO-UPG 44
Tabel 4.1 Kerncijfers economie en demografie (2011–2025) 64
Tabel 4.2 Hoogst behaald opleidingsniveau, inwoners van 15 jaar en ouder 73
Tabel 5.1 Uitgavencategorieën 80
Tabel 5.2 Voor UPG's toegankelijke EU-instrumenten die niet openstaan voor LGO's 81
Tabel 5.3 Gereserveerd voor LGO's 90

Lijst van figuren

Figuur 0.0 Profiel van de eilanden 13
Figuur 4.1 Ontwikkeling werkloosheid 2012–2024 65
Figuur 4.2 Consumentenprijsindex (CPI) 66
Figuur 4.3 Top economische sectoren Aruba 66
Figuur 4.4 Top economische sectoren Bonaire 67
Figuur 4.5 Bevolkingsontwikkeling eilanden 68
Figuur 4.6 Afhankelijkheidsratio's Bonaire, Sint Eustatius en Saba 70-71
Figuur 5.1 Indicatieve nominale vergelijking BBP per capita met EU-gemiddelde 84

Hoofdstuk 1 Waarom dit onderzoek naar de LGO/UPG-status?

1.1 Aanleiding en beleidscontext

De discussie over de Europeesrechtelijke positionering van de Caribische Rijksdelen is nog steeds actueel. De in juni 2024 aangenomen motie-Paternotte en White verzocht de Nederlandse regering om een analyse te maken van de voor- en nadelen van de status van Land en Gebied Overzee (LGO) ten opzichte van de status van Ultra-Perifeer Gebied (UPG).[1] Naar aanleiding hiervan heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een onderzoeksopdracht uitgebracht. Het resultaat van dit onderzoek is bedoeld voor bestuurders en volksvertegenwoordigers van Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Aruba en Nederland. De analyse dient zowel juridische, economische, politiek-bestuurlijke als maatschappelijke dimensies te omvatten en per eiland inzicht te bieden in de gevolgen van een eventuele statuswijziging.

Zowel de motie als de opdracht onderkennen dat de keuze voor een specifieke relatie met de EU complex is en diverse dimensies heeft. Wanneer we naar de politieke en wetenschappelijke praktijk kijken, zien we inderdaad dat het debat hierover wordt gevoerd langs verschillende assen: een deel van de discussie groepeert zich rond begrippen als autonomie, zelfbeschikkingsrecht en democratisch tekort. De tegenpool hiervan is de lijn van integratie, deugdelijkheid van bestuur en het maken van een kwaliteitsslag. Dwars door deze benaderingen lopen allerlei discussies rond de eigenheden van kleine eilanden en hun samenlevingen, hun kwetsbaarheid voor externe schokken, capaciteitsproblemen en structurele uitdagingen.

Tegen deze achtergronden wordt de opdracht opgevat als een beleidsvraag die onderkent dat een statuskeuze een vraag is naar de strategische positionering van Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Aruba. De centrale onderzoeksvraag in dit rapport operationaliseert de in de opdracht geformuleerde vraag naar de voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status en luidt als volgt:[2]

Hoe moet de keuze tussen LGO en UPG worden beoordeeld vanuit een analyse van juridische, economische, bestuurlijke en maatschappelijke implicaties?

---

[1] *Kamerstukken II*, 2023-2024, 36 560 IV, nr. 11.

[2] De in de opdracht geformuleerde hoofd- en deelvragen zijn integraal opgenomen in Bijlage 6. In deze bijlage is tevens aangegeven op welke plaats in het rapport de afzonderlijke deelvragen worden beantwoord.

1.2 Eerdere analyses: Van Beuge, Bröring en SEOR

De fundering voor het huidige debat over de Europeesrechtelijke status van de Caribische Rijksdelen is gelegd door een reeks gezaghebbende onderzoeken. Voor dit onderzoek hebben wij aansluiting gezocht bij drie paradigmatische onderzoeken: het onderzoek uit 2004 van de Commissie Van Beuge, het RuG-rapport uit 2008 en het SEOR-rapport, eveneens uit 2008. De keuze voor deze drie rapporten berust op hun gezaghebbende positie in het beleids- en wetenschappelijk debat en op het feit dat zij, vanuit verschillende disciplines, een systematische beantwoording hebben gegeven van dezelfde kernvraag. Zij fungeren in dit rapport als analytisch referentiekader. Dit impliceert niet dat het bronnenonderzoek tot deze studies is beperkt; waar relevant worden aanvullende en meer recente inzichten meegenomen.

Aan de onderzoeksteams die aan deze rapporten hebben gewerkt, is in wezen dezelfde vraag voorgelegd: wat zijn de voor- en nadelen van de LGO-status en de UPG-status? De context is min of meer hetzelfde, omdat er in de praktijk voor de eilanden binnen het Koninkrijk maar twee reële opties bestaan:

1. **Het behoud van de huidige LGO-status:** Een associatie met de EU waarbij de eilanden niet tot het EU-grondgebied behoren, waarbij de eilanden bepaalde verplichtingen hebben, maar ook rechten zoals bepaalde handelsvoordelen en aanspraak op bepaalde fondsen.
2. **Een overgang naar UPG-status:** Een status waarbij het eiland volledig onderdeel wordt van het EU-grondgebied. Een UPG is in beginsel verplicht het volledige EU-recht na te leven en de euro in te voeren, maar kan onder meer aanspraak maken op financiële steun, waarbij er meer steun weggelegd is voor de zwakkere regio's in de EU.

Wat opvalt, is dat elke studie de opdracht begrijpt als een vraag naar handvatten voor (1) het maken van een politiek-bestuurlijke afweging met het oog op (2) het nemen van een beslissing voor behoud van de *status quo* (LGO) of het inslaan van een nieuw pad (UPG). Wat ook opvalt, is dat deze algemene context vragen oproept bij de onderzoekers, die daar elk op hun eigen manier mee omgaan en de vraag soms licht aanpassen of herformuleren.

1.2.1 Commissie Van Beuge (2004)

Van Beuge herdefinieert de vergelijkingsbasis: de commissie Van Beuge (2004) verzet zich tegen het keurslijf van een keuze tussen enerzijds de *status quo* die wordt getypeerd als LGO en anderzijds de status van UPG. De Commissie stelt dat deze dichotomie tussen LGO en

UPG miskent dat de huidige invulling van de LGO-status (de *status quo*) geen optie is. Dit komt als volgt in het rapport tot uitdrukking:

> 'Voor een zuivere vergelijking zou de UPG-status niet moeten worden vergeleken met de status quo, maar met de LGO-status zoals deze in potentie bestaat: LGO-plus. Deze optie van LGO plus zou verder ontwikkeld kunnen worden. Uitgangspunt is een betere benutting van de mogelijkheden die de associatierelatie biedt voor markttoegang en financiële samenwerking en ondersteuning, alsmede deelname aan de onderhandelingen over een regionale vrijhandels overeenkomst tussen de EU en de CARIFORUM-landen.'[3]

De Commissie uit fundamentele kritiek op de huidige passiviteit rondom de LGO-status. Volgens de Commissie wordt er onvoldoende ingespeeld op de beschikbare kansen en ontbreekt het aan een groeistrategie en een actieve dialoog met de EU tijdens onderhandelingen. Deze optimaal benutte LGO-status noemt de Commissie Van Beuge 'LGO plus'. Binnen dit denkkader is de Commissie Van Beuge duidelijk tegen de UPG-status en voor een optimaal benutte LGO-status:

> 'De Commissie heeft geen overtuigende financiële en economische voordelen voor de Nederlandse Antillen en Aruba bij overgang naar de UPG-status kunnen vaststellen. Uiteindelijk is de keuze tussen LGO- of UPG-status vooral een politieke, die niet op basis van een boekhoudkundige rekensom kan worden opgelost. Het gaat om een fundamentele keuze tussen overname van een uitgebreid stelsel van EU-recht of behoud van autonomie; tussen bundeling van krachten met de EU of behoud van flexibiliteit in de buitenlandse betrekkingen; tussen aansluiting bij de Europese markt en douane-unie of verdere uitbouw van de handels betrekkingen met de partners in de Amerikaanse regio.' [4]

Aldus wordt in het rapport kritiek geuit op de *status quo*. Daarnaast vindt de Commissie het problematisch om de keuze tussen een LGO en UPG-status te reduceren tot een berekening van hoeveel geld de UPG-status zou opleveren tegenover hoeveel het financieel zou kosten om te implementeren. De statuskeuze is aldus niet een kwestie van een rekensom, maar van een een aan te gane verplichting gebaseerd op afwegingen die te maken hebben met de identiteit waaraan de eilanden willen vasthouden en de koers die zij willen varen. Het gaat om twee fundamentele vragen: 1. EU-recht of eigen recht (en daarmee behoud van de eigen autonomie) en 2. Een financieel-economische heroriëntatie op Europa (de Europese markt en douane-unie) of uitbouw van huidige oriëntatie op de Amerikaanse regio/dollar-zone.

[3] Commissie Van Beuge 2004, p. 41.
[4] Commissie-Van Beuge 2004, p. 41.

1.2.2 Bröring e.a. (2008)

Het RuG-onderzoeksteam onder leiding van prof. mr. H.E. Bröring begrijpt de opdracht ook als een vraag naar instrumenten voor een politiek-bestuurlijke afweging tussen LGO en UPG. Maar, waar Van Beuge e.a. willen doordringen tot de fundamentele politieke dilemma's, proberen Bröring e.a. wetenschappelijke afstand te bewaren. Daarom wordt de centrale onderzoeksvraag bijgestuurd en als volgt geformuleerd: *'Welke juridische implicaties heeft de UPG-status voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Aruba?'* [5]

Aan de hand hiervan hebben Bröring e.a. een grondig onderzoek gepresenteerd dat ingaat op een aantal (niet uitputtende) juridische thema's. De boodschap is daarmee dat als de UPG-status overwogen wordt, dit een enorme wetgevingsoperatie zal vergen. Niet alleen wettelijke regelingen moeten worden herzien, maar ook de verhoudingen binnen het Koninkrijk en het Statuut voor het Koninkrijk (hierna: Statuut) zelf. Verder biedt het onderzoek weinig houvast voor een Kamerlid of een ambtenaar die worstelt met de vraag: LGO of UPG? Immers, Bröring e.a. kiezen voor een dogmatisch onderzoek, dat zich concentreert op wat het geldend EU-recht is, welke rechtsgevolgen daaruit voortvloeien en hoe dat EU-recht botst met de voor de eilanden geldende regelingen in het Koninkrijk. Keerzijde van deze benadering is dat op deze manier de discussie over 'wel of geen UPG?' als gevolg hiervan beperkt blijft tot juridische implicaties en de afwezigheid van een geïntegreerd beoordelingskader. Deze benadering wordt als volgt verdedigd:

> 'De centrale onderzoeksvraag is niet geformuleerd in termen van voor- en nadelen van de UPG-status. Het kunnen concluderen in termen van voor- en nadelen vergt de aanwezigheid of vorming van een beoordelingskader aan de hand waarvan de te inventariseren overeenkomsten en verschillen ten opzichte van de huidige LGO-status kunnen worden gewaardeerd. Deze waardering is echter vooral een zaak van politiek en beleid, met het oog op de uiteindelijk te maken keuze: LGO of UPG?'[6]

Maar, een zorgvuldige lezing van het rapport signaleert een spanning tussen de claim van waardevrijheid en het introduceren van afwegings- en kwaliteitskaders. Een voorbeeld betreft de rechtszekerheid, rechtshandhaving en transparantie. Dit soort begrippen zijn zelf normatieve maatstaven en door deze op een toekomst-scenario toe te passen, introduceert het rapport daarmee een kader dat niet consistent is met een zuiver dogmatisch onderzoek:

> 'De toepasselijkheid van Europees recht door verkrijging van de UPG-status zal een kwaliteitsimpuls voor het openbaar bestuur betekenen, onder meer in termen van rechtshandhaving, transparantie en rechtszekerheid. Sprake zal zijn van een nadere invulling van artikel 43 Statuut, en van een sterke inbedding in de Europese rechtsorde. Keerzijde van de

[5] Bröring e.a. 2008, p. 9.
[6] Bröring e.a. 2008, p. 9.

kwaliteitsimpuls is de extra belasting voor het openbaar bestuur. Hierbij is van belang dat het Europees recht vrijwel elk beleidsterrein raakt; schendingen daarvan kunnen leiden tot infractie- en aansprakelijkheidsprocedures.'[7]

1.2.3 SEOR (2008)

SEOR accepteert de vraag, maar relativeert de meetbaarheid van effecten: anders dan de andere onderzoeken kiest het SEOR-onderzoek niet voor een herdefiniëring van de vraag. Wel wordt er gereflecteerd op de methodologische beperkingen bij het analyseren van de voordelen van aansluiting van kleine eilanden bij een groter economisch blok. Het komt op dit punt tot de conclusie dat een diepgaande evaluatie van toetredingseffecten buiten de reikwijdte van de studie valt vanwege structurele vergelijkingsproblemen, datagebrek en tijdsbeperkingen.

Verder is het onderzoek niet waardevrij, maar vaak groeigericht, hetgeen past bij een economische studie met veel aandacht voor indicatoren zoals BBP, export en overheidsinkomsten. Het onderzoek begint met een *baseline* door de actuele economische situatie (kenmerken van de eilandeconomieën) in kaart te brengen, gevolgd door studies naar het EU-handelsregime, de kosten en baten van de invoering van EU-recht voor de eilanden, EU-fondsen en speciale fondsen voor UPG's en de gevolgen van de UPG-status voor internationale handel in goederen en diensten en de binnenlandse economie van de eilanden.

'De overgang naar de UPG-status brengt de invoering van het gemeenschappelijke buitentarief van de EU met zich mee. De EU-invoerrechten zijn voor een aantal landbouwproducten aanzienlijk hoger dan de huidige invoerrechten van Aruba en de Nederlandse Antillen voor deze producten. De EU-invoerrechten op andere producten liggen daarentegen gemiddeld lager dan de huidige invoerrechten van Aruba en de Nederlandse Antillen voor deze producten. Naar verwachting zullen daardoor, na invoering van het EU handelsregime, de prijzen van voedsel en andere landbouwproducten op Aruba, Bonaire en Curaçao stijgen en de prijzen van de overige producten dalen. De stijging van de prijzen van voedsel en andere landbouwproducten zal vooral nadelige gevolgen hebben voor mensen met een laag inkomen, omdat deze groep een groot deel van hun inkomen aan deze producten besteedt. De lagere invoerrechten op andere producten dan voedsel en landbouwproducten, zullen leiden tot een verhoging van het welvaartsniveau. Op de, momenteel, belastingvrije Bovenwindse Eilanden zullen na invoering van het EU-handelsregime alle prijzen stijgen.'[8]

[7] Bröring e.a. 2008, p. 18.
[8] SEOR 2008, p. ix-x.

1.3 Analytisch kader

De vraag naar de Europeesrechtelijke positionering van de Caribische Rijksdelen raakt aan meerdere beleidsdomeinen en kan daarom niet vanuit één discipline worden beoordeeld. Bovendien heeft een overgang van LGO naar UPG gelijktijdig gevolgen voor de constitutionele verhoudingen binnen het Koninkrijk, de economische structuur van de eilandgemeenschappen, de bestuurlijke uitvoeringspraktijk en de maatschappelijke positie van inwoners. Om die reden is dit onderzoek opgezet vanuit een multidisciplinair analytisch kader.

De juridische analyse wordt verricht vanuit het perspectief van het EU-recht en het staats- en Koninkrijksrecht. Daarbij staan de LGO- en UPG-regimes en de institutionele verhoudingen binnen de Europese Unie en het Koninkrijk centraal. Daarnaast bevat het onderzoek een economische analyse van onder meer macro-economische effecten en koopkrachtontwikkelingen. Verder wordt aandacht besteed aan de bestuurlijke uitvoerbaarheid van mogelijke beleidsopties, de organisatorische consequenties van statuswijziging en de statistische onderbouwing van sociaaleconomische ontwikkelingen. Door deze disciplines te combineren ontstaat een geïntegreerd beeld van de juridische, economische, politiek-bestuurlijke en maatschappelijke dimensies van de statusvraag.

Als conceptueel uitgangspunt wordt in dit rapport uitgegaan van de structurele kwetsbaarheid van kleine insulaire samenlevingen. Kleine eilandgemeenschappen beschikken over een beperkte economische schaal, zijn sterk afhankelijk van externe markten en importstromen en zijn relatief gevoelig voor externe schokken. Internationale ontwikkelingen, geopolitieke spanningen, schommelingen in toerisme of natuurrampen kunnen daardoor directe en soms disproportionele gevolgen hebben voor de economie en de bestaanszekerheid van inwoners.

Het onderzoek is bovendien uitgevoerd vanuit een Caribisch perspectief. Het analytisch kader van dit rapport combineert daarom literatuuronderzoek, statistische analyse met gesprekken met (ervarings)deskundigen. Op basis van deze verschillende kennisbronnen wordt een geïntegreerde analyse ontwikkeld van de mogelijke gevolgen van een statuskeuze tussen LGO en UPG.

Naast literatuuronderzoek en statistische analyse is in dit onderzoek ook gebruikgemaakt van gesprekken met deskundigen en beleidsactoren die direct betrokken zijn bij de Europese en nationale praktijk rondom de UPG-status. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de UPG-desk van de Europese Commissie, de vertegenwoordiging van de Azoren in Brussel, bestuurders van Saint-Barthélemy en met het Franse Ministerie

belast met de overzeese gebieden inzake Mayotte en algemene ontwikkelingen met betrekking tot de Franse overzeese gebieden, evenals met een specialist op het terrein van het LGO- en UPG-regime.[9]

1.4 Kernvragen

Dit onderzoek richt zich op de eilanden Aruba, Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Deze gebieden maken deel uit van het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden in de Cariben. Maar deze eilanden zijn meer dan enkel grondgebied; ieder eiland vormt een thuis voor een gemeenschap die in staat is om zijn belangen en wensen vast te stellen. Ieder eiland is in staat om een eigen visie te vormen op de eigen politieke, economische en sociale toekomst. Dit roept de vraag op in hoeverre deze eilanden hun eigen koers kunnen bepalen. Mogen zij zelf afwegen welke samenwerkingsverbanden hun wensen en ambities het beste kunnen ondersteunen?

Als onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden zijn Aruba, Bonaire, Saba en Sint Eustatius ook verbonden met de Europese Unie, waarvan het Koninkrijk lidstaat is. Momenteel hebben de eilanden de status van LGO. De vraag of een hechtere band met de EU als UPG wenselijk is, hangt af van de mate waarin verdere integratie daadwerkelijk meerwaarde biedt voor de eilanden en hun bevolking. De in internationaal en nationaal recht verankerde sociale grondrechten brengen mee dat daarbij ook aandacht moet worden besteed aan constitutioneel relevante belangen, waaronder bestaanszekerheid en de positie van sociaaleconomisch kwetsbare groepen.[10] Daarbij gaat het niet alleen om het behoud van formele bevoegdheden, maar vooral om de feitelijke kansen en beperkingen die een UPG-status met zich meebrengt. In essentie draait de afweging om twee scenario's: de positie van het eiland als autonome actor binnen het Koninkrijk met beperkte rechten en plichten ten opzichte van de EU, tegenover de positie van het eiland als integraal onderdeel van de Unie.

Alvorens deze vergelijking te maken tussen LGO en UPG, moet een drietal punten worden vastgesteld. We moeten nagaan of de eilanden juridisch bevoegd zijn om voor een statuswijziging te kiezen. Ook moeten we nagaan in hoeverre het eiland zelfstandig besluiten kan nemen en welke bevoegdheden op een hoger bestuurlijk niveau liggen. Anders gezegd: we moeten kijken naar het karakter van de huidige *formele autonomie*. Verder is van belang

[9] Een overzicht van de geraadpleegde actoren is opgenomen in Bijlage 5.

[10] Zie over de functie van sociale grondrechten als voorwaarden voor daadwerkelijke vrijheid en maatschappelijke participatie: Van Rijn 2019, p. 304-305. Vgl. art. 9 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten; art. 34 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; art. 20 Grondwet; en art. V.24 Staatsregeling van Aruba.

om een beeld te vormen over de praktische mogelijkheden van een eiland om zijn bevoegdheden daadwerkelijk te benutten en resultaten te boeken. Deze *feitelijke handelingsruimte* wordt niet alleen bepaald door interne factoren zoals bestuurlijke capaciteit of economische zelfstandigheid, maar juist ook door de mate van verbondenheid met externe partners. Een analyse die louter uitgaat van wat een eiland in isolatie kan, miskent immers dat strategische samenwerking de lokale kwetsbaarheden kan compenseren. De afweging voor UPG is dan ook in belangrijke mate een evaluatie van de voordelen die het eiland met de EU kan behalen. Wanneer we kijken naar de *formele autonomie,* onderzoeken we wat het eiland juridisch mag en wanneer we kijken naar de *feitelijke handelingsruimte,* onderzoeken we wat het eiland binnen de huidige en toekomstige omstandigheden daadwerkelijk kan. Vanuit dit perspectief kan worden beoordeeld hoe verschillende statusopties zich verhouden tot de belangen en mogelijkheden van de eilanden.

Tabel 1.1 Kernvragen analytisch kader

Baseline	**Kernvragen I**
1. Zelfbeschikkingsrecht	Zijn de eilanden bevoegd om een eigen statuskeuze te maken?
2. Formele autonomie	Wat is de omvang van de huidige juridische bevoegdheden?
3. Feitelijke handelingsruimte	Welke feitelijke beperkingen beïnvloeden deze autonomie en in hoeverre beperken zij de handelingsruimte van het eiland?
Bij een keuze voor UPG	**Kernvragen II**
4. Zelfbeschikkingsrecht	Kunnen eilanden teruggaan naar de LGO-status?
5. Formele autonomie	Wat zal de omvang van de juridische bevoegdheden zijn indien de overstap naar UPG is gemaakt?
6. Feitelijke handelingsruimte	Hoe verandert de feitelijke handelingsruimte door de statuswijziging? (Denk aan nieuwe beperkingen, kansen en het vermogen om regionaal te opereren.)

Bron: Eigen weergave

Deze benadering gaat ervan uit dat de aantrekkelijkheid van de UPG-status moet worden beoordeeld aan de hand van een afweging van de slagkracht van het eiland: het vermogen om de belangen van de bevolking, en in het bijzonder kwetsbare groepen, effectief te behartigen. Die slagkracht ontstaat op het snijvlak van juridische autonomie en feitelijke handelingsruimte.

In deze benadering wordt aangenomen dat juridische kaders rechtstreeks van invloed zijn op die slagkracht. De omvang van de autonomie wordt daarom bepaald door drie factoren: (a) de bevoegdheidsverdeling tussen het eiland, de lidstaat en de Europese Unie; (b) de wijze waarop de EU toeziet op de naleving van regelgeving; en (c) de mate waarin de eilanden zelf invloed kunnen uitoefenen op de totstandkoming van EU-beleid.

Ten slotte wordt de feitelijke handelingsruimte begrensd door structurele kwetsbaarheden van de eilanden, zoals geografische ligging, kleinschaligheid en sterke afhankelijkheid van import. Deze factoren beperken de economische en sociale beleidsruimte en hebben een directe impact op de weerbaarheid van huishoudens en de bestaanszekerheid van de bevolking. De afweging voor een statuswijziging draait daarom om de vraag of integratie in de EU toegang biedt tot een Europees sociaal vangnet en extra slagkracht om deze kwetsbaarheden te compenseren, of dat de verplichtingen van het UPG-stelsel de lokale handelingsruimte juist verder onder druk zetten.

Met dit overzicht reiken we een handvat aan voor de uiteindelijke afweging en een aanzet tot de beantwoording van de kernvragen. Het doel is om de mogelijkheden en risico's helder in kaart te brengen; dit onderzoek mondt dan ook niet uit in een definitieve beslissing voor de LGO- of de UPG-status. Die keuze blijft een politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid. Vanuit dit fundament kan vervolgens worden beoordeeld welke status het meest in lijn ligt met de belangen van de eilanden.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport analyseert de mogelijke keuze tussen de LGO-status en de UPG-status. Centraal staat de vraag in hoeverre een statuskeuze bijdraagt aan de slagkracht van de eilanden:[11] het vermogen om de belangen van de bevolking effectief te behartigen.

Hoofdstuk 2 behandelt de constitutionele en procedurele uitgangspositie. Daarbij wordt onderzocht of de eilanden bevoegd zijn om een eigen statuskeuze te maken en hoe een dergelijke wijziging formeel tot stand komt.

[11] Het begrip *slagkracht* fungeert hier als beoordelingskader voor het duiden van de relevante voor- en nadelen van een statuskeuze. Daarmee wordt zichtbaar dat de betekenis van een voor- of nadeel afhankelijk kan zijn van factoren zoals de institutionele capaciteit, economische structuur en bestuurlijke context van het betrokken eiland. De centrale onderzoeksvraag naar de voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status blijft daarbij het vertrekpunt van de analyse.

Hoofdstuk 3 analyseert de juridische gevolgen van een mogelijke overstap naar de UPG-status. Hierbij staat centraal hoe de bevoegdheidsverdeling tussen de Europese Unie, Nederland en de eilanden verandert.

Hoofdstuk 4 richt zich op de feitelijke handelingsruimte van de eilanden en onderzoekt hoe structurele kenmerken van kleine eilandgemeenschappen de praktische mogelijkheden van een statuskeuze beïnvloeden. Hierbij wordt specifiek ingegaan op de economische implicaties van de structurele kwetsbaarheid van de eilanden.

Hoofdstuk 5 analyseert de financiële instrumenten en de toegang tot Europese fondsen, waarbij de verschillen in financieringsmogelijkheden tussen het LGO- en UPG-regime centraal staan.

Het rapport mondt uit in een afsluitende synthese in hoofdstuk 6, waarin de antwoorden op de gestelde kernvragen samenkomen. Deze synthese dient als basis voor de politieke en bestuurlijke afweging over de toekomstige relatie van de eilanden met de Europese Unie.

Hoofdstuk 1 – Kort gezegd

Dit hoofdstuk zet de aanleiding, beleidscontext en analytische uitgangspunten van dit onderzoek uiteen. Aanleiding vormt de motie-Paternotte en White uit 2024, waarin de Nederlandse regering is verzocht de voor- en nadelen van de LGO- en UPG-status voor de Caribische Rijksdelen in kaart te brengen. Op basis van deze opdracht is de centrale onderzoeksvraag geformuleerd: hoe moet de keuze tussen LGO en UPG worden beoordeeld vanuit de juridische, economische, bestuurlijke en maatschappelijke implicaties voor de eilanden. Daarbij is het huidige debat geplaatst in het perspectief van drie eerdere gezaghebbende studies van de Commissie Van Beuge (2004), Bröring e.a. (2008) en SEOR (2008), die elk vanuit een eigen disciplinaire invalshoek belangrijke inzichten hebben geleverd voor de beoordeling van deze statusvraag.

Vervolgens is het analytisch kader van dit rapport uiteengezet. De analyse vertrekt vanuit de constatering dat kleine eilandgemeenschappen structureel kwetsbaar zijn door hun beperkte schaal, sterke afhankelijkheid van externe markten en gevoeligheid voor externe schokken. Om die reden wordt de statusvraag in dit onderzoek multidisciplinair benaderd. Juridische, economische, bestuurlijke en maatschappelijke perspectieven worden gecombineerd, aangevuld met statistische analyse en gesprekken met beleidsactoren uit de Europese en overzeese praktijk. Het beoordelingskader richt zich daarbij op de vraag in hoeverre een status bijdraagt aan de slagkracht van een eiland: het vermogen om de belangen van de bevolking effectief te behartigen. Deze slagkracht wordt in dit rapport geanalyseerd aan de hand van drie samenhangende vragen: (1) of de eilanden bevoegd zijn om een eigen statuskeuze te maken (zelfbeschikkingsrecht), (2) wat de omvang is van hun juridische bevoegdheden (formele autonomie), en (3) in hoeverre zij deze bevoegdheden in de praktijk kunnen benutten (feitelijke handelingsruimte).

Hoofdstuk 1 – Kort gezegd (vervolg)

De verdere opbouw van het rapport volgt deze analytische lijn. Hoofdstuk 2 behandelt de constitutionele en procedurele uitgangspositie en onderzoekt wie bevoegd is om over een statuswijziging te beslissen en hoe een dergelijke wijziging tot stand komt. Hoofdstuk 3 analyseert de juridische gevolgen van een mogelijke overgang naar de UPG-status, in het bijzonder voor de bevoegdheidsverdeling tussen de Europese Unie, Nederland en de eilanden. Hoofdstuk 4 richt zich op de feitelijke handelingsruimte van de eilanden en onderzoekt hoe structurele kenmerken van kleine eilandgemeenschappen de praktische mogelijkheden van een statuskeuze beïnvloeden. Hoofdstuk 5 bespreekt de financiële instrumenten en de toegang tot Europese fondsen binnen de verschillende statussen. Het rapport sluit af met een integrale synthese in hoofdstuk 6, waarin de bevindingen uit deze hoofdstukken worden samengebracht als handvat voor de politieke en bestuurlijke afweging tussen de LGO- en de UPG-status. De uiteindelijke keuze blijft daarbij een verantwoordelijkheid van de betrokken eilanden en hun vertegenwoordigers.

Hoofdstuk 2 Wie beslist en hoe? De legitimiteit en procedure van een statuswijziging

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de constitutionele en procedurele kanten van een statuswijziging binnen de Europese Unie. Centraal staat de vraag wie het mandaat heeft om te beslissen (2.2) en welke formele regels en mate van flexibiliteit daarbij van toepassing zijn (2.3). Tot slot wordt de vertaalslag naar de praktijk gemaakt: wat zijn de ervaringen van andere gebieden die een statuswijziging hebben ondergaan? Hiervoor worden de casussen van Saint-Barthélemy en Mayotte geanalyseerd (2.4).

2.2 Wie beslist? Zelfbeschikking en besluitlegitimiteit[12]

De eerste kwestie waarover helderheid moet worden verkregen, is wie uiteindelijk de bevoegdheid heeft om te beslissen over een statuswijziging van LGO naar UPG. De beantwoording van deze vraag vindt haar grondslag in het internationaal recht, waarbij het recht op zelfbeschikking als dwingendrechtelijk kader (*ius cogens*) dient, waaraan zowel de lidstaten, waaronder het Koninkrijk der Nederlanden, als de Europese Unie zijn gebonden.[13] Dit fundamentele recht is primair neergelegd in artikel 1 aanhef en onder 2 van het Handvest van de Verenigde Naties (VN-Handvest):

> 'De doelstellingen van de Verenigde Naties zijn: (...) Tussen de naties vriendschappelijke betrekkingen tot ontwikkeling te brengen, die zijn gegrond op eerbied voor *het beginsel van gelijke rechten en van zelfbeschikking voor volken*, en andere passende maatregelen te nemen ter versterking van de vrede overal ter wereld [cursivering auteurs].'[14]

Dit recht is sinds 1960 nader uitgewerkt in meerdere resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.[15] In de *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples* (Resolutie 1514) stelde de Algemene Vergadering op 14 december 1960 onder meer:

> '(...) 2. All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

[12] Zie ook Goudappel 2026.
[13] Vgl. Hillebrink 2008, p. 274-275 en de aldaar aangehaalde literatuur.
[14] De authentieke Engelse tekst van artikel 1 aanhef en onder 2 VN Handvest luidt als volgt: 'The Purposes of the United Nations are: (...) To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace; (...).'
[15] UN General Assembly Resolution 1514 (XV), 14 december 1960; UN General Assembly Resolution 1541 (XV), 15 december 1960 en UN General Assembly Resolution 2625 (XXV), 24 oktober 1970.

> 3. Inadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence. (...).'

De oorsprong van het beginsel is te vinden in het dekolonisatieproces dat met name na de Tweede Wereldoorlog een grote vlucht nam. Een niet-zelfbesturend volk heeft het recht om vrij en vrijwillig de politieke en staatkundige toekomst te kiezen.[16] Dit kan niet alleen leiden tot de keuze tussen wel of geen onafhankelijkheid, maar ook tot andere vormen van verbondenheid met de voormalige kolonisator. Resolutie 2625 (XXV) van de Algemene Vergadering van de VN specificeert onder het kopje *'The principle of equal rights and self-determination of peoples'* het volgende:

> 'The establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people constitute modes of implementing the right of self-determination by that people.'[17]

De binding aan dit internationaalrechtelijke kader strekt zich, zoals aangegeven, onverkort uit tot de Europese Unie. Immers, als internationaal rechtssubject is de EU gehouden het algemeen internationaal recht te respecteren, waarbij de dwingende normen van *ius cogens* ten aanzien van de Europese rechtsorde een hogere hiërarchische positie innemen. Deze hiërarchie wordt geoperationaliseerd via artikel 103 van het VN-Handvest, op grond waarvan de verplichtingen van lidstaten onder het Handvest prevaleren boven andere verdragsverplichtingen. Dit brengt voor de lidstaten de rechtsplicht mee om erop toe te zien dat de Unie bij de uitoefening van haar bevoegdheden het zelfbeschikkingsrecht niet schendt.[18]

Dat de lidstaten bij de vormgeving van de associatie met de overzeese gebieden deze internationale binding uitdrukkelijk hebben erkend, blijkt reeds uit de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1957. Hillebrink wijst er in dit verband op dat Deel IV van het VWEU (de LGO-associatie) gelezen moet worden in het licht van de 'sacred trust' van artikel 73 VN-Handvest:

> 'The Preamble of the EC Treaty shows that the signatories were aware of this obligation in 1957, since it states: INTENDING to confirm the solidarity which binds Europe and the overseas countries and desiring to ensure the development of their prosperity, in accordance with the principles of the Charter

[16] Duijf & Soons 2011, p. 31-36.
[17] UN General Assembly Resolution 2625 (XXV), 24 oktober 1970. Zie verder hierover S. Hillebrink, *Political decolonization and self-determination: the case of the Netherlands Antilles and Aruba*, diss. UL, Leiden 2007, URL: https://hdl.handle.net/1887/11003.
[18] Hillebrink 2008, p. 274-275 en de aldaar aangehaalde literatuur.

of the United Nations (...) Part IV of the EC Treaty, which deals with the OCT association, should therefore be read in the light of the UN Charter, most importantly Article 73'[19]

Het standpunt van de Koninkrijksregering

Volgens de regering van het Koninkrijk hebben de eilanden thans geen beroep meer op het internationaalrechtelijk zelfbeschikkingsrecht verankerd in het VN-Handvest, omdat deze met de totstandkoming van het Statuut in 1954 deze voor de eilanden zou zijn uitgewerkt. In de plaats daarvan zou aan de eilanden – behalve voor Aruba vanwege artikel 58 Statuut – enkel een beroep toekomen op een zelfbeschikkingsrecht dat voortvloeit uit een norm van ongeschreven Koninkrijksrecht. De regering presenteert dit onderscheid bijna als een louter technische kwestie: 'Deze precisering heeft overigens geen wezenlijke juridische gevolgen voor de betreffende (ei)landen. Zij laat namelijk onverlet dat Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba eenzijdig kunnen bepalen om de rechtsorde van het Koninkrijk te verlaten'.[20]

Achter deze presentatie schuilen echter wezenlijke juridische consequenties. De verschuiving van een dwingende internationaalrechtelijke norm (*ius cogens*) naar een regel van ongeschreven Koninkrijksrecht betekent dat de bescherming van het zelfbeschikkingsrecht – in strijd met het *ius cogens* – wordt teruggebracht tot het niveau van de nationale rechtsorde. Waar het internationaal recht het Koninkrijk verplicht tot de eerbiediging van een eenzijdige vrije wilsuiting, schept een Koninkrijksrechtelijke norm de mogelijkheid voor het Koninkrijk (de rijkswetgever) om via een rijkswet het zelfbeschikkingsrecht nader te clausuleren of procedureel in te perken.

Context: De historische ambivalentie

De huidige neiging om het zelfbeschikkingsrecht buiten het bereik van het dwingend internationaal recht te plaatsen, is de voortzetting van een politieke lijn die al zichtbaar was tijdens de vorming van het Statuut (1945-1954). Hoewel Nederland na de Tweede Wereldoorlog aanvankelijk een nieuw beleid aankondigde op basis van het zelfbeschikkingsrecht en volledige, juridische gelijkwaardigheid, veranderde dit standpunt gedurende het proces naar 1954.

De stelling dat de uitoefening van het (internationaalrechtelijk) zelfbeschikkingsrecht besloten ligt in de aanvaarding van het Statuut, is historisch moeilijk houdbaar. Uit de totstandkomingsgeschiedenis blijkt immers dat de Nederlandse regering (onder aanvoering van de KVP en tegen de wens van onder meer premier Drees en de overzeese partners in)

[19] Zie Hillebrink 2008, p. 275.
[20] Zie *Aanhangsel Tweede Kamer* 2019/20, nr. 113.

expliciet heeft geweigerd om het zelfbeschikkingsrecht in de preambule of de tekst van het Statuut op te nemen.[21]

De uitoefening van deze vrije wil wordt binnen het Koninkrijk algemeen onderschreven en vindt in de regel plaats via een referendum. In lijn met dit uitgangspunt hebben op de zes Caribische eilanden sinds de jaren 70 van de vorige eeuw meerdere referenda plaatsgevonden, waarbij de uitkomsten, voor zover mogelijk, leidend zijn geweest voor het vervolgproces.[22] Zo was het referendum van 25 maart 1977 op Aruba de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht, op basis waarvan de huidige status aparte tot stand is gekomen.[23] In 2004 en 2005 vonden op Bonaire, Saba en Sint Eustatius referenda plaats over hun toekomstige staatkundige status, waarbij de resultaten onderling verschilden. Terwijl de meerderheid op Bonaire en Saba koos voor een directe band met Nederland, gaf Sint Eustatius de voorkeur aan het behoud van de Nederlandse Antillen in een vernieuwde vorm. Hoewel de uitoefening van de vrije wil steeds het uitgangspunt vormt, plaatsen Soons en Duijf kritische kanttekeningen bij de feitelijke uitvoering van deze laatste. Zij betogen dat deze referenda niet kunnen gelden als een rechtmatige uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht, omdat de kiezers destijds onvoldoende op de hoogte waren van de daadwerkelijke consequenties. Doordat nieuwe referenda uitbleven op het moment dat de ingrijpende juridische gevolgen wél duidelijk waren, mist de huidige status volgens de auteurs internationale legitimiteit.[24]

Het vraagstuk van de legitimiteit is ook zichtbaar in politieke discussies op de eilanden zelf. De eilandsraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben de laatste jaren herhaaldelijk aandacht gevraagd voor de borging van hun zelfbeschikkingsrecht. Dit kwam in september 2025 concreet naar voren in een gezamenlijke verklaring over de nieuwe WolBES en FinBES. Hierin stelden de raden dat de gekozen wijze van besluitvorming onvoldoende recht doet aan hun zelfbeschikkingsrecht, aangezien de beslissingsmacht naar hun oordeel te veel bij derden ligt.[25]

---

[21] Zie Santos do Nascimento 2016, p. 179-180 en p. 184-186 en de aldaar aangehaalde literatuur.
[22] Oostindie & Veenendaal 2017, p. 25-45.
[23] Zie Historia di Aruba, *De strijd om de Status Aparte*, URL: https://www.historiadiaruba.aw/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=37&lang=pap.
[24] Duijf & Soons 2011, p. 34.
[25] 'Eilandsraden BES: Kabinet negeert recht op zelfbeschikking', in: Dossier Koninkrijkrelaties 10 september 2025, URL: https://dossierkoninkrijksrelaties.nl/2025/09/10/eilandsraden-bes-kabinet-negeert-recht-op-zelfbeschikking/. Zie ook de brief 'conflict of legislation and measures of the Government of the Netherlands with articles 73 and 103 of the United Nations Charter, UN resolutions 742(VlII), 945, and 1514, and article 93 of the Constitution of the Netherlands' van de eilandsraad van St Eustatius aan de Rijksministerraad, van 9 april 2017 en Bonaire's pathway from Baku through UN General Assembly to self-determination, 22 augustus 2024, Baku Azerbaijan, URL:

Ook de keuze tussen de LGO- en UPG-status is een fundamentele uiting van dit zelfbeschikkingsrecht. Immers, de politieke status van de eilanden wordt niet uitsluitend bepaald door hun positie als 'Land in het Koninkrijk' respectievelijk 'Caribisch openbaar lichaam', maar eveneens door hun relatie met de Europese Unie. Dit geldt des te meer nu deze statuskeuze niet alleen de mate van autonomie bepaalt, maar ook de rol van Nederland in de communicatie richting de Europese Unie[26] en de wijze waarop binnen de Europese rechtsorde invulling wordt gegeven aan het zelfbeschikkingsrecht.[27]

Kortom, de eerste stap voor een statuswijziging is de keuze door het eiland tussen de LGO- en UPG-status als fundamentele uiting van het zelfbeschikkingsrecht. Los van de discussie over de aard van dit recht (internationaalrechtelijk of Koninkrijksrechtelijk) erkent de regering van het Koninkrijk immers uitdrukkelijk dat de statuskeuze van een eiland de uitoefening van dat recht vormt:

> 'Wenst een Caribisch (ei)land (…) verandering van status binnen het Koninkrijk, dan kan het op grond van het zelfbeschikkingsrecht in vrijheid zijn keuze voor een bepaalde status kenbaar maken en daarover in overleg treden met de overige partners binnen het Koninkrijk. Voor de uiteindelijke verwezenlijking van een verandering van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk zijn wel de medewerking en instemming van die partners nodig.'[28]

2.3 Uitvoeringsvereisten voor UPG's

2.3.1 Juridische routekaart voor een statuswijziging: bijzondere associatie vs. integratie

Zodra op een eiland de wens tot statuswijziging formeel is vastgelegd, dient het de lidstaat (het Koninkrijk der Nederlanden) te verzoeken de Europese procedure in gang te zetten. Een eilandelijke wens tot statuswijziging leidt echter niet automatisch tot indiening van een verzoek bij de Europese Raad. Gelet op de gevolgen voor onder meer uitvoeringscapaciteit, wetgevingscapaciteit en naleving van het EU-recht kunnen binnen het Koninkrijk zwaarwegende bezwaren bestaan, zodat nadere afstemming tussen het betrokken eiland en het Koninkrijk noodzakelijk is.

De Europese procedure voor een statuswijziging is vastgelegd in artikel 355 lid 6 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).[29]

---

https://bakuinitiative.org/storage/documents/file/DAwvUE7XQDd4gn7AHbonACV3A25TJmrPjy8L0hyC.pdf.

[26] Zie Raad van State, *Ongevraagd advies over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht*, 12 juni 2021, W04.20.0367/I.

[27] Zie Levrat 2017.

[28] Zie *Aanhangsel Tweede Kamer* 2019/20, nr. 113.

[29] Zowel bij Saint-Barthélemy als bij Mayotte werd de procedure in gang gezet naar aanleiding van een verzoek van het gebied zelf, dat werd voorafgegaan door een lokaal referendum. Volgens zowel de Europese Commissie

Omdat Aruba, Bonaire, Sint Eustatius en Saba momenteel elk afzonderlijk de LGO-status bezitten, moet het Koninkrijk voor elk eiland een separaat verzoek indienen bij de Europese Raad. De Europese Raad besluit vervolgens op basis van het advies van de Europese Commissie.

De vraag waarom men kiest voor de LGO- of de UPG-status houdt vooral verband met de wijze waarop een eiland verbonden wil zijn met de Europese Unie. Aan de ene kant staat de LGO-status: de keuze om geen deel uit te maken van het grondgebied van de Europese Unie, maar via een bijzondere associatie verbonden te zijn. Het gevolg hiervan is dat het EU-recht slechts beperkt van toepassing is. Aan de andere kant staat de UPG-status: de keuze om volledig deel uit te maken van het EU-grondgebied. In dat geval geldt als hoofdregel dat het gehele EU-recht van toepassing is, hoewel er specifieke uitzonderingen mogelijk blijven.

Soms ontstaat er verwarring wanneer dit onderscheid tussen LGO en UPG niet scherp genoeg wordt gemaakt. Het is namelijk niet zo dat het EU-recht automatisch integraal geldt voor de eilanden, omdat de eilanden tot het grondgebied van het Koninkrijk behoren. De gedachte is dan dat het Koninkrijk der Nederlanden lidstaat is van de EU en het EU-recht voor heel het grondgebied van het Koninkrijk zou moeten gelden. Echter, in het internationale recht kan de territoriale werking van een verdrag door een verdragspartij bij ratificatie worden beperkt.[30] Voor de EU is deze differentiatie expliciet vastgelegd in de verdragen zelf. Artikel 355 VWEU geeft nadrukkelijk aan dat de LGO's geen onderdeel zijn van het territoriale toepassingsgebied van het Unierecht. Zij hebben in plaats daarvan een bijzondere associatieregeling gekregen in het Vierde Deel van het VWEU (artikelen 198-204 VWEU). Juist dit verschil in status maakt het mogelijk om de gelding van het EU-recht per gebied te laten variëren.

2.3.2 De prijs van integratie: implementatieplicht en uitvoeringscapaciteit

Wanneer een eiland kiest voor de status van UPG, doet het eiland dat voor de baten die het daarmee verwacht. Echter, er zijn ook kosten aan deze status verbonden. De belangrijkste kostenpost is de plicht om in beginsel het volledige EU-recht in te voeren (art. 355 lid 1 VWEU). Dit betekent dat bij de transitie de regels voor bijvoorbeeld de interne markt, de douane-unie, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en strikte Europese milieu- en sociale normen onmiddellijk nageleefd moeten worden in de nieuwe UPG.

---

als de Franse overheid wordt de lidstaat bij dit proces ondersteund door de Juridische Dienst en de zogenoemde UPG-desk van de Commissie.

[30] Goudappel & De Wit 2019, pp. 25-38.

Niet-naleving brengt extra risico's en kosten met zich mee. Het gaat hier met name om het risico op inbreukprocedures, die op hun beurt kunnen leiden tot aanzienlijke boetes en dwangsommen, en daarmee tot reputatieschade voor de lidstaat. Daarom is het verstandig om bij het overwegen van de UPG-status dit risico onder ogen te zien en een transitieplan op te stellen (en desnoods hulp in te roepen) om het EU-recht tijdig te implementeren.

Het is dan ook essentieel om over voldoende implementatie- en uitvoeringscapaciteit te beschikken om de complexe regels niet alleen in te voeren, maar ook uit te voeren en te handhaven. Als die capaciteit er momenteel niet is, is het van belang om tijdig de hulp van de lidstaat en de EU in te roepen voor begeleiding bij de implementatie en, zo nodig, een verzoek te doen om specifieke uitzonderingen of een overgangsregeling.

2.3.3 Flexibiliteit binnen de integratie: maatwerk via artikel 349 VWEU

Door structurele beperkingen is het voor eilanden die de status van UPG ambiëren, in de regel een grote uitdaging om EU-recht te implementeren vanwege een tekort aan uitvoeringscapaciteit. Hiervoor biedt artikel 349, eerste alinea, VWEU een tegemoetkoming in de vorm van een uitzonderingsclausule. Deze bepaling stelt de Raad in staat om af te wijken van de strikte implementatieplicht ten aanzien van het gehele EU-recht. Hierdoor kan er per beleidsterrein maatwerk worden geleverd en zijn afwijkingen toegestaan op gebieden zoals douane- en handelsbeleid, fiscaal beleid, visserij en de voorwaarden voor de levering van grondstoffen en consumptiegoederen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat artikel 349 VWEU juridische flexibiliteit biedt, maar het capaciteitsprobleem niet oplost. Dit vergt aanhoudende aandacht van het desbetreffende eiland.

Om dit maatwerk te leveren wordt er gebruikgemaakt van twee instrumenten: enerzijds ‘uitzonderingen’ en anderzijds ‘overgangsregelingen’. De uitzonderingen kunnen op hun beurt weer onderverdeeld worden in algemene uitzonderingen en specifieke uitzonderingen. In de praktijk bestaan er momenteel twee algemene uitzonderingen die voor alle UPG’s gelden: de eerste betreft de BTW-richtlijnen en de tweede het Emissions Trading System (ETS), waarbij dit laatste uitsluitend geldt voor vluchten tussen de EU en de UPG’s. Daarnaast zijn er specifieke uitzonderingen die gekoppeld zijn aan de lokale economische pijlers van individuele gebieden.[31] Een belangrijk voorbeeld hiervan is het Schengen-regime, dat toeziet op het vrij reizen van personen zonder binnengrenscontroles binnen de EU. Hoewel de

[31] Zie bijvoorbeeld: https://eur-lex.europa.eu/NL/legal-content/summary/specific-measures-for-the-outermost-regions.html

Franse eilanden de UPG-status hebben, geldt dit regime daar niet; de controle van personen vindt daar nog steeds plaats aan de grens.

Andere sectorspecifieke uitzonderingen zijn onder meer:

- *Spaanse en Portugese UPG's:* afwijkingen voor de richtlijn inzake wijndistillatie en -distributie;
- *Franse UPG's en Madeira (Portugese UPG):* uitzonderingen binnen de verordening inzake melkheffingen en voor de import van runderen uit derde landen;
- *Canarische Eilanden (Spaanse UPG):* specifieke steun voor de tabaksproductie, waardoor er geen douanerechten verschuldigd zijn voor ruwe tabak en halffabrikaten.

Voor de analyse van overgangsregelingen is uitsluitend gekeken naar de regelingen die bij de overgang van Mayotte naar de UPG-status zijn vastgesteld. Deze regelingen kennen verschillende looptijden en lopen in sommige gevallen door tot 2031. Uit de relevante jurisprudentie blijkt dat overgangsregelingen doorgaans betrekking hebben op beleidsterreinen die economisch of bestuurlijk van bijzonder belang zijn voor het betrokken gebied. In dergelijke gevallen vergt de volledige toepassing van het Unie-recht meer tijd.

Dit maatwerk wordt doorgaans in de specifieke richtlijnen zelf vastgelegd. Dit betekent dat voor een UPG uitzonderingen of overgangsregelingen vaak expliciet worden opgenomen in de tekst van de betreffende richtlijn. De praktijk bij de transitie van Mayotte laat zien dat dergelijke overgangsregelingen ook in een later stadium onderhandeld kunnen worden, waarna zij alsnog in de relevante regelgeving worden geïncorporeerd.

2.4 De praktijk van statuswijziging: lessen uit Saint-Barthélemy en Mayotte

Hoewel het EU-verdrag het formele kader biedt, is een statuswijziging in de praktijk vooral een proces van intensieve politieke onderhandelingen en institutionele dynamiek. Om de reikwijdte van de statuskeuze te begrijpen, zijn de ervaringen van andere Franse overzeese gebieden illustratief. In deze paragraaf worden twee uiterste scenario's geanalyseerd: de casus Saint-Barthélemy (2.4.1), waar de nadelen van integratie leidden tot een terugkeer naar de LGO-status, en de casus Mayotte (2.4.2), waar een overhaaste toetreding tot de UPG-status grote juridische complicaties veroorzaakte.

2.4.1 Lessen uit Saint-Barthélemy: Wanneer de lasten zwaarder wegen dan de baten

Saint-Barthélemy is in 2012 overgestapt van UPG naar LGO. Deze wijziging hield mede verband met een aanpassing van de bestuurlijke positie van het eiland binnen het Franse staatsrechtelijke systeem, waarbij de Europese statuswijziging daarop aansloot.

Tegelijkertijd lagen aan het verzoek tot statuswijziging verschillende overwegingen ten grondslag die direct samenhingen met het Europese rechtskader.[32]

Van belang is dat Saint-Barthélemy beschikt over een relatief welvarende economie en daardoor een hoog BBP per capita heeft. Dit niveau ligt boven de drempel voor toegang tot de Europese cohesiefondsen. Het eiland kon daardoor geen gebruik maken van de subsidies waar UPG's toegang toe hebben, terwijl het wel gebonden bleef aan het volledige Unie-acquis. Voor Saint-Barthélemy betekende de UPG-status daardoor in de praktijk eerder een lastenverzwaring dan een economisch voordeel.

Daarnaast had het eiland te maken met enkele specifieke nadelen van het EU-recht. Zo week de Europese regelgeving inzake voedselveiligheid af van de Amerikaanse en Canadese normen. Omdat het toerisme uit deze landen een belangrijke pijler van de economie vormt, worden veel levensmiddelen uit de Verenigde Staten en Canada geïmporteerd. De toepassing van Europese voedselveiligheidsregels bemoeilijkte deze handelsstromen. Ook moest op grond van het Europese recht een voor Saint-Barthélemy belangrijk fiscaal instrument worden afgeschaft. Verder leidde de invoering van de Dienstenrichtlijn tot een aanzienlijke toestroom van buitenlandse dienstverleners, met name uit Oost-Europa, die hun activiteiten vanuit het eiland gingen verrichten.

De casus van Saint-Barthélemy illustreert dat de UPG-status onder omstandigheden niet economisch aantrekkelijk is voor relatief rijke eilandeconomieën. De overgang van UPG naar LGO werd vervolgens mogelijk gemaakt doordat Frankrijk, namens Saint-Barthélemy, specifieke afspraken met de Europese Unie maakte, onder meer over het behoud van de euro als betaalmiddel. Tegelijkertijd vond binnen het Franse staatsrecht een statuswijziging plaats, waarbij Saint-Barthélemy op een aantal beleidsterreinen eigen bevoegdheden kon uitoefenen, terwijl voor de overige terreinen het Franse recht van toepassing bleef.

Voor een wijziging van de EU-status van een gebied bestaat geen gedetailleerd vastgelegde procedure. Artikel 355, zesde lid, VWEU biedt wel een verdragsgrondslag voor een dergelijke wijziging, maar schrijft geen uitgewerkt besluitvormingsproces voor. In de praktijk blijkt de procedure daarom in belangrijke mate te worden ingevuld door politieke besluitvorming en onderhandelingen.

[32] Zie *Modification du statut européen de l'île de Saint-Barthélemy*, URL: https://www.senat.fr/ue/pac/E5608.html.

2.4.2 Lessen uit Mayotte: Het gevaar van een juridische 'omgekeerde volgorde'

Mayotte is in 2014 overgestapt naar UPG. De casus Mayotte dient als een belangrijke waarschuwing voor de noodzaak van een tijdige juridische voorbereiding. Hier werd de UPG-status namelijk al verleend voordat de noodzakelijke overgangsregelingen volledig waren uitonderhandeld. Dit leidde tot een chaotische situatie: terwijl de Europese Commissie aandrong op een directe en volledige invoering van het EU-recht, moest Frankrijk achteraf alsnog pleiten voor extra uitstel op specifieke beleidsterreinen.

Deze omgekeerde volgorde (eerst de status, dan pas het maatwerk) leidde tot aanzienlijke procedurele onzekerheid over wie welke termijnen mocht vaststellen. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie (zaken C-132/14 tot en met C-136/14) blijkt dat deze onduidelijkheid zelfs tot juridische geschillen leidde. De belangrijkste les uit Mayotte is dan ook dat overgangsregimes idealiter gelijktijdig met de statuswijziging moeten worden vastgelegd om te voorkomen dat een eiland direct na toetreding in een juridisch en bestuurlijk moeras belandt.[33]

Hoofdstuk 2 – Kort gezegd

In dit hoofdstuk is het constitutionele en procedurele kader geschetst waarbinnen een mogelijke statuswijziging van LGO naar UPG moet worden begrepen. Het uitgangspunt is dat deze keuze uiteindelijk geworteld moet zijn in het recht op zelfbeschikking van de betrokken eilandgemeenschappen. Tegelijkertijd verloopt de formele besluitvorming via het Koninkrijk der Nederlanden, dat op grond van artikel 355 lid 6 VWEU het verzoek tot statuswijziging bij de Europese Unie moet indienen.

De overgang naar de UPG-status betekent in beginsel volledige toepassing van het EU-recht en stelt daardoor hoge eisen aan de implementatie- en uitvoeringscapaciteit van het betrokken eiland. Hoewel artikel 349 VWEU ruimte biedt voor uitzonderingen en overgangsregelingen, nemen deze de bestuurlijke en juridische verplichtingen van integratie niet weg.

[33] Beleidsmatige overwegingen voor de statuswijziging hielden onder meer verband met de toegang tot EU-middelen en de verbetering van sociaaleconomische omstandigheden. Zie voor een nadere analyse van de sociaal-economische context en de financiële effecten van de statuswijziging van Mayotte hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 2 – Kort gezegd (vervolg)

De ervaringen van Saint-Barthélemy en Mayotte laten bovendien zien dat een statuswijziging in de praktijk sterk afhankelijk is van politieke onderhandelingen en een zorgvuldige voorbereiding vereist. Waar Saint-Barthélemy illustreert dat de lasten van integratie onder omstandigheden zwaarder kunnen wegen dan de baten, toont Mayotte aan dat een onzorgvuldig voorbereide overgang tot aanzienlijke juridische en bestuurlijke problemen kan leiden. Samen onderstrepen deze ervaringen dat een statuswijziging alleen kans van slagen heeft wanneer politieke legitimiteit, juridische voorbereiding en institutionele capaciteit met elkaar in evenwicht worden gebracht.

Tabel 2.1

Beslismomenten statuswijziging LGO → UPG

1. Eiland - keuze

- Bevoegde entiteit: eilandelijke volkeren
- Grondslag: het zelfbeschikkingsrecht
- Procedurele handeling: vaststelling van een democratisch besluit (bv. referendum)

2. Koninkrijk - beoordeling en aanvraag

- Bevoegde entiteit: Regering van het Koninkrijk
- Grondslag: artikel 355 lid 6 VWEU.
- Procedurele handeling: aanvraag statuswijziging

3. EU - statuswijziging

- Bevoegde entiteit: de Europese Raad
- Grondslag: artikel 355 lid 6 VWEU
- Procedurele handeling: besluitvorming statuswijziging

4. EU - uitzonderingen en overgangsregimes

- Bevoegde entiteit: de Raad
- Grondslag: artikel 349 VWEU
- Procedurele handeling: besluitvorming statuswijziging

Bron: Eigen weergave

Hoofdstuk 3 Wat zijn de juridische gevolgen van een overstap naar UPG?

3.1 Inleiding

3.1.1 De constitutionele vertrekpositie van de eilanden

In hoofdstuk 2 hebben we vastgesteld dat de eilanden bevoegd zijn om zelf hun status te kiezen (zelfbeschikking). Deze bevoegdheid houdt geen onbegrensde handelingsvrijheid in. Tegen deze achtergrond is het voor de eilanden behulpzaam om een statuskeuze te zien als een overeenkomst met de EU, waaruit voor het eiland zowel rechten als plichten voortvloeien. Een essentieel onderdeel van deze overeenkomst betreft de vraag naar de omvang van de autonomie van de eilanden bij een nieuwe status: welke beslissingen mogen de eilanden niet meer nemen en worden voortaan aan de EU overgelaten? Deze bevoegdheidsverdeling is neergelegd in het EU-recht.

We krijgen een beter beeld van de impact van de UPG-status op de autonomie van de eilanden als we ook kijken naar de kaders die thans voor de eilanden gelden. Voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius (de Caribische openbare lichamen) wordt de verdeling van bevoegdheden bepaald door de Nederlandse Grondwet. Hierbij geldt het systeem van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit betekent enerzijds dat de decentrale openbare lichamen over een aanzienlijke mate van beslisruimte beschikken en anderzijds dat de centrale overheid deze ruimte kan aanpassen. De nationale wetgever kan de bevoegdheden van de eilanden en hun instellingen immers naar eigen inzicht uitbreiden, inperken of herstructureren.

Voor Aruba geldt een ander systeem, omdat Aruba een land is binnen het Koninkrijk. De bevoegdheidsverdeling tussen Aruba en het Koninkrijk wordt bepaald door het Statuut dat uitgaat van een quasi-federaal systeem.[34] Ook de landen hebben een aanzienlijke mate van beslisruimte, maar het cruciale verschil is dat de bevoegdheden van de Koninkrijkswetgever limitatief zijn opgesomd in het Statuut. Hierdoor bestaat er een strikt onderscheid tussen Koninkrijksaangelegenheden en landsaangelegenheden. De wetgever van het Koninkrijk kan deze lijst met Koninkrijksaangelegenheden weliswaar uitbreiden, maar daarvoor moet een verzwaarde procedure worden gevolgd (artikel 3 lid 2 Statuut). Dit brengt met zich mee dat

[34] Zie Santos do Nascimento 2016, p. 65-66 en hoofdstuk 3, waar wordt uiteengezet dat in de staatsrechtelijke literatuur een meerderheid van auteurs het Koninkrijk duidt als een quasi-federale structuur, die vaak wordt aangeduid als een staatsrechtelijke ordening *sui generis*, waarin kenmerken van een federatie worden gecombineerd met kenmerken van een gedecentraliseerde eenheidsstaat.

een wijziging in de autonomie van de landen in beginsel alleen mogelijk is wanneer alle landen binnen het Koninkrijk daarmee instemmen.

Kortom, de eilanden functioneren reeds binnen een gelaagd stelsel, waarbij de hogere beslissingslaag voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius fundamenteel anders is vormgegeven dan voor Aruba. De overgang naar de UPG-status introduceert echter een tweede (EU) beslissingslaag met een eigen bevoegdheidsverdeling die thans reeds de beslissingsruimte van Nederland beperkt. Waar de eilanden nu functioneren binnen de kaders van het Statuut of de Grondwet, komt er bij de UPG-status het EU-kader bij. Onder een UPG-status moeten zij immers ook rekening gaan houden met een strikt afgebakende bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten (artikelen 2–6 VWEU). De Europese Unie kent immers verschillende gradaties van bevoegdheid (exclusief, gedeeld of ondersteunend) die elk een andere impact hebben op de resterende handelingsvrijheid (par. 3.2).

3.1.2 De impact van een statuswijziging

In dit hoofdstuk kijken we naar de impact die een overstap naar de UPG-status heeft op de autonomie van de eilanden. We gebruiken hiervoor het analytisch kader dat we eerder hebben gepresenteerd. Wij analyseren eerst de formele autonomie binnen de Europese Unie (par. 3.2). Daarbij kijken we specifiek naar de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten en naar de verhouding tussen het Koninkrijk/Nederland en de eilanden.

Omdat handhaving en toezicht vanuit de EU ook impact hebben op de autonomie, onderzoeken we vervolgens hoe de Unie de naleving van EU-regels afdwingt bij lokale overheden (par. 3.3). Tot slot analyseren we de inspraak die de eilanden hebben op het EU-beleid (par. 3.4). Zo wordt duidelijk hoe de positie van de eilanden bij een UPG-status eruit zal zien binnen de Europese rechtsorde.

3.2 De autonomie van de eilanden binnen de kaders van het Nederlands, Koninkrijks- en EU-recht

3.2.1 Implicaties van EU-bevoegdheden voor de eilanden

In de juridische structuur van de Europese Unie vormt de afbakening van bevoegdheden de kern van de verhouding tussen de Unie en de lidstaten. Deze verdeling is strikt vastgelegd in de artikelen 2 tot en met 6 van het VWEU. Het uitgangspunt hierbij is het beginsel van bevoegdheidstoedeling, wat inhoudt dat de Unie enkel mag optreden binnen de grenzen van de bevoegdheden die de lidstaten haar in de verdragen hebben verleend. Alle bevoegdheden die niet aan de Unie zijn toegedeeld, blijven bij de lidstaten berusten. De verschillende gradaties van bevoegdheid van de EU zijn als volgt:

De exclusieve bevoegdheden: Voor de Caribische eilanden zou een overstap naar de UPG-status de meest ingrijpende gevolgen hebben op terreinen waar de Unie een exclusieve bevoegdheid bezit. In deze specifieke domeinen, zoals de douane-unie en de gemeenschappelijke handelspolitiek, heeft de Unie namelijk het alleenrecht om wetgevend op te treden. De lidstaten hebben hun bevoegdheid op deze gebieden volledig overgedragen. Gezien de huidige LGO-status van de eilanden heeft het Koninkrijk op dit moment ten aanzien van de eilanden nog veel ruimte voor nationaal of koninkrijksbreed maatwerk op deze terreinen. Bij een statuswijziging verdwijnt deze flexibiliteit; het generieke EU-beleid wordt dan in beginsel de dwingende standaard, ongeacht de specifieke regionale behoeften.

De gedeelde bevoegdheden: Hier kunnen zowel de Unie als de lidstaten wetgevend optreden. Er geldt echter een belangrijk mechanisme van verdringing: zodra de Unie haar bevoegdheid uitoefent door een verordening of richtlijn vast te stellen, mogen de lidstaten op dat specifieke deelterrein geen eigen regels meer maken. Dit speelt een cruciale rol op gebieden zoals de interne markt, milieubescherming en consumentenrechten. Onder het huidige LGO-regime is de lokale wetgeving op deze terreinen in de regel toegesneden op de kleine eilandelijke schaal. Bij een statuswijziging zal de lokale wetgeving op deze terreinen in beginsel moeten wijken zodra de Unie voor het gehele EU-grondgebied uniforme regels vaststelt.

De ondersteunende, coördinerende of aanvullende bevoegdheden: Op terreinen als cultuur, toerisme en onderwijs blijft de primaire verantwoordelijkheid bij de lidstaten liggen. De rol van de Unie is hier strikt beperkt tot het faciliteren van samenwerking en het ondersteunen van nationaal beleid. Een fundamentele juridische grens is hier dat de Unie geen harmonisatie van nationale wetgeving mag nastreven. Dit betekent dat de juridische verscheidenheid tussen de lidstaten op deze gebieden gewaarborgd blijft. Bij een UPG-status behouden de eilanden dus hun huidige bevoegdheden over onderwerpen die hieronder vallen. Denk hierbij aan bijvoorbeeld de inrichting van hun eigen onderwijssysteem en de invulling van hun culturele identiteit. De Unie mag op deze vlakken geen dwingende, uniforme regels opleggen.[35]

[35] Naast de drie hoofdcategorieën kent het VWEU een bijzondere status toe aan de coördinatie van het economisch- en werkgelegenheidsbeleid en aan het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Bij de economische coördinatie stelt de Unie de grote lijnen en richtsnoeren vast, terwijl de uitvoering bij de lidstaten blijft. Het buitenlands beleid volgt een specifieke intergouvernementele aanpak (gebaseerd op het VEU).

3.2.2 Samenhang tussen nationale autonomie en de UPG-status

Zoals in de voorgaande paragraaf is uiteengezet, heeft de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten directe impact op de autonomie van de eilanden. De uiteindelijke handelingsruimte van een gebied wordt echter bepaald door de interactie tussen dit EU-kader en het bestaande nationale staatsbestel. De wijze waarop deze twee lagen op elkaar inwerken, verschilt per lidstaat (en per gebied) en hangt nauw samen met de interne constitutionele vormgeving. Om de gevolgen voor de Caribische eilanden te kunnen duiden, is het daarom nuttig eerst te kijken naar de positie van bestaande UPG's binnen hun nationale context.

Carine David beschrijft uitgebreid de constitutionele status van de Franse LGO's en UPG's.[36] Binnen het Franse staatsrecht bestaan verschillende constitutionele statussen (binnen een gedecentraliseerd systeem), die leiden tot uiteenlopende graden van autonomie. Ondanks deze interne verschillen blijven de belangrijkste bevoegdheden echter geconcentreerd bij de Franse staat.

Ook bij andere lidstaten met UPG's bestaat een duidelijke samenhang tussen de Europese status en de nationale constitutionele positie van het betrokken gebied. Spanje is formeel een gedecentraliseerde eenheidsstaat, maar heeft federale trekken. Toen Spanje lid werd van de Europese Unie, hebben de Canarische Eilanden gekozen voor de status van UPG, hoewel hierover geen referendum is gehouden. Binnen het Spaanse staatsbestel hebben de Canarische Eilanden de status van autonome regio. De inhoud van deze autonomie is vastgelegd in het *Estatuto de Autonomía*.[37] De regio beschikt daarbij over autonome bevoegdheden, met name op economisch terrein en op beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, onderwijs, gezondheidszorg en cultuur.[38]

Ook Portugal is een gedecentraliseerde eenheidsstaat en kent, zoals Spanje, autonome regio's. De Portugese UPG's Madeira en de Azoren beschikken eveneens over een vergaande mate van autonomie binnen het Portugese staatsbestel. Defensie en buitenlands beleid blijven volledig onder verantwoordelijkheid van de centrale regering in Lissabon, maar de regio's hebben eigen bevoegdheden op terreinen zoals fiscaliteit, landbouw, visserij, toerisme, gezondheidszorg en economische ontwikkeling.[39] Net als bij de Canarische Eilanden is de keuze voor de UPG-status niet voorafgegaan door een referendum. De regeringen van de autonome regio's hebben bij de toetreding van Portugal tot de Europese

[36] David 2020.
[37] González Pérez e.a. 2004.
[38] Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.
[39] Lanceiro 2010.

Unie zelf voor deze status gekozen, ook al sluit deze niet volledig aan bij hun interne constitutionele autonomie.

Deze voorbeelden laten zien dat de EU-regels invloed hebben op de handelingsvrijheid van de eilanden, maar niet allesbepalend zijn. Hoeveel autonomie een eiland overhoudt, hangt vooral af van de afspraken met het Koninkrijk/Nederland. De EU stelt de grenzen, maar het Koninkrijk, Nederland en de eilanden bepalen samen hoeveel beslisruimte er binnen die grenzen overblijft.

3.3 EU-handhaving van UPG-verplichtingen: sluitpost van de autonomie

De toedeling van bevoegdheden aan de Europese Unie (zoals beschreven in 3.2.1) schept voor de lidstaat en de UPG's de verantwoordelijkheid om het gehele EU-recht te implementeren, na te komen en te handhaven (vgl. artikel 52 VEU jo. artikel 355 VWEU). Dit recht wordt onderverdeeld in *primair recht* (de Verdragen en het Grondrechtenhandvest) en *secundair recht* (verordeningen, richtlijnen en besluiten).

Voor een eiland dat de UPG-status verkrijgt, heeft dit ingrijpende gevolgen: als integraal onderdeel van de Unie moeten de lokale autoriteiten zich in beginsel aan dit volledige pakket aan regels houden. Zij opereren dan niet langer enkel binnen de kaders van hun LGO-status en nationale recht, maar fungeren tegelijkertijd als uitvoerders van de gehele Europese rechtsorde. Dit vereist dat zij er zorg voor dragen dat Europese richtlijnen tijdig worden omgezet in lokale regelgeving en dat verordeningen in de praktijk strikt worden gehandhaafd. De keuze voor de UPG-status is daarmee onlosmakelijk verbonden met de vraag of de lokale overheden over voldoende capaciteit en expertise beschikken om deze omvangrijke uitvoeringstaken structureel te beheersen. Gebrek aan deze uitvoeringskracht leidt immers direct tot de schending van EU-verplichtingen.

Dat lidstaten en UPG's uitvoerders van de Europese rechtsorde zijn, betekent eveneens dat zij onderworpen zijn aan het Europese systeem van toezicht en handhaving. Het EU-recht kent een eigen stelsel van controle- en correctiemechanismen om de uniforme toepassing van het recht te waarborgen.[40] De Europese Commissie speelt hierin een centrale rol; zij ziet er op toe dat lidstaten hun verplichtingen nakomen.

[40] Voor het begrotings- en financieel domein betekent dit toezicht niet dat sprake is van een algemene Europese goedkeuring of directe begrotingscontrole op nationale of decentrale begrotingen. Lidstaten behouden in beginsel de bevoegdheid om hun eigen financieel beleid te voeren. Daarbij geldt onder meer de verplichting om buitensporige overheidstekorten te vermijden als bedoeld in artikel 126 VWEU. Aldus staat het EU-recht niet in de weg aan bindende begrotingsnormen en toetsing van de naleving daarvan binnen het Koninkrijk, oftewel aan specifieke wettelijke kaders voor financieel toezicht, zoals in het voorstel van rijkswet houdbare overheidsfinanciën Aruba (HOFA).

Wanneer tijdens de uitoefening van dit toezicht een mogelijke schending wordt gesignaleerd, kan dit leiden tot correctieve maatregelen. Er kan een informele weg gevolgd worden (de EU-pilots)[41] en het kan escaleren tot een formele inbreukprocedure (artikel 258 VWEU). Het een en ander kan uiteindelijk leiden tot een dwangsom of boete voor de lidstaat. Aldus schept dit toezicht een risico op aansprakelijkheid voor de lidstaat.

Tegen deze achtergrond ziet het rapport *Schurende rechtsordes* (2008) terecht in een statuswijziging naar een UPG een verstrekkende opgave ten aanzien van de regelgeving met grote risico's voor aansprakelijkheid van het Koninkrijk voor niet nakoming van EU-recht.[42]

Praktijkvoorbeeld: de EU-lijst van niet-coöperatieve jurisdicties

Het hybride karakter van de Unierechtelijke status van de Caribische delen van het Koninkrijk waarbij zij onderdeel zijn van een EU-lidstaat, maar niet van de interne markt, manifesteert zich via de EU-lijst van jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied.[43] Hoewel deze lijst gericht is tot derde landen die geen onderdeel zijn van de interne markt,[44] prijken van tijd tot tijd ook de LGO van de lidstaten op de lijst. Zo werd Aruba in februari 2023 op EU grijze lijst geplaatst, omdat de automatische informatie-uitwisseling nog niet voldoende op orde was.[45] In 2024 is Aruba na aanpassingen in de nationale wetgeving weer van de lijst afgehaald.[46] UPG's staan daarentegen niet op de EU-lijst omdat zij integraal onderdeel uitmaken van de interne markt. Gesteld dat Aruba de overgang naar een UPG status zou maken, dan zou Aruba niet langer op de EU-lijsten worden geplaatst.

Ondanks het feit dat de zwarte en grijze lijsten geen afdwingbaar EU-recht vormen, heeft deze vorm van EU-*soft law* (ofwel "pseudowetgeving") veel invloed op de belastingwetgeving van de LGO. Een plaatsing op de lijst leidt immers niet alleen tot reputatieschade, maar heeft bovendien tot gevolg dat de EU en de EU-lidstaten maatregelen kunnen nemen ten aanzien van het buitenlands beleid, de ontwikkelingssamenwerking en de economische betrekkingen. Daarnaast staan financieringen uit verschillende Europese fondsen niet open voor landen die op de lijst staan.

---

[41] ECER 2022.

[42] H.E. Bröring e.a. 2008, p. 18.

[43] Om te bepalen of landen coöperatief zijn op belasting-gebied wordt naar een aantal criteria gekeken. De criteria hebben betrekking op fiscale transparantie, eerlijke belastingheffing, maatregelen tegen grondslag-uitholling en winstverschuiving.

[44] Dat de EU-lijst enkel bedoeld is om derde landen te beoordelen, en niet de EU-lidstaten zelf, heeft internationaal tot veel kritiek geleid. Zie ook Oxfam Novib, 'Off the Hook', 7 maart 2019, URL: https://www.oxfamnovib.nl/actueel/persberichten/25627-eu-gaat-beruchte-belastingparadijzen-van-lijst-schrappen; en *NLF* 2019/0902, m.nt. A. Jorritsma.

[45] Zie URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5922-2023-INIT/en/pdf.

[46] Conclusies van de Raad over de herziene EU-lijst van jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied (*PbEU* 2024, C 1804).

3.3.1 Gedifferentieerde doorwerking binnen het Koninkrijk en invloed op de Koninkrijksverhoudingen

De hiervoor beschreven plicht om EU-regels uit te voeren, is niet alleen een aandachtspunt vanwege de risico's op aansprakelijkheid en boetes. Deze implementatieplicht heeft ook een directe invloed op de constitutionele vormgeving van het Koninkrijk. Een fundamenteel staatsrechtelijk uitgangspunt is immers: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid.

Omdat het Koninkrijk (Nederland) bij de Europese Unie de rekening krijgt als een eiland (UPG) de regels niet goed naleeft, brengt de UPG-status logischerwijs een grotere verantwoordelijkheid voor de Koninkrijksregering met zich mee. Deze verhoogde verantwoordelijkheid vraagt om bijpassende toezichts- en ingrijpbevoegdheden om financiële sancties te voorkomen.[47]

Ter illustratie: voor de Europese subsidies is er voor de lidstaten sinds het zogenaamde ESF-arrest uit 2008 [48] een verplichting tot terugbetaling van onjuist uitgegeven Europese subsidies. Dit geld wordt vervolgens bij de frauderende (lagere) overheid intern teruggevorderd. Het Koninkrijk der Nederlanden is de partij ten opzichte van de Europese Unie waardoor het Koninkrijk eindaansprakelijk is voor de subsidies. In de ESF-uitspraken is bepaald dat het recht de gelden terug te vorderen van de lagere overheden rechtstreeks volgt uit de Europese subsidieverordening. Het meest logische gevolg hiervan was dat de regering in Den Haag strenger toezicht ging houden op het gebruik van Europese subsidies,[49] er was enkele jaren zelfs een Wet toezicht Europese subsidies, die inmiddels is ingetrokken.[50]

---

[47] Binnen het Unierecht geldt dat de lidstaat verantwoordelijk is voor de naleving en correcte implementatie van Europese regelgeving, ongeacht de interne constitutionele verdeling van bevoegdheden en de wijze waarop implementatie binnen de lidstaat is georganiseerd. Daaruit volgt dat de naleving en handhaving van het EU-recht in beginsel binnen de lidstaat worden georganiseerd. In het geval van het Koninkrijk der Nederlanden leidt dit tot een bijzondere situatie, aangezien het Koninkrijk in procedures bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt vertegenwoordigd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken wanneer tekortkomingen in de uitvoering van EU-recht worden vastgesteld, terwijl dergelijke tekortkomingen zich op verschillende plaatsen binnen het Koninkrijk kunnen voordoen. Immers, in het Koninkrijk kan de implementatie van Europese regelgeving plaatsvinden voor Europees Nederland, kan worden gedifferentieerd voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba en kan voor de autonome landen, zoals Aruba, door de eigen wetgever worden vormgegeven wanneer het gaat om interne landsaangelegenheden. Dit vergroot het risico dat tekortkomingen in de uitvoering van EU-recht binnen het Koninkrijk leiden tot aansprakelijkheid van het Koninkrijk als lidstaat.

[48] Arrest van het HvJ EU 13 maart 2008, in de gevoegde zaken C-383/06 tot en met C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, Gemeente Rotterdam tegen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant, Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening (ESF); en arrest van het HvJ EU 21 juni 2007 in de zaak C-158/06, Stichting ROM-projecten tegen de staatssecretaris van Economische Zaken.

[49] Den Ouden 2008.

[50] Wet van 17 januari 2002 houdende Wet toezicht Europese subsidies, Stb. 2002, 40. Dit is een vorm van gedeeld en gemengd bestuur. Zie Van den Brink 2012, p. 62-64.

De introductie van de UPG-status creëert hiermee een wezenlijk tweespoor binnen de Caribische eilanden van het Koninkrijk:

De Caribische openbare lichamen
Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba hoeft de UPG-status de bestaande toezichtsverhoudingen niet fundamenteel te verstoren. Als integraal onderdeel van het Nederlandse staatsbestel, dient Nederland zelf voor de noodzakelijke aanpassingswetgeving voor deze eilanden te zorgen. Daarnaast beschikt de centrale overheid in Den Haag reeds over vergaande instrumenten om de uitvoering en handhaving op de eilanden te controleren.

In deze constructie wordt een bijzondere dynamiek zichtbaar tussen formele autonomie en feitelijke handelingsruimte. Hoewel de formele autonomie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba beperkter is dan die van een autonoom land als Aruba, blijkt hun feitelijke slagkracht op lokale beleidsterreinen vaak groter. Juist door de intensieve inbedding in het Nederlandse staatsbestel wordt de zware last van juridische implementatie en Europese aansprakelijkheid bij de lokale overheden weggenomen.

Ter illustratie: de ingrijpende wetgevingsoperatie voor de nieuwe staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2010 werd door de Nederlandse wetgevingscapaciteit gedragen. Dit resulteerde in een omvangrijk pakket aan complexe wetgeving en overgangsregelingen, waarbij de uitvoeringslast niet bij de eilanden zelf lag.[51] In een UPG-scenario zou een vergelijkbare dynamiek ontstaan: de rijksoverheid draagt de zorg voor de complexe juridische inbedding. De impact van de overgang komt hierdoor voor deze eilanden vooral te liggen op hun uitvoeringscapaciteit. Ook op dat vlak is ondersteuning vanuit de rijksoverheid te verwachten, waardoor hun feitelijke slagkracht uiteindelijk groter is dan wanneer zij over een ruimere formele autonomie zouden beschikken.

Het land Aruba
Voor Aruba ligt dit wezenlijk anders. Aruba beschikt over een ruime formele autonomie. Het Statuut garandeert dat Aruba zelfstandig beslist over de eigen regelgeving op terreinen die geen Koninkrijksaangelegenheid zijn. Deze zelfstandigheid betekent echter ook dat Aruba in beginsel zelf verantwoordelijk is voor de complexe implementatie van EU-regels.

[51] Zie onder meer: de *Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba* van 17 mei 2010, Stb. 2010, 346 en de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2010 van 17 mei 2010, Stb. 2010, 350.

De praktijk laat echter zien dat de feitelijke handelingsruimte van Aruba beperkt wordt door een gebrek aan uitvoeringscapaciteit. Zo wijzen de uitvoeringsrapportages van het Landspakket Aruba en recente correspondentie van het CAft op aanhoudende problemen bij de realisatie van beleid.[52] Het CAft constateert bijvoorbeeld dat slechts een fractie van de geplande investeringen daadwerkelijk wordt uitgevoerd door beperkte capaciteit en vertraagde aanbestedingen. In een UPG-scenario, waarbij Aruba verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van het omvangrijke EU-recht, vormt dit capaciteitstekort een aanzienlijk risico voor zowel het Land als het Koninkrijk (dat immers eindaansprakelijk is).

Tegen de achtergrond van deze beperkte uitvoeringscapaciteit en aansprakelijkheidsrisico schieten de huidige toezichtsbevoegdheden van het Koninkrijk tekort.[53] Het Statuut biedt weinig preventieve toezichtsmogelijkheden die schendingen kunnen voorkomen. De bestaande toezichtsbevoegdheden (zoals neergelegd in bijvoorbeeld artikel 50 Statuut) zijn overwegend repressief: er kan pas worden ingegrepen *nadat* een handeling in strijd is met het recht. De instrumenten voor toezicht binnen de Statutaire verhoudingen stammen immers nog uit 1954 en zijn niet ontworpen voor intensieve sturing. Ook artikel 27 lid 3 Statuut dat in 2010 in ingevoerd, biedt onvoldoende soelaas, aangezien deze bepaling zich beperkt tot de fase voorafgaand aan de bekrachtiging van verdragen. Er is daarmee geen instrument dat het risico op schending van de doorlopende implementatieplicht van het EU-recht afdekt.

Het waarborgen van de naleving van de UPG-verplichtingen door Aruba zou daarom een uitbreiding van de Koninkrijksbevoegdheden vergen. Dat betekent een apart regime in het Statuut dat alleen voor Aruba zou gelden. Dit is geen eenvoudige exercitie; voor een dergelijke uitbreiding moet de procedure van artikel 3 lid 2 jo. artikel 55 van het Statuut worden gevolgd. Deze procedure houdt kort gezegd in dat niet alleen Aruba, maar ook Curaçao en Sint-Maarten moeten instemmen met deze wijziging. De overstap naar een UPG-

[52] Vgl. *Uitvoeringsagenda en Uitvoeringsrapportage Landspakket Aruba 1 oktober 2025 – 31 maart 2026 en* de Brief van het College Aruba financieel toezicht aan de minister van Financiën, Economische Zaken en Primaire Sector van Aruba van 27 november 2025, kenmerk Cft 202500136, p. 3.

[53] Het Statuut legt de constitutionele basis voor bestuurlijk toezicht vanuit het Koninkrijk. Zie hierover met name het proefschrift van Aubrich Bakhuis (zie Bakhuis 2019). Het Statuut bevat en legitimeert een toezichtsinstrumentarium voor het Koninkrijk dat bestaat uit verschillende vormen van bestuurlijk toezicht op de Landen: negatief en positief toezicht; beide in preventieve en repressieve varianten. Zo kunnen in het kader van het positief toezicht besluiten vooraf aan goedkeuring worden onderworpen, en achteraf worden geschorst of vernietigd en kunnen in het kader van het negatief toezicht aanwijzingen worden gegeven en kan bij taakverwaarlozing worden ingegrepen door bijvoorbeeld indeplaatsstelling. Specifieke toezichtinstrumenten kunnen daarnaast bij rijksregelgeving worden vastgesteld. Het Statuut biedt echter geen uitgewerkt kader voor doorlopend, preventief toezicht op de implementatie en naleving van EU-verplichtingen. Zie verder over toezichtsbevoegheden op Koninkrijksniveau o.m. Rogier 2018, hoofdstuk 8 en Raad van State 2 oktober 2024, *Advies over 70 jaar Statuut voor het Koninkrijk*, W04.24.00248/I/K.

status voor één land kan daarmee een ingewikkelde en politiek gevoelige operatie worden die de fundamenten van het Statuut raakt.

3.3.2 UPG-status en constitutionele autonomie binnen het Koninkrijk

Een belangrijk aandachtspunt bij een statuswijziging is de concrete impact op de vrijheid om eigen beleid te bepalen die de eilanden thans beschikken. Waar de huidige LGO-status een grote mate van beleidsvrijheid laat om lokale prioriteiten te stellen, dwingt de UPG-status tot het integraal overnemen van het EU-recht. Dit betekent dat op terreinen zoals milieu, aanbestedingen, sociale zekerheid en fiscaal beleid de lokale wetgevende macht niet langer de volledige regie voert, maar gebonden is aan de kaders die in Brussel worden vastgesteld.

Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba betekent dit een versnelling van een reeds ingezet proces van integratie binnen het Nederlands staatsbestel. Immers, Nederland integreert ook binnen de EU. Maar, voor een autonoom land als Aruba raakt dit aan autonomie; de regering en de Staten van Aruba verliezen bij een UPG-status feitelijk hun bevoegdheid om op deze terreinen afwijkende keuzes te maken die beter aansluiten bij de kleinschalige eilandcontext.

3.4 Invloed van burgers en UPG's op EU-beleid

Om de vraag te beantwoorden hoe de eilanden invloed kunnen uitoefenen op EU-niveau, is het noodzakelijk eerst vast te stellen wat een dergelijke invloed democratisch legitimeert. In de kern berust een democratisch systeem op twee fundamentele principes, zoals beschreven door de politiek denker Nadia Urbinati: het recht van burgers om deel te nemen aan het publieke debat (spreken), en het recht om daadwerkelijk mee te beslissen over collectieve besluiten (stemmen).[54]

In dit rapport vertalen we deze principes naar een praktisch onderscheid tussen *inspraak* en *medezeggenschap*. De eerste categorie, inspraak, richt zich op het waarborgen van informatievoorziening en het creëren van instrumenten waarmee de eilanden hun stem kunnen laten horen in het voortraject van Europese besluitvorming. De tweede categorie, medezeggenschap, heeft betrekking op het daadwerkelijk meestemmen of beslissen over EU-wetgeving.

In de praktijk zien we dat de tweede categorie van invloed, *medezeggenschap*, is geworteld in het burgerschap van de Unie. Volgens artikel 20 lid 1 VWEU is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, burger van de Unie. Uit dit burgerschap vloeit het actief en passief

[54] Urbinati2000, p. 778.

kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement (artikel 20, lid 2, sub b VWEU). Dit recht vormt een principiële keuze om de burger vertegenwoordiging te geven bij de meest ingrijpende Europese besluiten: de EU-wetgeving (artikel 14, lid 1 en 2 VEU).

De effectieve uitoefening van dit fundamentele kiesrecht door eilandbewoners is het resultaat van de historische rechtszaak *Eman en Sevinger* uit 2006. Mike Eman en Benny Sevinger vochten hierin succesvol de uitsluiting van Nederlandse burgers op Aruba van het Europees kiesrecht aan. Tot die tijd konden Nederlanders op de eilanden, anders dan Nederlanders in het buitenland, niet stemmen voor het Europees Parlement. Het Europees Hof van Justitie oordeelde dat deze uitsluiting in strijd was met het non-discriminatiebeginsel. Deze uitspraak zorgde voor de definitieve juridische verankering van de directe democratische link tussen de burgers op de eilanden en de Europese Unie.[55]

De eerste categorie, *inspraak*, zien we terug in verschillene fora waarin de UPG's kunnen deelnemen. De UPG's zelf maken gebruik van specifieke fora om hun collectieve belangen in Brussel te behartigen, zoals de Conferentie van voorzitters van de ultraperifere regio's.[56] In dit horizontale samenwerkingsverband stemmen UPG's hun standpunten af over cruciale thema's zoals de aanpassing van EU-beleid aan hun specifieke omstandigheden. Door gezamenlijk op te trekken, vergroten zij hun politieke gewicht en kunnen zij als één blok optreden richting de Europese instellingen. Daarnaast zijn er fora die hen in directe dialoog brengen met de Europese top, zoals het Outermost Regions High-Level Forum.[57] Dergelijke fora stellen UPG's in staat hun wensen en standpunten direct kenbaar te maken aan de EU-instellingen.

De mate waarin inspraak invloed heeft op de uiteindelijke besluitvorming hangt echter sterk af van de nationale inbedding binnen de lidstaat. Waar Frankrijk en Spanje voor de vertegenwoordiging van hun UPG's een relatief centralistische aanpak hanteren, heeft Portugal gekozen voor een meer geformaliseerde en institutioneel ingebedde betrokkenheid

---

[55] HvJ EU 12 september 2006, ECLI:EU:C:2006:545 (*M.G. Eman and O.B. Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag*), URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62004CJ0300 en ABRvS 21 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ3202 en in het *NJCM-Bulletin*, jrg. 32 (2007), nr. 5, p. 635-645, m.nt. Jerfi Uzman, URL: https://njcm.nl/wp-content/uploads/ntm/KIESRECHT-EUROPEES-PARLEMENT-OP-ARUBA-ABSTINEREN-EN-EFFECTIEVE-RECHTSBESCHERMING.pdf.

[56] Zie Collectivité de Saint-Martin, 'XXIXème Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques de l'Union Européenne (CPRUP)', *comstmartin.fr*, https://www.comstmartin.fr/en/actualites/xxixeme-conference-des-presidents-des-regions-ultraperipheriques-de-lunion-europeenne-cprup (laatst geraadpleegd op 10 maart 2026).

[57] Vgl. Europese Commissie, 'Outermost regions high-level forum', 12 februari 2025, *ec.europa.eu*, https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/12-02-2025-outermost-regions-high-level-forum_en (laatst geraadpleegd op 10 maart 2026).

van zijn ultraperifere regio's. De Portugese UPG's, de Azoren en Madeira, beschikken beide over een eigen vertegenwoordiging in Brussel. Zij worden betrokken bij de voorbereiding van het Portugese standpunt voorafgaand aan besluitvorming in de Raad van Ministers.

Wanneer documenten naar de Portugese Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie worden gestuurd, worden deze tevens doorgestuurd naar de vertegenwoordigingen van de Azoren en Madeira. De regio's nemen daarnaast deel aan nationale werkgroepen die zich bezighouden met voor hen relevante Europese wetgevingsvoorstellen. Zij hebben daarbij toegang tot informatie over de onderhandelingen op Raadsniveau. De formele coördinatie van het nationale standpunt blijft in handen van het Portugese ministerie van Buitenlandse Zaken, dat de lidstaat in EU-verband vertegenwoordigt.

Ook bij de uitvoering van Europese programma's hebben de Portugese UPG's een belangrijke rol. De coördinatie en uitvoering van verschillende programma's zijn grotendeels bij de regio's zelf belegd. In het kader van de nationale voorbereidingsprocedure kunnen zij, op basis van artikel 349 VWEU, voorstellen doen voor afwijkingen van Europese wetgeving. Deze worden eerst binnen de Portugese delegatie besproken en vervolgens op Raadsniveau onderhandeld. Daarnaast zijn de regio's betrokken bij de invulling van financiële programma's. Voor de cohesiefondsen kunnen de Portugese UPG's met name op het gebied van visserij en landbouw hun eigen programma's ontwerpen en uitvoeren.

3.5 Tussenbalans: UPG-status als juridische herordening

Een overstap naar de UPG-status heeft verstrekkende juridische gevolgen voor de autonomie van de eilanden. De eilanden zouden dan niet langer alleen functioneren binnen de kaders van de Grondwet, het Statuut en het LGO-regime, maar ook binnen de territoriale werkingssfeer van het EU-recht. Daarmee wordt de Europese bevoegdheidsverdeling rechtstreeks bepalend voor hun resterende handelingsruimte. Op terreinen van exclusieve EU-bevoegdheid verdwijnt nationale of lokale regelruimte grotendeels; op terreinen van gedeelde bevoegdheid wordt die ruimte beperkt zodra de Unie optreedt; en op ondersteunende beleidsterreinen blijft de lokale autonomie in beginsel het grootst.

De impact van deze wijziging verschilt per eilandelijke constitutionele positie. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba ligt de juridische implementatie primair bij Nederland. Hun formele autonomie is beperkter, maar juist daardoor kan de Nederlandse wetgevings- en uitvoeringscapaciteit een belangrijk deel van de juridische lasten dragen. Voor Aruba ligt dit anders. Als autonoom land binnen het Koninkrijk blijft Aruba in beginsel zelf verantwoordelijk voor regelgeving en uitvoering van landsaangelegenheden. Tegelijkertijd kan het Koninkrijk,

als lidstaat tegenover de Europese Unie, worden aangesproken op tekortschietende naleving van EU-verplichtingen.

Daarmee raakt een UPG-status voor Aruba direct aan de Statutaire verhoudingen. Het Statuut biedt wel een constitutionele basis voor bestuurlijk toezicht vanuit het Koninkrijk, maar geen uitgewerkt kader voor doorlopend en preventief toezicht op de implementatie en naleving van EU-verplichtingen. De bestaande statutaire instrumenten zijn vooral corrigerend en uitzonderlijk van aard. Wanneer het Koninkrijk aansprakelijk wordt voor tekortschietende EU-naleving door Aruba, terwijl Aruba zelf verantwoordelijk blijft voor de uitvoering, ontstaat daarom een spanning tussen verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Die spanning kan alleen worden opgelost door aanvullende rijksregelgeving of, afhankelijk van de gekozen inrichting, door aanpassing van het Statuut.

Een UPG-status biedt de eilanden daarnaast nieuwe mogelijkheden voor inspraak en toegang tot Europese programma's, maar deze voordelen nemen de juridische kern niet weg. De overstap naar UPG betekent een aanzienlijke vermindering van autonome beleidsruimte en een zwaardere verplichting tot implementatie, naleving en handhaving van EU-recht. De hoofdconclusie is daarom dat een UPG-status niet alleen een Europese statuswijziging is, maar ook een ingreep in de interne constitutionele verhoudingen binnen het Koninkrijk.

Hoofdstuk 3 – Kort gezegd

Dit hoofdstuk laat zien dat een overstap naar de status van UPG de eilanden diepgaand integreert in de Europese rechtsorde en daarmee hun beleidsruimte structureel verandert. Waar de huidige LGO-status relatief veel ruimte laat voor eigen regelgeving, brengt de UPG-status een striktere inbedding in het EU-recht met zich mee. Op beleidsterreinen waar de Unie exclusieve of gedeelde bevoegdheden heeft, worden lokale en nationale keuzes in belangrijke mate begrensd door Europese regelgeving.

Daarbij ontstaat voor de eilanden en de lidstaat een omvangrijke verplichting tot implementatie, uitvoering en handhaving van het EU-recht. De Europese Commissie ziet toe op de naleving van deze regels en kan inbreukprocedures starten wanneer verplichtingen niet worden nagekomen. Omdat het Koninkrijk tegenover de Europese Unie verantwoordelijk blijft voor de naleving van deze verplichtingen, brengt de UPG-status ook een versterkte noodzaak van toezicht en coördinatie met zich mee.

Hoofdstuk 3 – Kort gezegd (vervolg)

De gevolgen hiervan verschillen binnen het Koninkrijk. Voor de Caribische openbare lichamen ligt de juridische implementatie grotendeels bij Nederland, dat beschikt over de benodigde wetgevingscapaciteit en toezichtsinstrumenten. Voor een autonoom land als Aruba ligt de verantwoordelijkheid primair bij de eigen instellingen. In dat geval kan de combinatie van een omvangrijke implementatieplicht en beperkte uitvoeringscapaciteit het risico vergroten dat het Koninkrijk aansprakelijk wordt voor schendingen van EU-recht. Dit roept de vraag op of de huidige statutaire toezichtsinstrumenten toereikend zijn om dergelijke risico's te beheersen.

Tegelijkertijd biedt de UPG-status burgers van de eilanden formele democratische betrokkenheid bij Europese besluitvorming, onder meer via het kiesrecht voor het Europees Parlement en via verschillende overlegfora waarin UPG's hun belangen kunnen behartigen. De uiteindelijke mate van autonomie bij een UPG-status wordt daarmee niet uitsluitend bepaald door het EU-recht zelf, maar ook door de verhoudingen binnen het Koninkrijk en door de bestuurlijke capaciteit van de eilanden om deze verplichtingen duurzaam uit te voeren.

Hoofdstuk 4 Welke maatschappelijke en economische factoren bepalen de statusafweging?

4.1 Inleiding

Bij de besluitvorming over een statuswijziging is het essentieel om helder te hebben wie bevoegd is, welke procedure gevolgd moet worden en aan welke voorwaarden moet worden voldaan. Deze juridische aspecten, die in hoofdstuk 2 en 3 zijn behandeld, zijn weliswaar noodzakelijk, maar niet voldoende voor een verantwoorde besluitvorming. De kernvraag is immers of de status van LGO of UPG daadwerkelijk past bij de specifieke aard van het eiland. Om dit te beoordelen, moeten de feiten en factoren in kaart worden gebracht die de belangen van het eiland bepalen.

Het gaat hierbij om de optelsom van factoren die de eigenheid van het eiland bepalen. Dit omvat de geografische ligging, die zorgt voor structurele uitdagingen en risico's zoals klimaatverandering, maar ook de specifieke politieke organisatie en uiteenlopende economische factoren. Deze elementen zijn niet los van elkaar te zien; de constitutionele banden die de politieke inrichting borgen, zijn bijvoorbeeld mede-bepalend voor het investeringsklimaat, de economische dynamiek en de ruimte voor lokaal beleid.

Tegen deze achtergrond is de Europese Unie vaak aantrekkelijk vanuit het oogpunt van economische ontplooiing. Een kernambitie van de EU is immers het bevorderen van inkomensconvergentie via de doelstelling 'investeren in werkgelegenheid en groei'. In de praktijk heeft de Unie hiermee voor veel regio's op de lange termijn een krachtige inkomensgroei gefaciliteerd, gesteund door de Europese structuur- en investeringsfondsen.[58] De omvang van deze steun is echter strikt gecategoriseerd op basis van relatieve welvaart. Volgens artikel 108 van de Europese verordening 2021/1060[59] worden regio's ingedeeld in drie categorieën: minder ontwikkelde regio's (met een BBP onder de 75% van het EU-gemiddelde), overgangsregio's (tussen 75% en 100%) en meer ontwikkelde regio's (boven de 100%). Hoewel alle regio's aanspraak kunnen maken op middelen uit het EFRO en ESF+, is de intensiteit van de steun het hoogst in de minder ontwikkelde regio's. Bovendien is de toegang tot het Cohesiefonds voorbehouden aan lidstaten waarvan het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) per hoofd van de bevolking lager is dan 90% van het EU-gemiddelde. Deze strikte classificatie bepaalt in hoge mate de financiële meerwaarde van een eventuele statuswijziging.

[58] Bisciari e.a. 2020, p. 30.
[59] *PbEU* 2021, L 231/159 (Verordening (EU) 2021/1060).

Ieder eiland moet daarom individueel de eigen situatie onder ogen zien, waarbij een hoog welvaartsniveau paradoxaal genoeg de UPG-status minder aantrekkelijk kan maken. Het voorbeeld van Saint-Barthélemy is hierbij verhelderend. Vanwege een BBP dat boven de Europese normen lag, had het eiland geen toegang tot de extra fondsen die de UPG-status normaliter biedt. Tegelijkertijd ondervond de lokale economie aanzienlijke hinder van strikte EU-regelgeving. Deze sloot slecht aan op de exclusieve focus van Saint-Barthélemy op het 'high-end' toerisme uit de Verenigde Staten en Canada. Bovendien leidden de verplichtingen rond het vrij verkeer van personen tot een ongewenste instroom van externe dienstverleners die de lokale markt verstoorden. Voor Saint-Barthélemy woog de noodzaak om zelfstandig de eigen sociaal-economische koers te kunnen bepalen zwaarder dan de voordelen van diepe integratie.

Dit brengt ons bij het fundamentele dilemma dat in dit hoofdstuk centraal staat: de afweging tussen autonomie en integratie. In dit hoofdstuk wordt dit dilemma verder ontleed. Eerst volgt een analyse van de Caribische realiteit aan de hand van geografische, economische en sociaal-maatschappelijke factoren (4.2). Vervolgens wordt dieper ingegaan op de conceptuele spanning tussen zelfsturing en bescherming (4.3) waarbij de casus van Saint-Barthélemy als spiegel dient, om uiteindelijk te komen tot een synthese waarin de balans tussen kwetsbaarheid en weerbaarheid wordt opgemaakt (4.4).

4.2 De sociaal-economische situatie van Aruba, Bonaire, Saba en Sint Eustatius

De volgende subparagrafen schetsen de Caribische realiteit. Voor het besluitvormingsproces is dit van belang omdat deze feitelijke omstandigheden een begrenzing vormen voor de haalbaarheid en de wenselijkheid van een statuswijziging. Elk besluit zal getoetst moeten worden aan de mate waarin het recht doet aan:

- de institutionele stabiliteit en de borging van de rechtsorde (§ 4.2.1);
- de dollar-oriëntatie en sectorale eenzijdigheid (§ 4.2.2);
- uiteenlopende welvaart (§ 4.2.3);
- bestaanszekerheid en multidimensionale armoede (§ 4.2.4).

4.2.1 Institutionele stabiliteit in de Caribische realiteit: tussen geografie en Koninkrijk

Zeventig jaar na de totstandkoming van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden kenmerkt de positie van de Caribische eilanden binnen het Koninkrijk zich door een stabiel institutioneel fundament. Zoals de vicevoorzitter van de Raad van State onlangs memoreerde, vertalen de successen van het Statuut zich niet alleen in de waardering voor

het gezamenlijke paspoort, maar ook in de structurele samenwerking op het gebied van veiligheid, rechtspleging en defensie.[60]

Vanuit deze gedeelde basis vertakt de politieke organisatie zich in verschillende vormen over de eilanden. Waar Aruba als 'land' een grote mate van autonomie geniet, kennen Bonaire, Saba en Sint Eustatius als 'Caribische openbare lichamen' een directere bestuurlijke verwevenheid met Nederland. Deze status als openbaar lichaam brengt weliswaar minder autonomie met zich mee, maar zorgt tegelijkertijd voor krachtigere impulsen vanuit Europees Nederland. Omdat Nederland hier direct verantwoordelijk is voor een breder scala aan taken, is de betrokkenheid bij de sociaal-economische ontwikkeling en de publieke voorzieningen op deze drie eilanden intensiever.[61]

Ondanks de constitutionele verschillen tussen de landen en de openbare lichamen, vervult het Koninkrijk/Nederland binnen het gehele Caribische deel van het Koninkrijk een dubbele rol die essentieel is voor de lokale stabiliteit. Enerzijds treedt het Koninkrijk op als de schakel naar de wereld door verantwoordelijkheid te dragen voor defensie, buitenlandse betrekkingen en de Nederlandse nationaliteit. Anderzijds fungeert de band met Nederland als een institutioneel anker dat de interne stabiliteit borgt. De rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur worden fundamenteel ondersteund door de inbedding in de rechtsorde van het Koninkrijk. Een cruciaal element hierbij is de rechtsmacht van de Hoge Raad, die samen met een onafhankelijke, gemeenschappelijke rechtspraak toeziet op de uniforme en hoogwaardige rechtspleging. Voor de buitenwereld en internationale investeerders dient dit als een kwaliteitskeurmerk; het versterkt de voorspelbaarheid van het ondernemersklimaat aanzienlijk en biedt een veiligheidshefboom die elders in de regio vaak ontbreekt. Deze 'veiligheidshefboom' is daarmee een belangrijk wegingselement in het besluitvormingsproces over een eventuele statuswijziging

4.2.2 De economische dynamiek: dollar-oriëntatie en sectorale eenzijdigheid

De eilanden Aruba, Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn zeer kleine, open economieën en hebben door hun geografische ligging een sterke oriëntatie op de Amerikaanse dollarregio. In het kader van de statuskeuze is dit een cruciaal punt, omdat de UPG-status de euro en

[60] De Graaf 2024.

[61] Zie voor de totstandkoming van het jeugdstrafrechtstelsel op Bonaire, Sint Eustatius en Saba: *Kamerstukken II* 2008/09, 31959, nr. 3, p. 95 (MvT). Dit stelsel is ingevoerd per 1 augustus 2020 via het *Besluit van 16 juli 2020*, *Stb.* 2020, 289. De Nederlandse wetgever heeft hiermee uitvoering gegeven aan de moderniseringsplicht van het overgenomen Antilliaanse recht na de staatkundige vernieuwing van 10 oktober 2010. Voor de directe betrokkenheid van de diverse Nederlandse departementen en rijksdiensten op de eilanden, zie: 'Alle departementen en diensten', *Rijksdienst Caribisch Nederland*, URL: https://www.rijksdienstcn.com/ (geraadpleegd op 7 maart 2026).

EU-standaarden met zich meebrengt. Dit punt weegt zwaar, omdat de eilanden ook met verschillende Zuid-Amerikaanse landen belangrijke economische en handelsrelaties hebben opgebouwd. De economische realiteit op de eilanden wordt dus in hoge mate bepaald door de nabijheid van de Verenigde Staten, Zuid-Amerika en de omliggende Caribische economieën.

De eilanden kenmerken zich ook door een lage mate van economische diversificatie. Het toerisme is de voornaamste economische pijler voor alle eilanden, met uitzondering van Sint Eustatius. Het gebrek aan diversificatie vormt een grote uitdaging voor eilanden. Gezien de relatief kleine omvang en de openheid van de economie, leidt de overmatige afhankelijkheid van toerisme tot extra kwetsbaarheid. Het realiseren van economische diversificatie is daarom een doelstelling die alle eilanden delen.

De mate waarin deze groei van het toerisme op de eilanden kan worden voortgezet, verschilt per eiland en wordt beïnvloed door onder andere ruimtelijke en demografische factoren. Het voortbestaan en de duurzaamheid van natuurlijke bronnen, zoals land, flora en fauna, kunnen door overmatige toeristische groei onder druk komen te staan. Met name tijdens het hoogseizoen kan de arbeidsvraag in de toeristische sector bovendien niet volledig intern worden opgevangen. Arbeidsmigratie is daardoor een wezenlijk onderdeel van de economische infrastructuur geworden. De grenzen aan de groei van het toerisme fungeren, met name op Aruba, als een strategische prikkel tot opwaardering van het product. De focus verschuift hierbij noodzakelijkerwijs van kwantitatieve expansie naar kwalitatieve groei, waarbij de nadruk ligt op het verhogen van de toegevoegde waarde binnen de beschikbare ruimte, en voldoende rekening houdend met de natuur en duurzaamheid.

Op alle eilanden is de overheid een van de grootste werkgevers. Ondanks de relatief ruime omvang van het ambtenarenapparaat kampen de eilanden echter met tekorten op het gebied van uitvoeringscapaciteit. De oorzaken van deze capaciteitstekorten zijn meestal zowel kwantitatief als kwalitatief van aard.

4.2.3 Economische en demografische kwetsbaarheid

De bewoners op de eilanden Aruba, Bonaire, Sint Eustatius en Saba vormen kleine gemeenschappen die diep geworteld zijn in een gedeeld koloniaal- en slavernijverleden. Deze historie heeft niet alleen de demografische samenstelling bepaald, maar vormt ook de basis voor de huidige maatschappelijke structuren. Door hun gedeelde verleden hebben de eilanden veel gemeen, maar zijn er ook op tal van gebieden grote verschillen merkbaar.

Tabel 4.1 (zie volgende pagina) geeft een aantal economische en demografische kerncijfers van de eilanden weer.[62] Zoals uit de kerncijfers blijkt, bedroeg het Bruto Binnenlands Product (BBP) van Aruba 3.747 miljoen USD in 2023, en het BBP per capita 34.898 USD. In hetzelfde jaar bedroeg het BBP van Bonaire, Sint Eustatius en Saba respectievelijk 722 miljoen USD, 96 miljoen USD en 52 miljoen USD. Het BBP per capita van Bonaire en Sint Eustatius was van vergelijkbare omvang, namelijk net onder 30.000 USD. Op Saba lag het BBP per capita met 25.600 USD lager dan de overige drie eilanden.

[62] Met het oog op een betrouwbare vergelijking is niet steeds uitgegaan van de meest recente cijfers per afzonderlijk eiland, maar van de meest recente cijfers die voor alle eilanden op consistente wijze beschikbaar zijn. Voor een nadere toelichting op deze aanpak en een overzicht van de geraadpleegde bronnen wordt verwezen naar Bijlage 1.

Tabel 4.1 Kerncijfers economie en demografie (2011-2025).

Economie	Bonaire	Sint Eustatius	Saba	Aruba
Bruto Binnenlands Product - BBP (2023)	722 miljoen USD	96 miljoen USD	52 miljoen USD	3.747 miljoen USD
Bruto Binnenlands Product - BBP (2012)	417 miljoen USD	133 miljoen USD	43 miljoen USD	2.615 miljoen USD
Economische groei (2012-2023)	73.1%	-27.8%	20.9%	43.3%
Samengestelde jaarlijkse economische groei	5.12%	-2.93%	1.74%	3.3%
BBP per capita (2023)	29.300 USD	29.700 USD	25.600 USD	34.898 USD
BBP per capita (2012)	24.600 USD	34.500 USD	21.600 USD	25.120 USD
Groei BBP per capita (2012-2023)	19.1%	-13.9%	18.5%	38.9%
Samengestelde jaarlijkse groei BBP per capita	1.60%	-1.35%	1.56%	3.03%
Werkloosheid percentage (2024)	2.1%	4.4%	1.4%	4.3%
Demografie	**Bonaire**	**Sint Eustatius**	**Saba**	**Aruba***
Populatie (1-1-2025)	26.552	3.270	2.158	109.435
Populatie (1-1-2011)	15.679	3.611	1.797	103.307
Bevolkingsgroei (1-1-2011 tot 1-1-2025)	69%	-9%	20%	6%
Samengestelde jaarlijkse bevolkingsgroei (CAGR**)	3.83%	-0.71%	1.32%	0.41%
Leeftijdscohorten 0-19 | 20-64 | 65+ (2025)	21% | 65% | 15%	23% | 62% | 14%	19% | 66% | 15%	15% | 66% | 19%
Leeftijdscohorten 0-19 | 20-64 | 65+ (2011)	25% | 65% | 10%	25% | 67% | 9%	21% | 69% | 11%	20% | 71% | 11%
Afhankelijkheidsratio (2025)***	55	60	52	52
Jongerenafhankelijkheidsratio (2025)***	32	37	29	22
Ouderdomsafhankelijkheidsratio (2025)***	23	23	23	29

* 2025 data zijn schattingen.

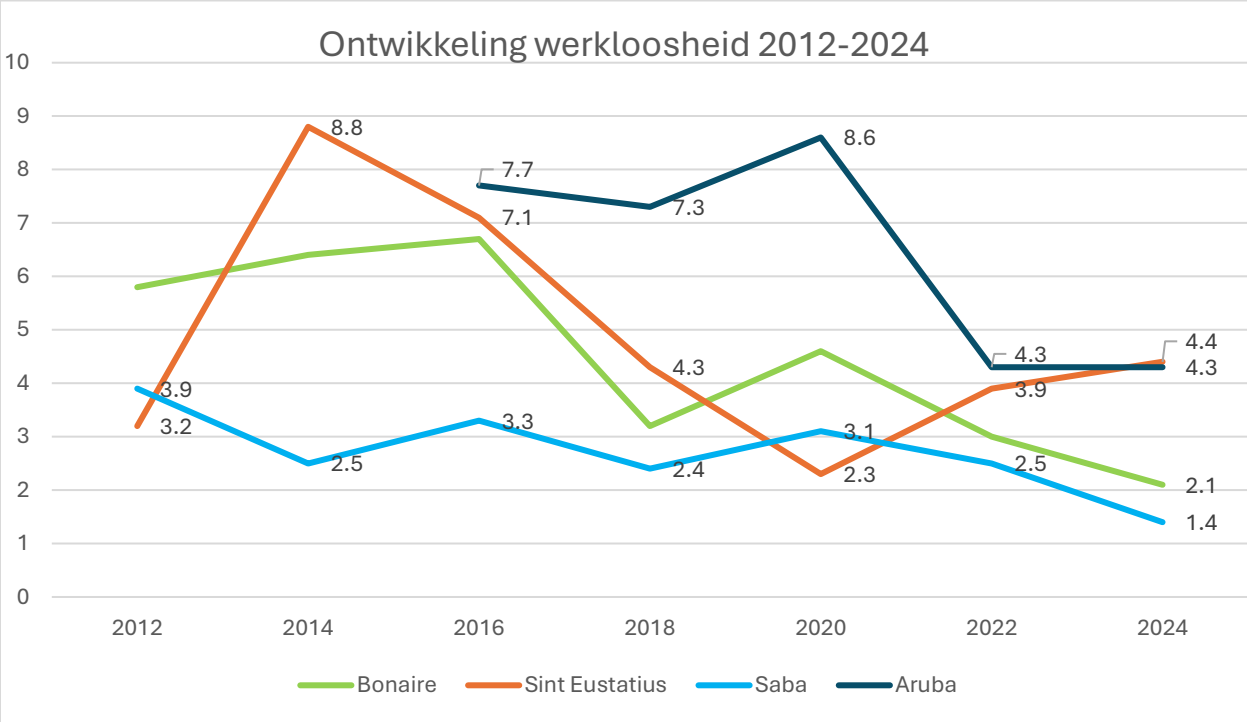
** CAGR: Compound Annual Growth Rate.

***Afhankelijkheidsratio: het aantal jongeren en ouderen per 100 personen in werkende leeftijd.
Jongerenafhankelijkheidsratio: het aantal jongeren per 100 personen in werkende leeftijd. De ratio geeft aan hoeveel jongeren er zijn ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking.
Ouderdomsafhankelijkheidsratio: het aantal ouderen per 100 personen in werkende leeftijd.
De leeftijdscohorten en afhankelijkheidsratio's van Aruba zijn op basis van: jongeren 0–14 jaar, en mensen in de werkende leeftijd 15–64 jaar.

Bron: Eigen weergave op basis van het in Bijlage 1 opgenomen indicatorenkader.

Bonaire, Saba en Sint Eustatius vertonen elk een eigen sociaal-economische dynamiek. Bonaire kende sinds 2011 de sterkste bevolkingsgroei van alle eilanden, voornamelijk gedreven door de influx van Europese Nederlanders, maar ook vanuit de regio. Zoals uit de tabel blijkt, was Sint Eustatius het enige eiland met een negatieve bevolkingsgroei in de periode 2011-2025. Deze daling was echter voornamelijk het resultaat van de opschoning van de bestanden van het bevolkingsregister. Ook het BBP van Sint Eustatius liet in deze periode een sterke afname zien. Het aantal op het eiland arriverende toeristen is namelijk nog niet terug op het niveau van voor de pandemie.

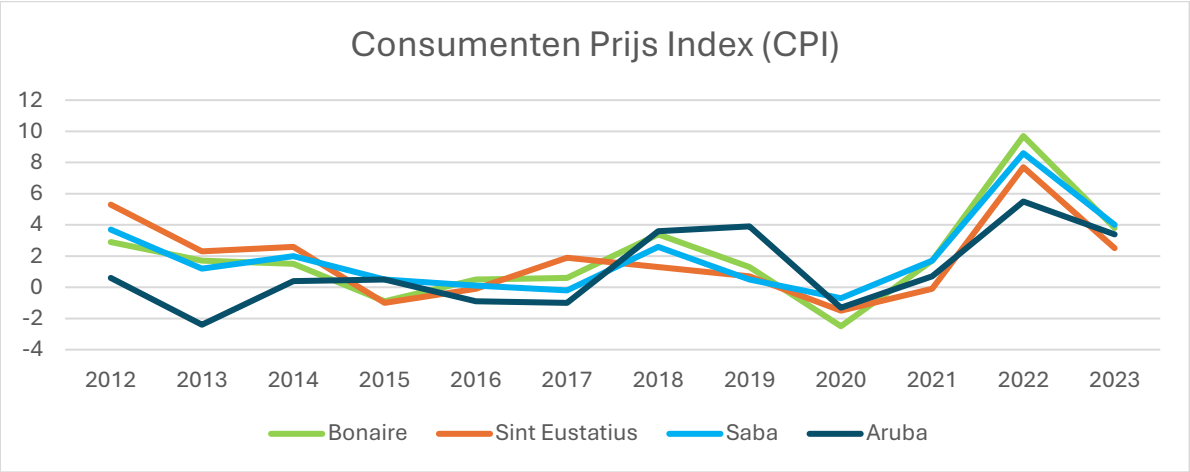
Figuur 4.1 Ontwikkeling werkloosheid 2012-2024



Bron: Eigen weergave op basis van het in Bijlage 1 opgenomen indicatorenkader.

De werkloosheid op de eilanden was in 2024 relatief laag. Op Saba en Bonaire bedroeg de werkloosheid respectievelijk 1.4% en 2.1%. Aruba en Sint Eustatius registreerden een werkloosheidspercentage van respectievelijk 4.3% en 4.4%. Een analyse van prijsontwikkelingen op de eilanden laat zien dat de inflatie over de tijd fluctueert, maar relatief hoog is. De eilanden zijn in grote mate afhankelijk van import, waardoor externe prijsschokken ook intern hun weerslag hebben. Daarnaast zijn lokaal geproduceerde goederen door het gebrek aan schaalvoordelen vaak relatief duur.

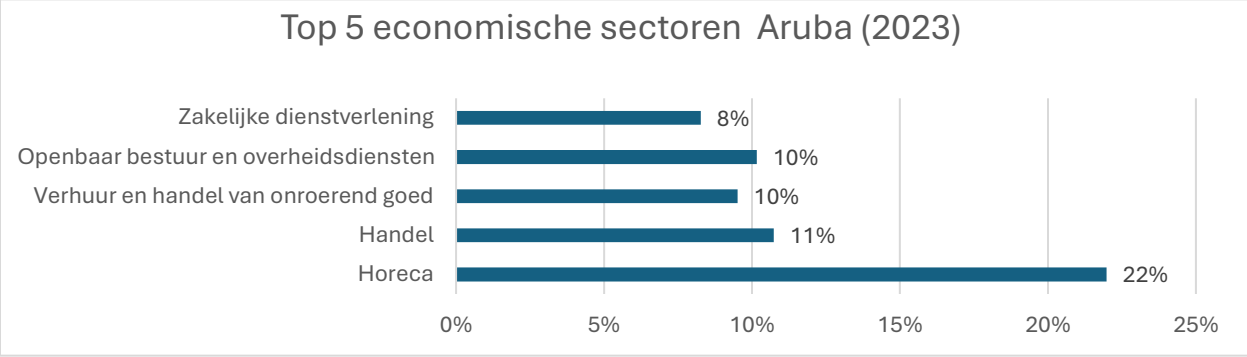
Figuur 4.2 Consumentenprijsindex (CPI)



Bron: Eigen weergave op basis van het in Bijlage 1 opgenomen indicatorenkader.

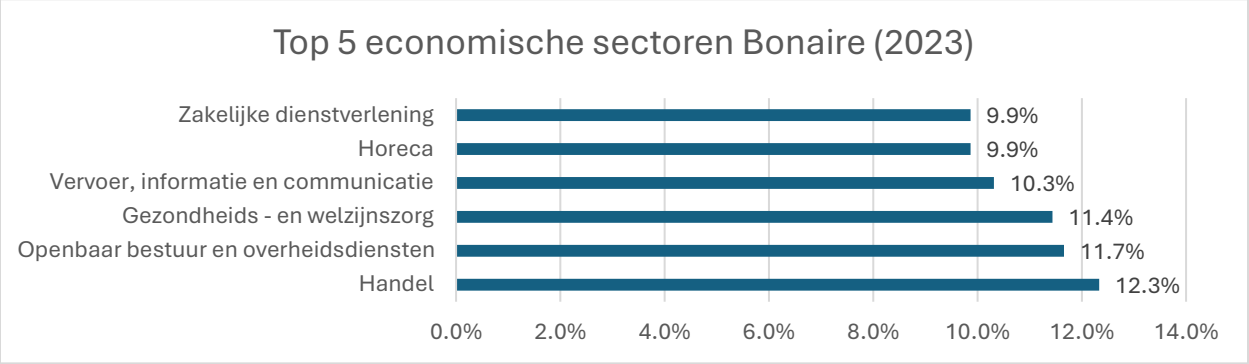
Een overzicht van de voornaamste economische sectoren op de eilanden laat het belang van vooral het toerisme, de handel en de publieke sector voor de economie van de eilanden zien. Op Aruba vormt horeca verreweg de grootste economische pijler, gevolgd door handel. De publieke sector, verhuur en handel van onroerend goed staan op een gedeelde vierde plek, terwijl zakelijke dienstverlening op de vijfde plaats staat. In Bonaire vormen handel, openbaar bestuur en overheidsdiensten, gezondheids- en welzijnszorg de top 3 sectoren. Horeca en zakelijke dienstverlening staan op respectievelijk de vierde en vijfde plaats.

Figuur 4.3 Top economische sectoren Aruba



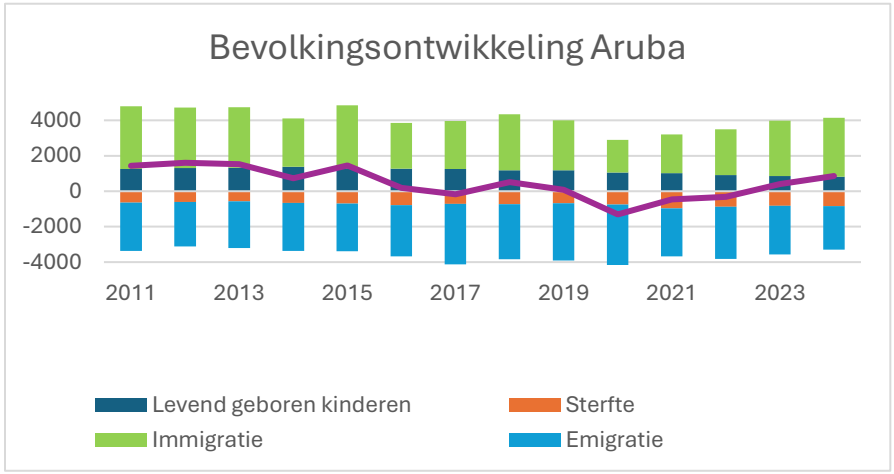
Bron: Eigen weergave op basis van het in Bijlage 1 opgenomen indicatorenkader.

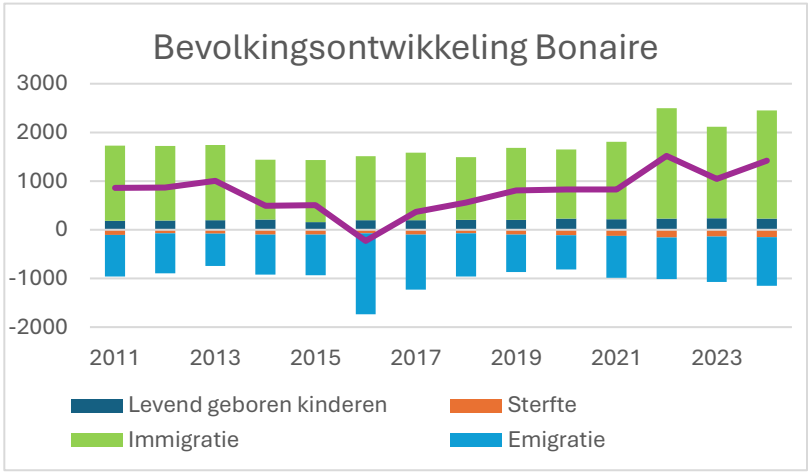
Figuur 4.4 Top economische sectoren Bonaire

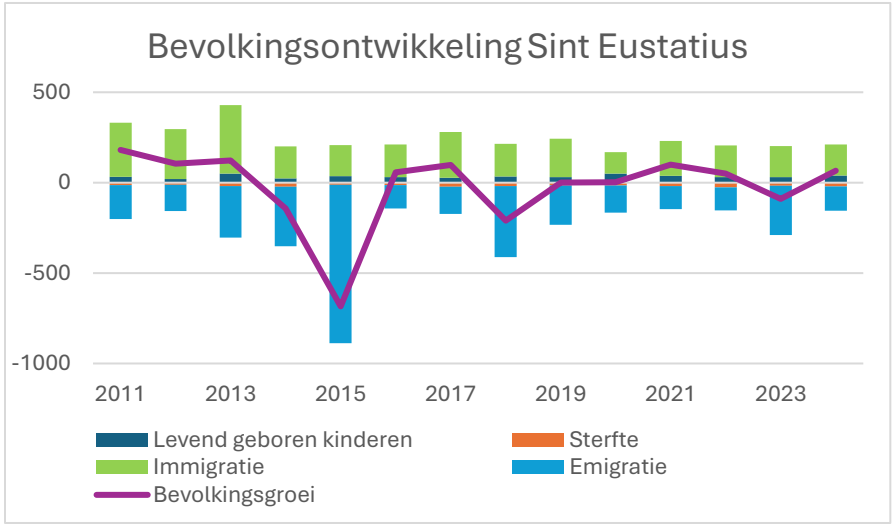


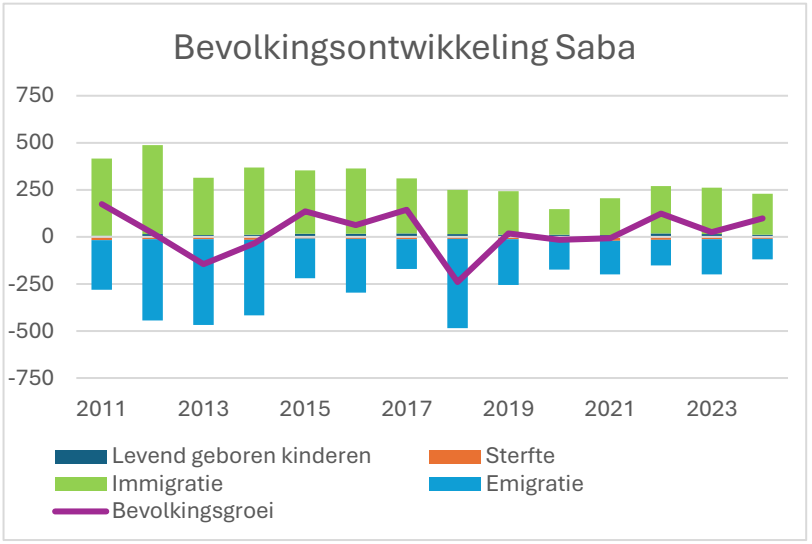
Bron: Eigen weergave op basis van het in Bijlage 1 opgenomen indicatorenkader.

Figuur 4.5 Bevolkingsontwikkeling eilanden | *Bron: Eigen weergave op basis van het in Bijlage 1 opgenomen indicatorenkader.*







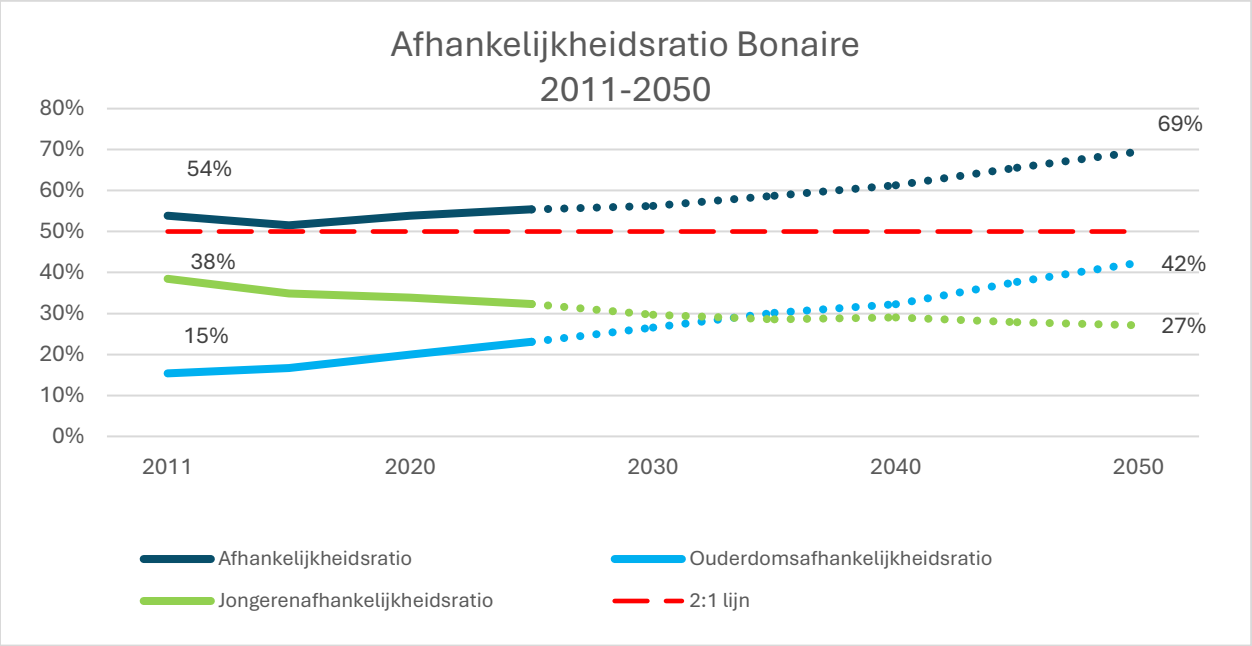


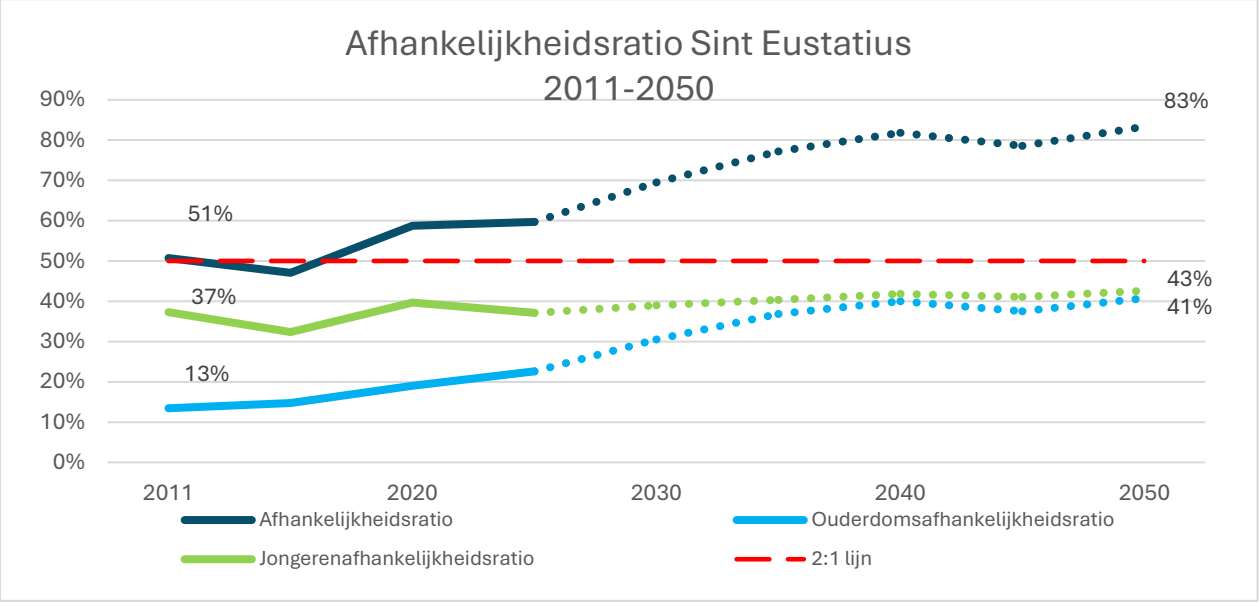
Uit de gedetailleerde componenten van deze bevolkingsgroei op alle vier eilanden blijkt dat de bevolkingsgroei voornamelijk wordt gedreven door migratie. Op alle eilanden is de natuurlijke aanwas (het saldo van geboorte en sterfte) namelijk relatief beperkt. Hoewel ontgroening en vergrijzing wereldwijd bekende verschijnselen zijn, zijn de implicaties hiervan voor het welvaartsniveau en de voorzieningen op de eilanden significant. Zoals we bij de casus Saint-Barthélemy zagen, is het 'vrij verkeer van personen' een integraal onderdeel van de UPG-status. Besluitvormers moeten afwegen of zij de controle over deze migratiestroom (belangrijk voor hun economie) willen overdragen aan EU-kaders, of dat zij de flexibiliteit van de LGO-status nodig hebben om dit lokaal te reguleren.

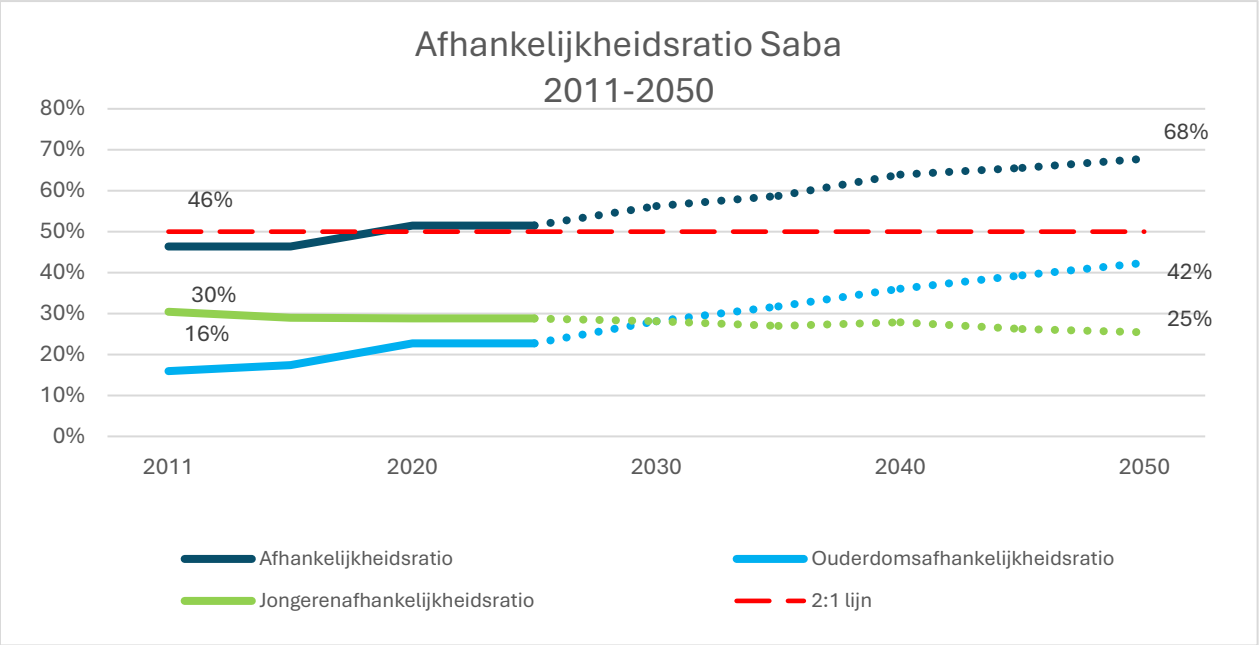
Bevolkingsprojecties van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba laten zien dat de afhankelijkheidsratio's op alle drie eilanden naar zorgwekkende niveaus stijgen. Deze ratio geeft de verhouding weer tussen niet-werkende leeftijdsgroepen, zoals jongeren en ouderen, en de potentiële beroepsbevolking: mensen in de werkende leeftijd. Voor Bonaire en Saba wordt een afhankelijkheidsratio van net onder de 70% geprojecteerd voor 2050. In het geval van Sint Eustatius stijgt deze ratio naar verwachting naar 83%. Deze projecties geven een duidelijk beeld van hoe kwetsbaar de eilanden reeds zijn en tonen dat de urgentie met de tijd alleen maar zal toenemen. Een UPG-status brengt Europese sociale standaarden en zorgplichten met zich mee. Met een krimpende potentiële beroepsbevolking en een stijgende lastendruk moet bij een eventuele UPG-status worden beoordeeld of de eilanden Europese sociale standaarden financieel en organisatorisch kunnen dragen, en in hoeverre daarvoor structurele externe steun noodzakelijk is.

Figuur 4.6 Afhankelijkheidsratio's Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Bron: Eigen weergave op basis van het in Bijlage 1 opgenomen indicatorenkader.







De gepresenteerde cijfers en projecties onderstrepen dat een statuskeuze direct raakt aan de toekomstige houdbaarheid van de lokale samenleving. De combinatie van een eenzijdige economische basis (toerisme), een hoge importafhankelijkheid en een zorgwekkende demografische trend (vergrijzing) dwingt tot een fundamentele weging. De eilanden staan voor de vraag of de diepere integratie van de UPG-status de nodige schokbestendigheid biedt voor deze kwantitatieve kwetsbaarheden, dan wel of de noodzakelijke handelingsvrijheid om op deze specifieke demografische uitdagingen in te spelen, beter geborgd is binnen de LGO-status.

4.2.4 Sociaal-maatschappelijke context: bestaanszekerheid en multidimensionale kwetsbaarheid

De macro-economische indicatoren en de relatief hoge BBP-cijfers per capita verhullen een dieperliggende structurele kwetsbaarheid in de dagelijkse bestaanszekerheid van de eilandbewoners. De feitelijke koopkracht bedraagt in de praktijk vaak minder dan de helft van het niveau in Europees Nederland. In Caribisch Nederland leidt de combinatie van een bescheiden inkomensniveau (rond het wettelijk minimumloon, de onderstand of de AOV) en de zeer hoge kosten voor basisbehoeften tot structurele tekorten. Deze kwetsbaarheid wordt direct gevoed door de eerder genoemde factoren van extreme kleinschaligheid en een bijna volledige afhankelijkheid van import. Dit drijft de kosten op voor wonen, voeding en vervoer tot een voor veel huishoudens moeilijk draagbaar niveau.

Op Bonaire, Saba en Sint Eustatius is de armoedeproblematiek groot. De Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland brengt dit in haar rapport (2023) als volgt onder woorden: 'In Europees Nederland wordt geschat dat 1 op de 17 mensen in armoede leeft. In het Caribisch deel van Nederland wordt geschat dat 1 op de 3 mensen in armoede leeft.'[63] Hoewel voor deze eilanden de nadruk in de verslaglegging vaak ligt op inkomensarmoede, wijzen de structurele tekorten op een vergelijkbaar multidimensionaal karakter waarbij huisvesting en infrastructuur de armoede bestendigen.

De meest recente CBS-cijfers laten zien dat op Bonaire 45% van de inwoners van 15 jaar en ouder basisonderwijs, vmbo of mbo-1 als hoogst behaalde opleidingsniveau heeft. Voor Sint Eustatius is dit 53% en voor Saba 32%. Deze groep beschikt niet over een startkwalificatie, waarvoor minimaal een afgeronde opleiding op mbo-2-, havo- of vwo-niveau vereist is. Deze cijfers wijzen op een kwetsbare uitgangspositie van de potentiële beroepsbevolking. In samenhang met armoede kan een laag opleidingsniveau bovendien bijdragen aan een bredere vicieuze cirkel: armoede beperkt onderwijs- en ontwikkelingskansen, waardoor achterstanden ook naar volgende generaties kunnen doorwerken.[64]

Ook op Aruba is een multidimensionaal karakter van armoede empirisch vastgesteld. Hier wordt de inkomensproblematiek zichtbaar in een stapeling van tekorten op het gebied van onderwijs, gezondheid en leefomstandigheden. Data uit 2018 laten zien dat circa 15,9% van de Arubaanse huishoudens (in totaal 5.105 huishoudens die 13.638 personen vertegenwoordigen) kampt met deze acute multidimensionale armoede.[65] Opvallend is dat ook op Aruba deze achterstand vooral wordt aangejaagd door een laag opleidingsniveau.[66] Dit duidt op een risico van intergenerationele overdracht van armoede; achterstanden in het onderwijs blokkeren de toegang tot de economische successen voor volgende generaties.

Binnen deze dynamiek tekenen zich op alle eilanden specifieke kwetsbare groepen af. Huishoudens met kinderen en alleenstaande ouders lopen een overduidelijk hoger risico; op Aruba is één op de vijf huishoudens met een alleenstaande moeder multidimensionaal arm. Daarnaast vormen alleenstaande gepensioneerden een kwetsbare kern, vaak gehinderd door een onvolledige pensioenopbouw.

---

[63] Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland 2023, p.76.
[64] Voor de cijfers over het hoogst behaalde onderwijsniveau: CBS, *De Nederlandse Caraïben vijftien jaar na de staatskundige hervorming*, par. 4.2. Voor de relatie tussen armoede, onderwijsachterstanden en intergenerationele doorwerking: Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland 2023, par. 2.4.
[65] CBS Aruba, *Aruba Multi Dimensional Poverty Index 2010*, 2018, p. 7.
[66] CBS Aruba, *Aruba Multi Dimensional Poverty Index 2010*, 2018, p. 13.

Tabel 4.2 Hoogst behaald opleidingsniveau, inwoners van 15 jaar en ouder

	basisonderwijs/vmbo of mbo1 (%)	havo/vwo of mbo 2-4 (%)	hbo of wo (%)	Weet niet/ onbekend (%)
Aruba (15 jaar en ouder, 2022)	37	45	14	5
Bonaire (15 jaar en ouder, 2016)	51	30,2	15,6	3,3
Bonaire (15 jaar en ouder, 2024)	45	37	17	1
Saba (15 jaar en ouder, 2016)	44,8	18,8	35,8	0,6
Saba (15 jaar en ouder, 2024)	32	34	28	6
Sint Eustatius (15 jaar en ouder, 2016)	66	14,8	18,4	0,8
Sint Eustatius (15 jaar en ouder, 2024)	53	28	13	5

Bron: CBS (2025). De Nederlandse Caraïben vijftien jaar na de staatskundige hervorming, par. 4.2.[67]

Bij de besluitvorming over de toekomstige status roept dit de vraag op of de beroepsbevolking voldoende is toegerust om mee te bewegen in een sterker gereguleerd Europees economisch en arbeidsmarktregime. Daarbij moet ook worden bezien of een UPG-status de arbeidsmarktkansen van kwetsbare groepen vergroot, of juist nieuwe toetredingsdrempels kan opwerpen.

De kernvraag is daarom welke status het beste bijdraagt aan bestaanszekerheid: een UPG-status, met verdergaande Europese integratie en mogelijke toegang tot aanvullende waarborgen, of een LGO-status, met meer ruimte voor lokaal maatwerk bij de aanpak van multidimensionale armoede.

4.3 De statusdilemma's: autonomie versus integratie

Door bovengenoemde geografische, klimatologische, geopolitieke en socio-economische factoren bevinden de eilanden zich in een voortdurend proces van het balanceren tussen hun inherente kwetsbaarheid en het opbouwen van hun weerbaarheid. Hierbij dringt voortdurend de vraag op hoe deze eilanden stabiliteit en groei moeten nastreven: enerzijds dragen zij zelf de directe risico's en baten van juridische, economische en sociaal-

[67] Den Dulk & Langenberg 2025.

economische keuzes. Zij kunnen beter inschatten wat zij willen en wat zij ervoor over hebben om dat te verwezenlijken. Aan de andere kant heeft iedere gemeenschap relaties nodig voor samenwerking, ondersteuning en bescherming om te kunnen groeien. Hierdoor ontstaan de kernvragen voor kleine eilanden (a) tot welke grotere verbanden zij moeten behoren en (b) welke vorm die relatie moet aannemen. Dit leidt tot een fundamentele spanning tussen twee overwegingen:

(1) Als de kleine gemeenschap kiest voor maximale aansluiting bij de standaarden, wetmatigheden en het beschermingsniveau van het grotere verband, verliest zij (een deel van haar) zeggenschap over de eigen koers. Voor een dergelijke keuze zijn verschillende rechtvaardigingen denkbaar, maar de belangrijkste is in essentie een waarborg tegen de eigen insulaire kwetsbaarheid: men ruilt beleidsvrijheid in voor bescherming. Door zich aan te sluiten bij een groter geheel geniet de gemeenschap bescherming van het centrum tegen regionale dreigingen en externe schokken. Convergentie maakt het (ei)land onderdeel van een groter vliegwiel, wat een niveau van voorzieningen garandeert dat autonoom niet kan worden gerealiseerd. Daarnaast ontstaat een opwaartse druk op de levensstandaard door de overdracht van middelen en normen vanuit het centrum. Echter, aan elke keuze zijn kosten en risico's verbonden. Door aansluiting bij een groter geheel verliest de gemeenschap, al dan niet gedeeltelijk, het vermogen om eigenstandig te reageren op haar eigen geografische en economische context.

(2) Als de gemeenschap kiest voor maximale beleidsvrijheid, bewaart zij bewust afstand tot de normen van het grotere verband om haar eigen wendbaarheid en unieke positie te beschermen. Men verkiest adaptief vermogen boven institutionele inbedding. De focus ligt op de eigen niche binnen de directe regionale omgeving, waarbij divergentie toestaat dat men de regels (fiscaal, juridisch en sociaal) afstemt op de lokale schaal. Maar ook die keuze is uiteindelijk een afruil. De levensstandaard en de sociale ordening zijn immers onlosmakelijk verbonden met de werkelijke lokale verdiencapaciteit en regionale concurrentiepositie. Dit biedt een vorm van natuurlijke veerkracht, maar mitigeert niet de inherente kwetsbaarheid. Het (ei)land draagt alle risico's zelf: bij grote geopolitieke of economische verschuivingen ontbreekt het vangnet van het grotere verband, wat kan leiden tot instabiliteit en ernstige dreigingen.

Voor kleine gemeenschappen bestaat er geen optimaal evenwicht, enkel een voortdurende afweging tussen twee vormen van overleving:

1. **Veiligheid en convergentie:** het mitigeren van kwetsbaarheid en groeien door op te gaan in een groter geheel, met als prijs het verlies van (een deel van) de eigen zeggenschap.
2. **Veerkracht en divergentie:** veiligheid door maximaal aanpassingsvermogen, met als prijs de blootstelling aan de harde risico's die inherent zijn aan kleine insulaire samenlevingen.

Wanneer de primaire drijfveer van een kleine gemeenschap is gericht op risicovermijding en stabiliteit, zal de voorkeur uitgaan naar convergentie. In dit scenario zoekt de entiteit aansluiting bij de wetmatigheden en het beschermingsniveau van het grotere verband om externe schokken op te vangen. Indien de drijfveer echter verschuift naar kansenbenutting en zelfbeschikking, kiest men voor divergentie. Hierbij staat de wens centraal om de eigen koers te bepalen en sneller in te spelen op specifieke regionale of mondiale kansen die voor het grotere verband minder relevant zijn.

In de praktijk van het Koninkrijk der Nederlanden hebben de eilanden uiteindelijk steeds gekozen voor een band met Nederland. De fundamentele vraag die nu voorligt, is niet óf die band moet bestaan, maar welke juridische vorm deze moet aannemen om de optimale balans tussen de handelingsvrijheid van autonomie en de veiligheid die samenwerking biedt, te waarborgen. De keuze tussen de huidige LGO-status (nadruk op autonomie) en een mogelijke UPG-status (nadruk op integratie) is de concrete vertaling van dit dilemma.

4.4 Synthese: kwetsbaarheid en weerbaarheid als kader voor de statusafweging

Gezamenlijk tonen de voorgaande analyses een consistent beeld. Aruba, Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn kleine, open en sterk geconcentreerde economieën met beperkte interne schaalvoordelen en een hoge afhankelijkheid van externe vraag, migratie en importstromen. Deze structurele kenmerken maken de eilanden gevoelig voor externe schokken. Tegelijkertijd laat de sociaal-maatschappelijke analyse zien dat de weerbaarheid van huishoudens beperkt is. Een aanzienlijk deel van de bevolking beschikt over geringe financiële buffers, terwijl prijsontwikkelingen direct doorwerken in de bestaanszekerheid van kwetsbare groepen.

De institutionele inbedding in het Koninkrijk biedt belangrijke waarborgen voor rechtszekerheid, bestuurlijke stabiliteit en risicodemping. De Europeesrechtelijke positionering voegt daar echter een afzonderlijke keuze aan toe. Een UPG-status kan diepere integratie, toegang tot Europese waarborgen en aansluiting bij de interne markt meebrengen, maar leidt ook tot rechtstreekse doorwerking van Europese regels op beleidsterreinen die voor kleine eilandgemeenschappen cruciaal zijn. De LGO-status laat meer ruimte voor eigen afwegingen in het handels-, toelatings-, arbeidsmarkt- en sociaal beleid, maar biedt minder automatische integratie in het Europese rechts- en marktverband.

De vergelijking tussen de LGO- en UPG-status is daarom geen louter technisch-juridische exercitie, maar een structurele positioneringskeuze. Zij raakt direct aan economische draagkracht, uitvoeringscapaciteit, sociale bescherming en de ruimte om lokaal maatwerk te leveren. Juist vanwege de beperkte schaal, de demografische druk en de kwetsbare bestaanszekerheid kan deze keuze niet uitsluitend worden beoordeeld aan de hand van macro-economische groei-indicatoren of institutionele voorkeuren. Besluitvorming dient mede te worden getoetst aan de vraag in hoeverre een gekozen status de weerbaarheid van de eilanden versterkt, risico's mitigeert en de bestaanszekerheid van de bevolking daadwerkelijk verbetert.

Tegen deze achtergrond is een samenhangende analyse noodzakelijk, waarin juridische, economische, politiek-bestuurlijke en maatschappelijke dimensies in onderlinge samenhang worden bezien. Dit rapport velt geen politiek oordeel, maar expliciteert de relevante beoordelingscriteria. Daarmee biedt het bouwstenen voor toekomstige besluitvorming die niet alleen juridisch houdbaar is, maar ook recht doet aan de menselijke maat en de lokale realiteit van de eilanden. De concrete gevolgen daarvan worden nader uitgewerkt in Bijlage 3, aan de hand van het vrij verkeer van goederen en personen, waaronder douanerechten, product- en voedselveiligheidseisen, arbeidsmigratie, vestiging en toelating van derdelanders.

Hoofdstuk 4 – Kort gezegd

In dit hoofdstuk is onderzocht hoe de specifieke kwetsbaarheden van de Caribische eilanden de keuze tussen de LGO- en UPG-status beïnvloeden. De juridische procedure voor een statuswijziging vormt weliswaar een noodzakelijke basis, maar een verantwoorde keuze vereist vooral inzicht in de feitelijke omstandigheden van de eilanden.

Die omstandigheden worden bepaald door geografische kwetsbaarheid, kleine en weinig gediversifieerde economieën, een sterke afhankelijkheid van toerisme en import, migratiestromen en beperkte uitvoeringscapaciteit van overheden. Tegelijkertijd bestaan er duidelijke verschillen tussen de eilanden in welvaart en demografische ontwikkeling. Hoewel de inkomensniveaus relatief hoog lijken, tonen de analyses dat structurele problemen rond bestaanszekerheid, onderwijsniveau en multidimensionale armoede wijdverbreid zijn.

Tegen deze achtergrond komt een fundamenteel dilemma tussen autonomie en integratie naar voren. Meer integratie in de Europese Unie via de UPG-status kan bescherming, middelen en hogere standaarden bieden, maar brengt ook strengere regelgeving en verlies aan beleidsruimte met zich mee. De LGO-status biedt daarentegen meer flexibiliteit om beleid aan te passen aan de specifieke economische en demografische realiteit van kleine eilandgemeenschappen. De analyse laat zien dat juist die beleidsruimte van betekenis kan zijn in een context van beperkte uitvoeringscapaciteit en structurele kwetsbaarheid. Daarmee wordt zichtbaar dat vergaande integratie niet vanzelfsprekend de meest passende optie is.

Geconcludeerd wordt daarom dat de statuskeuze primair moet worden beoordeeld vanuit de vraag welke optie het beste bijdraagt aan weerbaarheid, bestuurlijke uitvoerbaarheid en de bestaanszekerheid van de bevolking.

Hoofdstuk 5 Welke financiële kansen biedt de UPG-status?

5.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken lieten zien hoe de UPG-status de juridische autonomie beïnvloedt en waarom de Caribische kwetsbaarheid dwingt tot strategische samenwerking. Dit hoofdstuk vormt, samen met hoofdstuk 6, de afsluiting van de analyse naar de feitelijke handelingsruimte van de eilanden. Een hardnekkige misvatting daarbij is dat extra financiële middelen van de EU de kwetsbaarheden direct zouden oplossen. De UPG-status biedt financieel bezien reële en substantiële kansen, omdat zij toegang opent tot reguliere EU-fondsen die voor LGO's niet beschikbaar zijn. Die kansen zijn echter geen vanzelfsprekende garantie op sociaal-economische verbetering: zij veronderstellen bestuurlijke capaciteit, cofinanciering, uitvoeringskracht en aansluiting tussen Europese programma's en lokale beleidsprioriteiten.

Die verwachting is begrijpelijk. Hoewel een statuswijziging van LGO naar UPG niet gelijkstaat aan toetreding tot de Europese Unie, speelt een vergelijkbare logica een rol: verdere Europese integratie wordt vaak mede beoordeeld op haar economische opbrengst. Deze verwachting sluit aan bij de economische solidariteit die de Europese Unie als kerndoel stelt. In hun analyse 'Does the EU convergence machine still work?' benadrukken Bisciari, Essers en Vincent dat het verkleinen van regionale welvaartsverschillen al sinds het Verdrag van Rome (1957) een expliciet doel van de EU is. Deze belofte van economische vooruitgang is hiermee een belangrijke aantrekkingskracht: '*The prospect of catching up with EU living standards has undeniably been one of the major attractions of EU membership for potential candidates*'.[68]

Tegen deze achtergrond verkent dit hoofdstuk de specifieke financiële kansen die de EU de eilanden biedt. Waar paragraaf 5.2 de omvangrijke instrumenten en de potentieel grotere kansen binnen de UPG-status in kaart brengt, plaatst paragraaf 5.3 een noodzakelijke kanttekening. Aan de hand van de casus Mayotte illustreren we dat extra middelen niet per definitie resulteren in een evenredige sociaal-economische ontwikkeling; financiële voordelen zijn immers sterk contextafhankelijk. Tot slot biedt paragraaf 5.4 een vergelijkend perspectief door in te gaan op de alternatieven binnen de LGO-financiering.

[68] Bisciari e.a. 2020, p. 1.

5.2 Financiële instrumenten van de Europese Unie

5.2.1 Het dwingende Meerjarig Financieel Kader (MFK)

De financiële kansen van de UPG-status worden in belangrijke mate bepaald door het Meerjarig Financieel Kader. Het MFK bepaalt welke fondsen beschikbaar zijn, hoe groot de begrotingsruimte is en onder welke voorwaarden regio's toegang krijgen tot Europese middelen. Op grond van artikel 312 VWEU moet dit kader een ordelijke ontwikkeling van de uitgaven van de Unie waarborgen. Het wordt vastgesteld voor een periode van ten minste vijf jaar en stelt per beleidsterrein de jaarlijkse uitgavenplafonds vast. Daarmee vormt het MFK het dwingende kader waarbinnen de jaarlijkse begrotingen van de Unie op grond van artikel 314 VWEU moeten worden opgesteld. Voor de huidige periode 2021-2027 is het totale budget op basis van deze jaarlijkse plafonds vastgesteld op 1.074,3 miljard euro. De (Nederlandse) Algemene Rekenkamer duidt de verdeling van deze middelen als volgt:

> *'Het geld van de EU-begroting in de periode 2021-2027 gaat vooral naar het cohesiebeleid voor het versterken van de economie van armere regio's en naar het landbouwbeleid. Beide zijn goed voor ruim 350 miljard in zeven jaar. Ook onderzoek en innovatie en het nabuurschapsbeleid (beleid gericht op het vergroten van de welvaart, veiligheid en stabiliteit van de buurlanden van de EU), zijn belangrijke posten, beide goed voor zo'n 100 miljard in de komende zeven jaar. De rest van het geld gaat naar migratie, defensie, gezondheidszorg en naar uitgaven aan de Unie zelf.'*[69]

De uitgavencategorieën uit deze begrotingsverdeling zijn hieronder schematisch weergegeven.

Tabel 5.1 Uitgavencategorieën | *Bron: Eigen weergave*

Post	Bedrag (7 jaar)	Doel
Cohesiebeleid	> € 350 miljard	Versterken economie armere regio's.
Landbouwbeleid	> € 350 miljard	Ondersteuning van de agrarische sector.
Onderzoek & Innovatie	~ € 100 miljard	Technologische en wetenschappelijke vooruitgang.
Nabuurschapsbeleid	~ € 100 miljard	Welvaart en stabiliteit in buurlanden.

[69] Zie URL: https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/e/europese-unie/geldstromen/wat-is-het-meerjarig-financieel-kader

De mate waarin regio's toegang hebben tot middelen uit het MFK, is onlosmakelijk verbonden met hun juridische status. Omdat UPG's integraal deel uitmaken van het EU-grondgebied, zijn de reguliere Europese fondsen en subsidieregelingen hier volledig van toepassing. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de specifieke EU-fondsen die via deze status voor de eilanden toegankelijk zijn. Daarbij moet worden benadrukt dat juridische toegang tot een fonds niet gelijkstaat aan een rechtstreekse aanspraak op financiering; toekenning blijft afhankelijk van programmavoorwaarden, nationale of regionale programmering, cofinanciering en uitvoeringscapaciteit.

Tabel 5.2 Voor UPG's toegankelijke EU-instrumenten die niet openstaan voor LGO's

Niet voor LGO Toegankelijke EU-fondsen
Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)
Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+)
Cohesiefonds
Sociaal Klimaatfonds
Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur (EFMZVA)
Bevorderen van Maritieme Ruimtelijke Plannen in UPG's
BlueInvestfonds
Corona investeringsinitiatieven CRII en CRII+
Europees Landbouwfonds
Initiatief voor ondernemerschap in de ruimte (Cassini)
Innovatiefonds
Instrument voor technische ondersteuning (TSI)
New Energy Solutions Optimised for Islands (NESOI)
NextGenerationEU, waaronder Herstel- en veerkrachtfaciliteit en ReactEU
Posei (landbouw)
REPowerEU
Solidariteitsfonds van de EU
Tijdelijke kaderregeling inzake COVID-19 staatssteun

Bron: Kamerstukken II 2022/23, 36 410 IV, nr. 12, bijlage 3 (gebaseerd op gegevens van het Ministerie van BZK).

5.2.2 Regionale ontwikkeling binnen het EU-cohesiebeleid

Binnen het financiële kader van de Europese Unie geeft het cohesiebeleid uitvoering aan het in artikel 174 VWEU verankerde streven naar economische, sociale en territoriale cohesie. Het algemene kader daarvoor is vastgelegd in Verordening (EU) 2021/1060. Verordening (EU) 2021/1058 werkt dit kader voor de huidige periode nader uit voor onder meer het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds.

Het Cohesiefonds ondersteunt grootschalige investeringsprogramma's in lidstaten met een relatief lager inkomensniveau. De uitvoering van deze programma's vindt plaats in gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en de lidstaten. De lidstaten bepalen welke projecten worden gefinancierd en zijn verantwoordelijk voor het dagelijkse beheer van de programma's. Toegang tot het Cohesiefonds is voorbehouden aan lidstaten waarvan het bruto nationaal inkomen (BNI) per hoofd van de bevolking lager is dan 90% van het gemiddelde van de Europese Unie (artikel 108 lid 3 Verordening (EU) 2021/1060).

Omdat het Cohesiefonds aanknoopt bij het inkomensniveau van de lidstaat als geheel, zijn voor de Caribische delen van het Koninkrijk vooral de regionaal geprogrammeerde fondsen binnen het cohesiebeleid relevant, zoals het EFRO en het ESF+. Het Cohesiefonds is in deze context minder bepalend.

Voor de inzet van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) hanteert het Europese cohesiebeleid een regionale classificatie. Op grond van artikel 108 lid 2 van Verordening (EU) 2021/1060 worden regio's ingedeeld op basis van hun bruto binnenlands product (BBP) per inwoner ten opzichte van het gemiddelde van de Europese Unie. Deze indeling bepaalt mede de intensiteit van de steun die regio's uit het cohesiebeleid kunnen ontvangen. Daarbij worden drie categorieën onderscheiden:

1. *Minder ontwikkelde regio's*: regio's met een BBP per inwoner van minder dan 75% van het EU-gemiddelde.
2. *Overgangsregio's*: regio's met een BBP per inwoner tussen 75% en 100% van het EU-gemiddelde.
3. *Meer ontwikkelde regio's*: regio's met een BBP per inwoner van meer dan 100% van het EU-gemiddelde.

De Europese classificatie wordt gebaseerd op het BBP per inwoner, gemeten in koopkrachtstandaarden en berekend op basis van meerjarige statistische gegevens van de Unie. Tegen deze achtergrond kan de economische positie van Aruba, Bonaire, Sint Eustatius en Saba indicatief worden vergeleken met deze systematiek. De onderstaande analyse zet de meest recente beschikbare BBP-cijfers van de eilanden af tegen het gemiddelde van de Europese Unie. Daarbij gaat het om een indicatieve nominale vergelijking. De officiële EU-classificatie berust op BBP per inwoner in koopkrachtstandaarden en meerjarige statistische gegevens; de onderstaande vergelijking kan daarom niet worden gelezen als een formele kwalificatie binnen het cohesiebeleid.

Indicatieve economische positionering van de eilanden in EU-perspectief

Het BBP per capita van Aruba in 2023, 34.898 USD, komt uit op circa €32.260. Dit vertegenwoordigt circa 86 procent van het EU-gemiddelde. Mogelijk zou Aruba in de categorie overgangsregio (tussen 75 procent en 100 procent van het EU-gemiddelde) vallen.

Voor Bonaire bedraagt het BBP per capita in 2023 29.300 USD. Omgerekend tegen de gemiddelde jaarkoers resulteert dit in circa €27.070 per inwoner. Dit komt neer op ongeveer 72 procent van het EU-gemiddelde. Binnen deze indicatieve vergelijking zou Bonaire onder de drempel voor minder ontwikkelde regio's vallen, dat wil zeggen onder de 75 procent-grens.

Sint Eustatius kent in 2023 een BBP per capita van 29.700 USD, hetgeen neerkomt op circa €27.460. Dit vertegenwoordigt circa 73 procent van het EU-gemiddelde. Ook Sint Eustatius zou derhalve binnen de systematiek van het EU-cohesiebeleid als minder ontwikkelde regio worden gekwalificeerd.

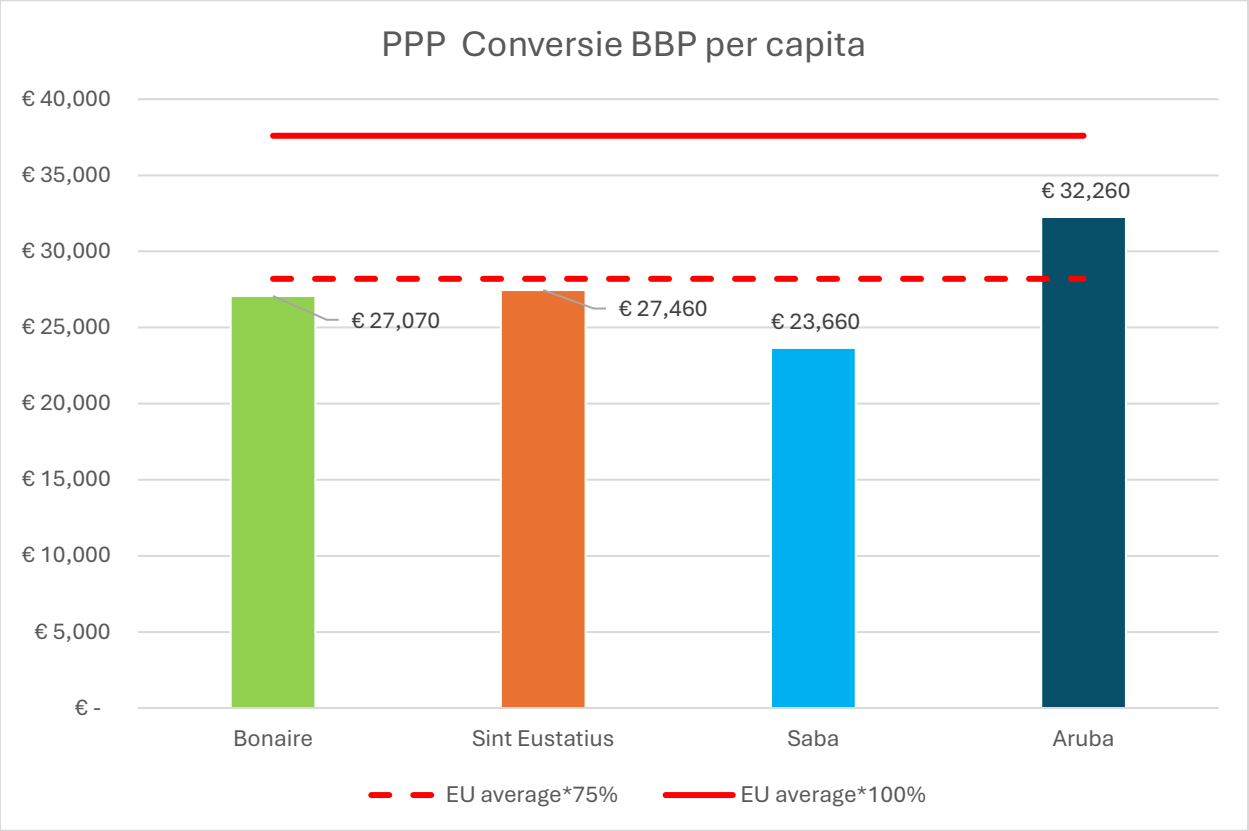
Voor Saba bedraagt het BBP per capita in 2023 25.600 USD. Omgerekend naar euro's resulteert dit in circa €23.660 per inwoner. Dit komt overeen met ongeveer 63 procent van het EU-gemiddelde. Saba zou daarmee duidelijk binnen de categorie minder ontwikkelde regio vallen.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat geen van de vier eilanden het EU-gemiddelde in 2023 bereikt. Aruba bevindt zich in de bandbreedte van overgangsregio's, terwijl Bonaire, Sint Eustatius en Saba onder de 75 procent-drempel blijven en daarmee binnen de systematiek van het cohesiebeleid als minder ontwikkeld zouden worden aangemerkt. Deze positionering is relevant bij beschouwingen over institutionele inbedding, toegang tot cohesiemiddelen en de vergelijkende economische positie van de Caribische Rijksdelen in Europees perspectief.

Methodologische keuzes

Bij de weergave hierboven gaat het om een nominale vergelijking, waarbij geen correctie voor prijsniveaus of koopkrachtpariteit is toegepast. Voor de vergelijking van het bruto binnenlands product per capita van Aruba, Bonaire, Sint Eustatius en Saba met het gemiddelde van de Europese Unie is uitgegaan van nominale BBP-cijfers over 2023 in Amerikaanse dollars. Voor de omrekening naar euro's is gebruikgemaakt van de gemiddelde USD/EUR-wisselkoers over 2023 van 0,9243 (bron: European Central Bank, jaargemiddelde wisselkoers 2023). Als referentiepunt voor de Europese Unie is aangesloten bij het nominale BBP per capita van de EU-27 in 2023, zoals gepubliceerd door Eurostat, dat circa €37.600 bedraagt (Eurostat, GDP per capita, current prices, 2023).

Figuur 5.1 Indicatieve nominale vergelijking BBP per capita met EU-gemiddelde



Bron: Eigen weergave op basis van het in Bijlage 1 opgenomen indicatorenkader.

5.2.3 Staatssteun als aanvullend economisch instrument voor UPG-regio's

De financiële meerwaarde van de UPG-status beperkt zich niet tot directe subsidies uit EU-fondsen. Ook het staatssteunrecht kan, juist voor ultraperifere gebieden, ruimte bieden voor gerichte economische ondersteuning.

Artikel 349 VWEU biedt de mogelijkheid om voor ultraperifere gebieden specifieke maatregelen vast te stellen, rekening houdend met structurele kenmerken zoals hun grote afstand tot het Europese continent, hun insulaire karakter en hun economische afhankelijkheid van een beperkt aantal sectoren. Binnen het staatssteunrecht komt dit onder meer tot uitdrukking in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (Verordening (EU) nr. 651/2014).

Op grond van deze verordening kunnen lidstaten in bepaalde gevallen steunmaatregelen toepassen zonder deze vooraf bij de Europese Commissie aan te melden. Dit geldt onder

meer voor regionale investeringssteun en voor specifieke steunmaatregelen voor sectoren zoals het midden- en kleinbedrijf en de visserij.[70]

Daarmee vormt het staatssteunrecht een aanvullend financieel-economisch instrument: niet in de vorm van een fonds, maar in de vorm van ruimere juridische mogelijkheden voor lidstaten om nationale steun aan kwetsbare UPG-economieën te verlenen.

5.3 De casus Mayotte: UPG-status als instrument voor armoedebestrijding

5.3.1 De statuswijziging van Mayotte: constitutionele en Europese besluitvorming
Mayotte is voor dit hoofdstuk relevant omdat het eiland illustreert dat een overgang van LGO naar UPG daadwerkelijk toegang kan openen tot omvangrijke Europese middelen, maar geen garantie biedt voor snelle sociaal-economische convergentie.

De Europese status van LGO of UPG van Franse overzeese gebiedsdelen is doorgaans afhankelijk van de status die het desbetreffende gebiedsdeel heeft binnen het Franse constitutionele recht. De Constitutie van de Vierde Franse Republiek (1946) introduceerde ten aanzien van de overzeese Franse territoria een tweedeling, te weten de *départements d'outre-mer* (DOM) en de *territoires d'outre-mer* (TOM).

Voor de DOM gold een regime van vergaande integratie; de regelgevende bevoegdheid lag primair bij de centrale overheid in Parijs, waardoor de nationale wetgeving in beginsel onverkort van kracht was. Wel kon Parijs uitzonderingen maken op basis van de specifieke omstandigheden van de individuele departementen. Deze beperkte eigen autonomie leidde in de praktijk tot een sterke juridische convergentie met het Franse moederland. Voor de TOM werd daarentegen gekozen voor een model van ruimere autonomie. Dankzij hun eigen, verdergaande regelgevende bevoegdheden konden deze gebieden zelf regels vaststellen die nauwer aansloten bij de lokale context, waardoor zij een meer divergente rechtsontwikkeling doormaakten.

Met de Constitutie van de Vijfde Republiek (4 oktober 1958) werd deze constitutionele structuur bestendigd. Het onderscheid tussen gebieden waar het Franse recht in beginsel onverkort gold en gebieden met een grotere mate van institutionele autonomie bleef daarbij het uitgangspunt. Een fundamentele herijking vond plaats bij de constitutionele herziening

[70] Mededeling van de Commissie, *Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen*, 29 april 2021, C/2021/2594.

van 28 maart 2003, die de decentrale organisatie van de Franse Republiek opnieuw definieerde. Deze herziening leidde tot een herordening van de constitutionele bepalingen, in het bijzonder via de introductie van artikel 72-3 van de Franse Constitutie. Hierbij werden de categorieën opnieuw geformuleerd: het klassieke onderscheid tussen DOM en TOM maakte plaats voor de huidige indeling in *départements et régions d'outre-mer* (DROM) en *collectivités d'outre-mer* (COM). Deze indeling werd verder uitgewerkt in de artikelen 73 en 74 van de Franse Constitutie, die respectievelijk het regime van juridische assimilatie en het regime van wettelijke eigenheid (autonomie) regelen.

Artikel 73 van de Franse Constitutie heeft betrekking op de DROM. Voor deze gebieden geldt als basisbeginsel dat de nationale wet- en regelgeving onverkort van toepassing is. Hoewel er ruimte bestaat om deze regels aan te passen aan de specifieke lokale context, tast deze aanpassingsbevoegdheid het principe van juridische eenheid niet aan: het Franse recht blijft het leidende kader. De betrokken gebieden kunnen weliswaar om maatwerk verzoeken, maar de nationale norm blijft de standaard. Deze transitie naar juridische eenheid had ingrijpende gevolgen voor de lokale rechtsorde. Waar het Franse recht voorheen was vermengd met lokaal islamitisch recht (*droit coutumier*), leidde de status van DROM praktisch tot vergaande overname van het Franse rechtssysteem.[71]

Artikel 74 ziet daarentegen op territoria met een bijzondere constitutionele positie (COM). Voor deze gebieden wordt de institutionele inrichting vastgelegd in een organieke wet, wat vergaand maatwerk mogelijk maakt. De bevoegdheidsverdeling berust hier op een limitatieve opsomming van de Franse bevoegdheden: bevoegdheden die niet expliciet voorbehouden zijn aan de Franse staat kunnen door het gebied zelf uitgeoefend worden. Hiermee ontstaat een stelsel waarin de autonomie van deze gebieden rust op een door de Franse wetgever bij organieke wet vastgelegde bevoegdheidsverdeling.

Tegen deze juridische achtergrond is de positie van Mayotte beter te duiden. Het eiland kent een lange en specifieke historische relatie met Frankrijk. Onder de Constitutie van 1946 werd Mayotte aanvankelijk aangemerkt als een *territoire d'outre-mer* (TOM), destijds als onderdeel van de Comoren. Toen de Comoren op 6 juli 1975 de onafhankelijkheid uitriepen,

[71] L'île de Mayotte invitée à se prononcer sur son statut, 29 maart 2009, URL: https://www.france24.com/fr/20090329-lile-mayotte-invitee-a-prononcer-son-statut-.

een status die Frankrijk op 31 december 1975 formeel erkende,[72] koos de bevolking van Mayotte er expliciet voor om bij de Franse Republiek te blijven.

Bij de constitutionele herziening van 2003 kreeg Mayotte de nieuwe constitutionele status van *collectivité d'outre-mer* (COM). De wens tot nauwere verbondenheid bleek onmiskenbaar: op 29 maart 2009 sprak maar liefst 95,2% van de bevolking zich in een referendum uit voor volledige integratie als *département et région d'outre-mer* (DROM).[73] Het initiatief voor deze statuswijziging kwam hiermee vanuit de samenleving van Mayotte zelf. Deze status werd op 31 maart 2011 geëffectueerd. In de jaren daarna hebben interne problemen geleid tot een ingrijpende bestuurlijke herstructurering. Per 1 januari 2026 heeft Mayotte hierdoor de status van 'Département-Région de Mayotte' verkregen. In deze hoedanigheid fungeert het eiland als een *collectivité unique*, waarin de bevoegdheden van het departement en de regio volledig zijn geïntegreerd. Deze hervorming heeft een tijdelijk en uitzonderlijk karakter; zij gaat gepaard met een investeringsprogramma van bijna 4 miljard euro en beoogt de sociale wetgeving en het minimumloon stapsgewijs te laten convergeren met de normen in Europees Frankrijk.[74]

In het verlengde van de nationale integratie is de positie van Mayotte binnen de Europese Unie eveneens fundamenteel gewijzigd. Hoewel het eiland aanvankelijk de status van LGO had, verkreeg het op 1 januari 2014 de status van UPG. De juridische basis voor deze transitie werd gelegd door de Europese Raad, die daartoe op 11 juli 2012 besloot (Besluit 2012/419/EU). Hoewel de Europese Raad het besluit reeds in 2012 unaniem aanvaardde, werd de feitelijke implementatietermijn zeer krap bevonden. In de periode tussen juli 2012 en de inwerkingtreding op 1 januari 2014 diende Mayotte het volledige *acquis communautaire* te implementeren, een proces dat door de Europese Commissie nauwlettend werd gevolgd en waarover het Hof van Justitie zich nadien in diverse zaken (waaronder C-132/14) heeft uitgesproken.[75]

---

[72] Zie Loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores.

[73] Zie URL: https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/regional-strategies/indo-pacific/the-indo-pacific-a-priority-for-france/france-in-the-south-west-indian-ocean/article/the-union-of-the-comoros-and-mayotte

[74] Zie: 'Mayotte : loi pour la refondation du département-région de Mayotte', *vie-publique.fr* 12 augustus 2025 (online; geraadpleegd op 14 maart 2026), beschikbaaar via: vie-publique.fr/loi/298241-mayotte-loi-pour-la-refondation-departement-region-de-mayotte. Zie ook 'Outre-mer: des statuts de plus en plus différenciés', *vie-publique.fr* 8 januari 2026 (online; geraadpleegd op 14 maart 2026), beschikbaar via: vie-publique.fr/eclairage/19622-outre-mer-des-statuts-de-plus-en-plus-differencies.

[75] HvJ EU 15 december 2015, gevoegde zaken C-132/14 tot C-136/14, ECLI:EU:C:2015:813.

Ondanks de succesvolle institutionele integratie blijft de sociaal-economische impact van de statuswisseling ambivalent. Het reële BBP van Mayotte vertoonde tussen 2011 en 2019 een sterke gemiddelde groei van circa 8% per jaar, wat mede werd gestimuleerd door aanzienlijke injecties uit de Europese fondsen. Desondanks blijft het BBP per inwoner, uitgedrukt in koopkrachtstandaard, het laagste van de gehele Europese Unie. [76] De geografische afstand tot Europa bemoeilijkt bovendien de effectieve uitvoering van de handelspolitiek en het migratiebeleid. Hierdoor vormt de praktische realisatie van de UPG-status in de regio een voortdurende uitdaging.

5.3.2 Sociaal-economische context en effecten van de UPG-status van Mayotte

De sociaal-economische situatie van Mayotte was bij aanvang van de statuswijziging kwetsbaar. Deze situatie werd verergerd door een zeer jonge, laaggeschoolde bevolking en een aanzienlijke toename van irreguliere migratie, terwijl de consumentenprijzen hoger lagen dan in het Franse moederland. Met de transitie naar de UPG-status beoogde Mayotte toegang te verkrijgen tot de omvangrijke Europese structuurfondsen.

Die uitgangspositie was niet alleen sociaal-economisch problematisch, maar ook relevant voor de uitvoeringscapaciteit: Europese fondsen vereisen planvorming, cofinanciering, aanbestedingskennis, administratieve verantwoording en voldoende lokale projectcapaciteit.

Hoewel deze statuswijziging in beginsel de volledige toepassing van de interne markt vereist, regelde de Raad via Richtlijn 2013/61/EU direct een aantal fiscale uitzonderingen. Door Mayotte uit te sluiten van het territoriale toepassingsgebied van de EU-regels voor btw en accijnzen, werd voorkomen dat deze regelgeving onverkort van kracht werd. Hierdoor is er voor Mayotte geen ‘vrij verkeer van goederen’ in fiscale zin. Deze uitzonderingspositie beschermt de lokale economie en biedt de Franse overheid de ruimte om eigen belastingtarieven te blijven hanteren.

Voor de periode 2014-2020 resulteerde de statuswijziging in een financiering van 280 miljoen euro uit de Europese fondsen. Ongeveer de helft hiervan was afkomstig uit het EFRO, waarmee projecten op het gebied van watervoorziening, afvalverwerking, luchthavenbeveiliging en de bouw van een ziekenhuis werden gefinancierd. Het resterende

[76] Zie URL: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20251020-1.

deel was hoofdzakelijk afkomstig uit het ESF en het ELFPO. Voor de periode 2021-2027 is het geoormerkte bedrag uit het EFRO gestegen naar 347 miljoen euro.

De toegang tot deze middelen is echter geen synoniem voor vooruitgang. Uit onderzoek van het Joint Research Centre (JRC) naar de absorptiecapaciteit van EU-fondsen over de periode 2014-2020 blijkt dat de effectiviteit van de financiering sterk afhangt van de snelheid en tijdigheid van de bestedingen.[77] Het JRC-rapport introduceert de *Speed of Absorption Capacity* (SAC) als maatstaf voor dit proces. Uit de resultaten blijkt dat regio's met een gedecentraliseerd bestuursmodel en lokale sociaal-economische uitdagingen, zoals een laagopgeleide beroepsbevolking, fondsen gemiddeld langzamer absorberen.[78] Op thematisch vlak is de absorptiesnelheid het hoogst bij ondersteuningsmaatregelen voor het midden- en kleinbedrijf.[79] Daarnaast wordt geconcludeerd dat een groot aandeel 'grote projecten' van boven de 50 miljoen euro de algehele absorptie vertraagt vanwege de complexiteit en de lange implementatietijd.[80]

De sociaal-economische context van Mayotte suggereert, in lijn met de bevindingen van het JRC, dat de regio kampt met structurele barrières voor een effectieve aanwending van EU-middelen. De combinatie van beperkte lokale uitvoeringscapaciteit, grote infrastructurele behoeften en complexe sociale problematiek maakt dat Europese middelen wel beschikbaar kunnen zijn, maar niet zonder meer tijdig, doelmatig en transformerend worden ingezet. De casus illustreert dat een UPG-status de toegang tot aanzienlijke financiering ontsluit, maar dat deze statuswijziging niet automatisch leidt tot een structurele sociaal-economische transformatie.

5.4 Programmatische EU-financiering voor LGO's

De ervaring van Mayotte laat zien dat een statuswijziging naar UPG niet uitsluitend moet worden beoordeeld op basis van de omvang van beschikbare Europese middelen. De economische effecten van een dergelijke status hangen ook samen met de wijze waarop deze middelen beleidsmatig worden georganiseerd en met de bestuurlijke capaciteit om ze effectief te benutten. De keuze tussen LGO en UPG betreft daarom niet alleen de hoeveelheid beschikbare middelen, maar ook de institutionele inrichting van het

[77] Marques Santos e.a. 2023.
[78] Marques Santos e.a. 2023, p. 6-7, 23.
[79] Marques Santos e.a. 2023, p. 7, 13, 26.
[80] Marques Santos e.a. 2023, p. 7, 22.

financieringsmodel. Tegen deze achtergrond is het zinvol om ook het financieringsmodel van de LGO-status kort te bezien.

Het LGO-model biedt minder omvangrijke financiële mogelijkheden dan de UPG-status, maar kent een gerichter en programmatischer karakter. Daardoor kan het beter aansluiten bij specifieke lokale prioriteiten, mits de beschikbare middelen toereikend zijn.

In het MFK 2021-2027 zijn de middelen voor de LGO's ondergebracht in de begrotingsrubriek 'Nabuurschap en internationaal beleid'. De uitvoering hiervan verloopt via het Instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI - Global Europe), zoals vastgesteld in Verordening (EU) 2021/947. In tegenstelling tot het Cohesiefonds worden deze middelen programmatisch ingezet op basis van vooraf vastgestelde beleidsprioriteiten per gebied.

Van het totale budget van 79,5 miljard euro voor de MFK-rubriek 'Nabuurschap en internationaal beleid' is 500 miljoen euro specifiek gereserveerd voor de associatie met de LGO's. Dit bedrag is verdeeld in een specifieke enveloppe voor Groenland en een territoriale enveloppe voor de LGO's die verbonden zijn aan Frankrijk en het Koninkrijk der Nederlanden. De inzet van deze middelen wordt programmatisch gekoppeld aan door de Europese Unie vastgestelde beleidsprioriteiten. De verdeling van dit budget is in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 5.3 Gereserveerd voor LGO's

Categorie	Budget (miljoen)	Doelgroep / Focus
Territoriaal: Groenland	€ 225	Specifieke enveloppe voor Groenland.
Territoriaal: Overige LGO's	€ 164	Voor NL en FR gebieden (waarvan ~ € 80 NL)
Regionale enveloppe	€ 76	Samenwerking LGO's en buurlanden (€ 61m + € 15m)
Technische bijstand	€ 22	Studies en beleidsondersteuning
Onvoorziene omstandigheden	€ 13	Crisisrespons en humanitaire hulp (Art. 79)
Totaal budget	€ 500	Gereserveerd vanuit de NDICI-rubriek.

Bron: Eigen weergave

De invulling van de territoriale middelen vindt plaats via Multiannual Indicative Programmes (MIPs). Deze programma's fungeren als strategische beleidsplannen waarin per gebied een specifieke beleidsprioriteit centraal staat. Voor Curaçao, Bonaire, Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius ligt deze prioriteit op de transitie naar duurzame energie en klimaatadaptatie. Voor Aruba ligt de focus op de modernisering van de e-overheid.

Naast de territoriale MIPs voorziet het MFK in aanvullende mechanismen voor samenwerking, technische bijstand en crisisrespons. De regionale enveloppe bevordert daarbij samenwerkingsverbanden tussen de Franse en Nederlandse LGO's en partnerschappen met omliggende landen zonder LGO-status. Ongeveer de helft van deze middelen is bestemd voor de regio's in de Pacific en het Caribisch gebied. Het instrumentarium wordt verder aangevuld met budgetten voor technische bijstand en een reserve voor onvoorziene omstandigheden. In samenhang met artikel 79 van het LGO-Besluit biedt deze reserve een basis voor de snelle inzet van humanitaire hulp en noodhulp bij natuurrampen.

5.5 UPG-status: financiële meerwaarde onder voorwaarden

De financiële vergelijking tussen UPG en LGO leidt daarmee tot een genuanceerde conclusie. De UPG-status biedt toegang tot aanzienlijk bredere en potentieel omvangrijkere Europese financieringsinstrumenten, in het bijzonder binnen het cohesiebeleid en via aanvullende staatssteunruimte. Daar staat tegenover dat de effectiviteit van deze middelen afhankelijk is van absorptiecapaciteit, cofinanciering, bestuurlijke organisatie en aansluiting bij lokale beleidsprioriteiten. De LGO-status biedt minder omvangrijke, maar meer programmatisch gerichte financiering. De financiële meerwaarde van een UPG-status is daarom reëel, maar niet zelfstandig doorslaggevend: zij moet worden beoordeeld in samenhang met de institutionele kosten en uitvoeringsvoorwaarden van verdere Europese integratie.

Hoofdstuk 5 – Kort gezegd

Dit hoofdstuk onderzoekt welke financiële kansen de Europese Unie biedt aan Aruba, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en laat zien dat de keuze tussen LGO- en UPG-status niet primair een financiële, maar vooral een institutionele en strategische afweging is. Hoewel een UPG-status toegang geeft tot aanzienlijk meer Europese middelen, blijkt uit vergelijkende analyse en de casus Mayotte dat financiële omvang op zichzelf geen garantie biedt voor sociaal-economische vooruitgang.

De Europese Unie werkt met een Meerjarig Financieel Kader (MFK) van ruim €1.074 miljard voor 2021–2027. UPG's hebben volledige toegang tot de reguliere EU-fondsen. Deze fondsen zijn niet beschikbaar voor LGO's. Binnen het cohesiebeleid zouden Aruba, Bonaire, Sint Eustatius en Saba op basis van hun BBP-niveau worden ingedeeld als overgangsregio (Aruba) en minder ontwikkelde regio's (de BES-eilanden), wat in beginsel recht geeft op relatief hoge steunintensiteiten.

Toch toont de ervaring van Mayotte dat toegang tot omvangrijke middelen niet automatisch leidt tot duurzame ontwikkeling. Ondanks honderden miljoenen euro's aan EU-financiering blijft de regio kampen met structurele achterstanden, mede door beperkte bestuurlijke capaciteit, lage absorptiesnelheid van fondsen, demografische druk en complexe projectuitvoering. De casus onderstreept dat institutionele randvoorwaarden, uitvoeringskracht en sociaal-economische context bepalend zijn voor het succes van EU-financiering.

Het LGO-financieringsmodel werkt anders. Via het NDICI-instrument is €500 miljoen gereserveerd voor alle LGO's, waarvan circa €80 miljoen voor de Nederlandse LGO's. Deze middelen worden programmatisch ingezet via Multiannual Indicative Programmes, met prioriteiten zoals duurzame energie, klimaatadaptatie en e-government. Hoewel de bedragen kleiner zijn dan in het UPG-kader, biedt het LGO-model meer beleidsmatige flexibiliteit en minder administratieve lasten.

De kernconclusie is dat de financiële verschillen tussen LGO en UPG slechts één dimensie vormen van een bredere strategische keuze. De daadwerkelijke impact van EU-middelen hangt af van bestuurlijke capaciteit, absorptiesnelheid, institutionele inbedding en lokale sociaal-economische omstandigheden. Een UPG-status opent meer fondsen, maar vraagt ook aanzienlijk meer uitvoeringskracht en integratie in het EU-recht. Een LGO-status biedt minder middelen, maar meer autonomie en programmatische sturing.

Hoofdstuk 6 Conclusie: Europese kansen en bestuurlijke haalbaarheid

De opdracht betrof een onderzoek naar de voor- en nadelen van de LGO- en UPG-status voor Aruba, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze voor- en nadelen kunnen evident niet in algemene zin voor ieder eiland op gelijke wijze worden vastgesteld. Uit het onderzoek is tevens gebleken dat deze voor-en nadelen ook niet eenvoudig en op statische wijze kunnen worden geïdentificeerd. De keuze tussen beide statussen kan immers niet worden beoordeeld als een louter juridische of financieel-economische statusvraag. De analyse laat zien dat de kern van de afweging ligt in de verhouding tussen formele autonomie, Europese integratie en feitelijke uitvoeringscapaciteit. De uiteindelijke statuskeuze is daarom een politieke en bestuurlijke afweging die door de eilanden, samen met het Koninkrijk, moet worden gemaakt. Dit onderzoek laat daarbij zien dat een UPG-status extra financieringsmogelijkheden en beleidsinstrumenten kan bieden, maar alleen wanneer het betrokken eiland over voldoende institutionele capaciteit beschikt om de bijbehorende verplichtingen te dragen en de nieuwe mogelijkheden daadwerkelijk te benutten.

Dit concluderend hoofdstuk beantwoordt de centrale onderzoeksvraag uit de opdracht aan de hand van het analytisch kader (zie Tabel 1.1) dat in hoofdstuk 1 is ontwikkeld. Dat kader onderscheidt drie dimensies: het zelfbeschikkingsrecht, de formele autonomie en de feitelijke handelingsruimte van de eilanden. Samen maken deze dimensies zichtbaar dat de statuskeuze niet alleen gaat over formele bevoegdheden, maar ook over de praktische voorwaarden waaronder rechten, verplichtingen en beleidsmogelijkheden en of deze daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd of benut. Deze benadering gaat ervan uit dat de aantrekkelijkheid van de UPG-status moet worden beoordeeld aan de hand van de vraag of die status bijdraagt aan de slagkracht van het eiland, oftewel het vermogen om de belangen van de bevolking effectief te behartigen. Die slagkracht ontstaat op het snijvlak van juridische autonomie en feitelijke handelingsruimte en kan aldus als criterium worden gehanteerd voor de keuze tussen het behoud van de LGO-status of overgang naar de UPG-status.

Tabel 1.1 Kernvragen analytisch kader

Baseline	Kernvragen I
1. Zelfbeschikkingsrecht	Zijn de eilanden bevoegd om een eigen statuskeuze te maken?
2. Formele autonomie	Wat is de omvang van de huidige juridische bevoegdheden?
3. Feitelijke handelingsruimte	Welke feitelijke beperkingen beïnvloeden deze autonomie en in hoeverre beperken zij de handelingsruimte van het eiland?
Bij een keuze voor UPG	**Kernvragen II**
4. Zelfbeschikkingsrecht	Kunnen eilanden teruggaan naar de LGO-status?
5. Formele autonomie	Wat zal de omvang van de juridische bevoegdheden zijn indien de overstap naar UPG is gemaakt?
6. Feitelijke handelingsruimte	Hoe verandert de feitelijke handelingsruimte door de statuswijziging? (Denk aan nieuwe beperkingen, kansen en het vermogen om regionaal te opereren.)

6.1 Terugblik op de kernvragen van het analytisch kader

In Hoofdstuk 2 stond het *zelfbeschikkingsrecht* centraal. De analyse van de constitutionele en procedurele uitgangspunten (vragen 1 en 4) laat zien dat de eilanden bevoegd zijn om hun eigen statusvoorkeur te bepalen en kenbaar te maken. De weg naar de UPG-status is procedureel helder, terwijl de terugkeer naar de LGO-status politiek en juridisch aanzienlijk complexer is. Dit bevestigt dat een statuswijziging geen tijdelijk instrument is, maar een fundamentele strategische heroriëntatie.

Ten aanzien van de *formele autonomie* (Hoofdstuk 3) en daarmee de vraag naar de juridische bevoegdheden (vragen 2 en 5) kan worden geconstateerd dat de huidige autonomie onder het LGO-regime een grote mate van eigen wetgevingsruimte biedt. Een overstap naar de UPG-status leidt tot een ingrijpende verschuiving: de eilanden worden onderdeel van de Europese rechtsorde, waardoor de eigen wetgevingsruimte sterker wordt begrensd door het Unierecht. Daartegenover staan directe Europese rechtsbescherming en verdere Europese integratie.

Tot slot is gebleken dat de *feitelijke handelingsruimte* (vragen 3 en 6) in belangrijke mate wordt begrensd door de structurele kwetsbaarheid van de eilanden. De analyses in Hoofdstukken 4 en 5 tonen aan dat een UPG-status weliswaar de toegang tot substantiële

financieringsstromen opent, maar dat de beperkte absorptiecapaciteit en de hoge administratieve lasten van het EU-recht deze handelingsruimte tegelijkertijd onder druk zetten.

De beantwoording van deze kernvragen maakt duidelijk dat de keuze voor een status niet los kan worden gezien van de specifieke context van de Caribische eilanden. Het rechtskader van de EU biedt weliswaar nieuwe ankers en kansen, maar de effectieve benutting daarvan wordt in hoge mate bepaald door de lokale institutionele realiteit.

De bevindingen uit de verschillende hoofdstukken leggen een fundamenteel spanningsveld bloot: de afweging tussen de wens voor politieke en wetgevende autonomie enerzijds en de behoefte aan versterkte uitvoeringskracht en integratie anderzijds.

6.2 Synthese: Bestuurlijke uitvoeringskracht en institutionele haalbaarheid

Tegen deze achtergrond vormt de uitvoeringscapaciteit de centrale bestuurlijke randvoorwaarde voor een mogelijke overgang naar de UPG-status. Een dergelijke statuswijziging verandert de institutionele context waarbinnen beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd: zij brengt nieuwe verplichtingen met zich mee en opent tegelijkertijd toegang tot beleidsinstrumenten en financiële middelen voor regionale ontwikkeling. In welke mate deze verplichtingen kunnen worden gedragen en deze mogelijkheden kunnen worden benut, hangt in hoge mate af van de uitvoeringscapaciteit van de betrokken eilanden.

In dit rapport wordt onder uitvoeringscapaciteit het vermogen verstaan van een eiland en zijn bestuurlijke organisatie om regelgeving en beleid te ontwikkelen, te implementeren en daadwerkelijk toe te passen. Deze capaciteit omvat onder meer de beschikbaarheid van deskundig personeel, de kwaliteit van wetgevings- en implementatieprocessen, de organisatorische inrichting van uitvoering en toezicht en de absorptiecapaciteit van Europese middelen: het vermogen om beschikbare fondsen tijdig en doelgericht te benutten. De aanwezigheid van deze elementen bepaalt of een eiland de verplichtingen én de kansen van een UPG-status effectief kan dragen.

De beoordeling van de uitvoeringscapaciteit vereist binnen het Koninkrijk een gedifferentieerde benadering, omdat de eilanden zich in verschillende institutionele posities bevinden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken als openbare lichamen deel uit van het Nederlandse staatsbestel, terwijl Aruba als autonoom land binnen het Koninkrijk in beginsel zelf verantwoordelijk is voor wetgeving, implementatie en uitvoering van beleid. Deze

constitutionele verschillen hebben directe gevolgen voor de beschikbare bestuurlijke capaciteit en voor de wijze waarop nieuwe verplichtingen en beleidsinstrumenten kunnen worden toegepast. Daarom wordt in het vervolg van deze paragraaf eerst ingegaan op de uitvoeringscapaciteit van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, gevolgd door die van Aruba.

6.2.1 Institutionele context van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De institutionele context van Bonaire, Sint Eustatius en Saba verschilt fundamenteel van die van de autonome landen binnen het Koninkrijk. Als openbare lichamen maken deze eilanden deel uit van het Nederlandse staatsbestel, waardoor de belangrijkste kaders voor wetgeving, beleid en bestuur in belangrijke mate op rijksniveau worden vastgesteld. Ook een aanzienlijk deel van de wetgevings- en implementatiecapaciteit waarop het bestuur steunt, is binnen de Nederlandse rijksoverheid georganiseerd.

Deze inbedding is direct relevant voor de haalbaarheid van een mogelijke overgang naar de UPG-status. Complexe wetgevings- en implementatietrajecten, waaronder de inbedding van Europees recht, hoeven niet uitsluitend door de eilandelijke bestuursorganisaties te worden gedragen, maar kunnen worden ondersteund binnen het bredere Nederlandse institutionele kader. Dit kan bijdragen aan de uitvoerbaarheid van nieuwe Europese verplichtingen en aan de benutting van Europese beleidsinstrumenten en financieringsmogelijkheden.

Tegelijk blijft lokale uitvoeringscapaciteit noodzakelijk. Europese verplichtingen en fondsen moeten uiteindelijk worden vertaald naar concrete beleidskeuzes, projecten, toezichtpraktijken en bestuurlijke procedures op eilandsniveau. De Nederlandse institutionele inbedding kan de uitvoeringslast verlichten, maar vervangt de behoefte aan voldoende lokale capaciteit niet.

6.2.2 Institutionele context van Aruba

De institutionele context van Aruba verschilt wezenlijk van die van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Als autonoom land binnen het Koninkrijk is Aruba zelf verantwoordelijk voor wetgeving, beleidsontwikkeling en de uitvoering van beleid. De benodigde uitvoeringscapaciteit moet daardoor in hoofdzaak binnen het eigen staatsbestel worden georganiseerd.

Deze constitutionele positie is bepalend voor de beoordeling van een mogelijke overgang naar de UPG-status. Waar de openbare lichamen kunnen steunen op de capaciteit van het Nederlandse staatsbestel, zou Aruba de implementatie en toepassing van Europees recht

grotendeels binnen de eigen bestuurlijke organisatie moeten dragen. De beschikbare uitvoeringscapaciteit wordt daarmee een centrale factor in de institutionele haalbaarheid van een statuswijziging.

Juist hier ligt voor Aruba een belangrijk aandachtspunt. Specialistische expertise is beperkt beschikbaar en vaak geconcentreerd bij een klein aantal functionarissen, waardoor complexe wetgevings- en implementatietrajecten een aanzienlijke belasting vormen. De toepassing van Europees recht vereist bovendien specifieke juridische, bestuurlijke en technische kennis, evenals voldoende capaciteit voor omzetting, uitvoering, toezicht en handhaving.

Uitvoeringscapaciteit is niet alleen nodig voor het naleven van Europese verplichtingen, maar ook voor het benutten van Europese mogelijkheden. De voorbereiding, uitvoering en verantwoording van Europese programma's en fondsen vergen aanzienlijke organisatorische inzet. De uitvoerings- en absorptiecapaciteit bepaalt daarom of een UPG-status voor Aruba niet alleen juridisch haalbaar is, maar ook daadwerkelijk kan bijdragen aan een grotere feitelijke handelingsruimte.

Deze capaciteitsvraag is bovendien concreet zichtbaar in de praktijk. Wetgevings- en implementatieprocessen binnen het Arubaanse bestuursapparaat kennen vaak lange doorlooptijden, waardoor noodzakelijke aanpassingen vertraagd tot stand komen. Beleidsontwikkeling kan onder invloed van internationale verplichtingen een reactief karakter krijgen, en complexe trajecten vereisen regelmatig externe ondersteuning. Dit alles onderstreept dat uitvoeringscapaciteit een essentiële randvoorwaarde vormt voor de institutionele haalbaarheid van een mogelijke overgang naar de UPG-status.

6.3 Afsluitende gedachte

Een statuswijziging raakt aan de institutionele inrichting van het bestuur, de economische positie van de eilanden, de maatschappelijke positie van inwoners en het vermogen van overheden om Europese rechten, verplichtingen en instrumenten in de praktijk te dragen. De uiteindelijke keuze tussen LGO en UPG is daarom geen technocratische uitkomst van een analyse, maar een politieke en bestuurlijke afweging over de gewenste koers van de eilanden en de institutionele voorwaarden waaronder hun ontwikkeling het best kan worden ondersteund.

Hoofdstuk 6 – Kort gezegd

Dit onderzoek beantwoordt de vraag hoe de keuze tussen de LGO- en UPG-status moet worden beoordeeld vanuit juridische, economische, bestuurlijke en maatschappelijke implicaties.

De analyse laat zien dat de eilanden juridisch bevoegd zijn om een eigen statuskeuze te maken (zelfbeschikkingsrecht), maar dat een eenmaal gemaakte keuze moeilijk omkeerbaar is, omdat een terugkeer van UPG naar LGO politiek en juridisch complex is. Onder het huidige LGO-regime beschikken de eilanden over een ruime mate van eigen wetgevingsruimte (formele autonomie), terwijl een overgang naar de UPG-status leidt tot integratie in de Europese rechtsorde en daarmee tot een verschuiving van een belangrijk deel van de wetgevende bevoegdheden naar de Europese Unie. De feitelijke handelingsruimte van de eilanden wordt in beide scenario's sterk beïnvloed door hun structurele kwetsbaarheid als kleine eilandgemeenschappen. Hoewel een UPG-status toegang biedt tot Europese fondsen en beleidsinstrumenten, hangt de daadwerkelijke benutting daarvan in hoge mate af van de beschikbare uitvoerings- en absorptiecapaciteit van het bestuur.

De beoordeling van een statuswijziging komt daarmee uiteindelijk neer op een afweging tussen politieke en wetgevende autonomie enerzijds en de mogelijkheid om via integratie in de Europese Unie bestuurlijke en economische slagkracht te versterken anderzijds.

Bronnenlijst

De statistische bronnen en datasets die zijn gebruikt voor de empirische analyse zijn systematisch opgenomen in het indicatorenkader in Bijlage 1.

1. Literatuur

Bakhuis 2019
G.A.H. Bakhuis, *Autonomie, toezicht en interventie in de Caribische landen van het Koninkrijk der Nederlanden,* diss. EUR, s.l.: s.n. 2019,
URL: https://repub.eur.nl/pub/124927/dissertation-Bakhuis.pdf.

Bisciari e.a. 2020
P. Bisciari, D. Essers & E. Vincent, 'Does the EU convergence machine still work?', *NBB Economic Review* 2020, afl. juni 2020, p. 1-38.

Bröring e.a. 2008
H.E. Bröring e.a. (red.), *Schurende rechtsordes. Over juridische implicaties van de UPG-status voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Aruba*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2008.

Collectivité de Saint-Martin 2026
Collectivité de Saint-Martin, *'XXIXème Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques de l'Union Européenne (CPRUP)'*, comstmartin.fr, URL: https://www.comstmartin.fr/en/actualites/xxixeme-conference-des-presidents-des-regions-ultraperipheriques-de-lunion-europeenne-cprup (geraadpleegd op 10 maart 2026).

Commissie Van Beuge 2004
Commissie ter bestudering van mogelijke toekomstige relaties van de Nederlandse Antillen en Aruba met de Europese Unie (Commissie-Van Beuge), *Banden met Brussel. De betrekkingen van de Nederlandse Antillen en Aruba met de Europese Unie*, Den Haag 1 juli 2004.

Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland 2023
Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland, *Een waardig bestaan: Een sociaal*

minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid, Den Haag 2023.

David 2020
C. David, 'French overseas territories: constitutional statuses and issues', *Constitutionalism and pluralism blog (IACL-AIDC)*, 10 november 2020, URL: https://blog-iacl-aidc.org/constitutionalism-and-pluralism-in-overseas-france/2020/11/10/zlemu8zm2zu7beiuijw4t99iki6qt1#:~:text=Finally%2C%20the%20Atlantic%20Ocean%20and,of%20the%201958%20French%20Constitution.

Den Dulk & Langenberg 2025
D. den Dulk & H. Langenberg, 'De Nederlandse Caraïben vijftien jaar na de staatskundige hervorming', *CBS* 10 oktober 2025, URL: www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2025/de-nederlandse-caraiben-vijftien-jaar-na-de-staatskundige-hervorming.

Den Ouden 2008
W. den Ouden, *De terugvordering van Europese subsidies in Nederland: Over legaliteit, rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel*, Deventer: Kluwer 2008.

Duijf & Soons 2011
C. Duijf & F. Soons, 'Zelfbeschikkingsrecht Bonairanen, Statianen en Sabanen', *Openbaar Bestuur* oktober 2011, p. 31-36.

ECER 2022
Expertisecentrum Europees Recht (ECER), '*Europese Commissie lanceert nieuwe websitepagina met informatie over inbreukprocedures en EU-pilots*', 21 april 2022, URL: https://ecer.minbuza.nl/-/europese-commissie-lanceert-nieuwe-websitepagina-met-informatie-over-inbreukprocedures-en-eu-pilots (geraadpleegd op 8 maart 2026).

Europese Commissie 2025
Europese Commissie, '*Outermost regions high-level forum*', 12 februari 2025, URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/12-02-2025 outermost regionshigh-level-forum_en (geraadpleegd op 10 maart 2026).

Geursen 2010
W.W. Geursen, 'EU-rechtelijke aspecten van de fiscale BES-wetgeving', *MBB* 2010/7-8, p. 300-315.

Geursen 2024
W.W. Geursen, *Mapping the Territorial Scope of EU Law*, Den Haag: Boom 2024.

Geursen 2025
W.W. Geursen, 'EU-recht: landen en gebieden overzee en vrijhandel met Suriname', in: G. Rekwest e.a. (red.), *Capita Selecta Caribisch fiscaal recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2025, p. 445-465.

González Pérez e.a. 2004
J.M. González Pérez, M. Navarro Ibanez & D. Cova Alonso, 'The European Union and the Canary Islands (Spain)', *Folia Oeconomica* 182, 2004.

Goudappel & De Wit 2019
F. Goudappel & J. de Wit, 'Mensenrechtenverdragen en hun werking in de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden', in: A.D. Marchena-Slot, O.E. Kostrzewski & L.J.J. Rogier (red.), *Fundamentele rechten in Curaçao*, Den Haag 2019, p. 25-38.

Goudappel 2026
F. Goudappel, 'Aruba en de Europese Unie: een keuze-relatie', in: L.D. Gomez & B.J. Huiskens (red.), *40 jaar status aparte: tussen voortgaan en stilstaan*, s.l.: BookBaby 2026.

De Graaf 2024
T.C. de Graaf, 'Het Statuut: fundament en toekomst' (toespraak Hogeschool Leiden ter gelegenheid van 70 jaar Statuut), Raad van State 15 december 2024, URL: www.raadvanstate.nl/actueel/toespraken/het-statuut-fundament-en-toekomst/ (geraadpleegd op 7 maart 2026).

Hillebrink 2007
S. Hillebrink, *Political decolonization and self-determination: the case of the Netherlands Antilles and Aruba* (diss. Leiden), Leiden 2007.

De Kruif 2012
C. de Kruif, *Onderlinge overheidsaansprakelijkheid voor schendingen van Europees recht: de complexiteit van het adagium 'de veroorzaker betaalt' in een veellagige rechtsorde* (diss. Leiden), Leiden 2012.

Lanceiro 2010
R.T. Lanceiro, 'The international powers of the Portuguese autonomous regions of Azores and Madeira', ICJP 2010, p. 293-320, URL: https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/756-1151.pdf.

Levrat 2017
N. Levrat, *The Right to National Self-determination within the EU: a Legal Investigation*, Geneva 2017, URL: https://www.ibei.org/working-paper-08-euborders_145133.pdf.

Marques Santos e.a. 2023
A. Marques Santos e.a., *Money talks, but can it run?* (JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis nr. 14/2023), Sevilla: Joint Research Centre 2023.

Nascimento 2007
R. Nascimento, 'The International Business Centre of Madeira: Profile, Tax Incentives and Perspectives', *European Taxation* (IBFD), Volume 47, No. 2, februari 2007.

Oostindie & Veenendaal 2017
G. Oostindie & W. Veenendaal, 'Head versus Heart; The Ambiguities of Non-Sovereignty in The Dutch Caribbean', *Regional and Federal Studies* 2017, p. 25-45.

Rekwest 2020a
G. Rekwest, 'Nederland aansprakelijk voor douanefouten door eigen LGO', *NJB* 15-5-2020, afl. 19, nr. 1211, p. 1403-1409.

Rekwest 2020b
G.D. Rekwest, 'De BES-vennootschap en de Moeder-dochterrichtlijn', *MBB* 2020/6, nr. 22, p. 264-270.

Rekwest 2022
G.D. Rekwest, *Een fiscaal verdragsbeleid voor Curaçao,* (diss. Leiden), Leiden 2022, URL: https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/3464675.

Rogier 2018
L.J.J. Rogier, *Beginselen van het Curaçaose bestuursrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

Santos do Nascimento 2016
R.R. Santos do Nascimento, *Het Koninkrijk ontsluierd* (diss. RuG), Apeldoorn/Antwerpen: Maklu 2016.

Schippers 2023
M. Schippers, 'Verkenning van handelsfacilitatie en douanerechtelijke instrumenten als stimuleringsmaatregelen voor de Curaçaose internationale handel', in: A. Marchena-Slot, G. Rekwest & M. Snel (red.), *De meergelaagde Curaçaose rechtsorde* (SNAAR 48), Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 141-153.

SEOR 2008
SEOR (Erasmus Universiteit Rotterdam), *Economische gevolgen van de status van Ultraperifeer Gebied voor de Nederlandse Antillen en Aruba*, Rotterdam 2 juni 2008.

Urbinati 2000
N. Urbinati, 'Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation', *Political Theory* 28 (2000), p. 758-786.

VAB 2005
Vereniging van Antilliaanse Belastingadviseurs (VAB), *Curaçao: Overzees of Ultraperifeer? Een fiscale benadering ten behoeve van de Curaçaose internationale financiële dienstverleningssector*, Curaçao 14 oktober 2005.

Van den Brink 2012
J.E. van den Brink, *De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland. Juridische knelpunten en uitdagingen*, Deventer: Kluwer 2012.

Van den Ende & Smit 2001
R.J.S. van den Ende & P.M. Smit, 'European Tax Law Influences the New Tax Treaty', *European Taxation* (IBFD), Volume 41, No. 3, maart 2001.

Van Rijn 2019
A.B. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

Vasques 2012
S. Vasques, 'Portugal – The Madeira Free Trade Zone: Compliance and Control Issues',

European Taxation (IBFD), vol. 52, nr. 4, februari 2012.

Weber 2004
D.M. Weber, 'De Nederlandse Antillen en Aruba als ultraperifeer gebied van de EG en directe belastingen', in: F.M.M. Duynstee e.a. (red.), *Alle wegen leiden naar Brussel*, Amsterdam 2004, p. 143-157.

2. Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1999/00, 26867, nr. 1 Kamerstukken II 1999/00, 26867, nr. 1.
Kamerstukken II 2008/09, 31959, nr. 3 Kamerstukken II 2008/09, 31959, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 2023-2024, 36 560 IV, nr. 11 Kamerstukken II 2023-2024, 36 560 IV, nr. 11.

3. Jurisprudentie

Europees Hof van Justitie
HvJ EEG 16 februari 1978, C-61/77, ECLI:EU:C:1978:29 (*Commissie/Ierland*, omtrent zeevisserij).

HvJ EG 10 oktober 1978, C-148/77, ECLI:EU:C:1978:173 (*Hansen*).

HvJ EG 12 december 1990, C-263/88, ECLI:EU:C:1990:454 (*Commissie/Frankrijk*).

HvJ EG 6 september 2006, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511 (*Portugal/Commissie*; Azoren-arrest).

HvJ EU 12 september 2006, C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545 (*Eman en Sevinger/College van burgemeester en wethouders van Den Haag*).

HvJ EU 21 juni 2007, C-158/06, ECLI:EU:C:2007:370 (*Stichting ROM-projecten/ Staatssecretaris van Economische Zaken*).

HvJ EU 13 maart 2008, gevoegde zaken C-383/06 t/m C-385/06, ECLI:EU:C:2008:165 (*Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a./Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*).

HvJ EU 4 oktober 2012, C-249/11, ECLI:EU:C:2012:608 (*Byankov*).

HvJ EU 15 december 2015, gevoegde zaken C-132/14 t/m C-136/14, ECLI:EU:C:2015:813 (*Europees Parlement en Commissie/Raad van de Europese Unie*).

HvJ EU 31 oktober 2019, C-395/17, ECLI:EU:C:2019:918 (*Commissie/Nederland*).

HvJ EU, 31 oktober 2019, C-391/17, ECLI:EU:C:2019:919.(*Commissie/Verenigd Koninkrijk*).

HvJ EU, 2 april 2020, C-458/18, ECLI:EU:C:2020:266 (*Bulgarije/Gibraltar*).

Conclusie A-G Wahl 25 juni 2015, C-132-136/14, ECLI:EU:C:2015:425 (*Europees Parlement en Commissie/Raad van de Europese Unie*).

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
ABRvS 21 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ3202, *NJCM-Bulletin* jrg. 32 (2007), nr. 5, p. 635-645, m.nt. J. Uzman.

Hof Amsterdam
Hof Amsterdam 30 juni 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR0295.

4. Beleidsstukken en overige bronnen

Central Bureau of Statistics Aruba (CBS Aruba), *Aruba Multi Dimensional Poverty Index 2010*, March 2018, URL: https://cbs.aw/wp/wp-content/uploads/2018/03/AMPI-2010.pdf.

Mededeling van de Europese Commissie, *Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen*, 29 april 2021, C/2021/2594,
URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:901e2e2a-a104-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF.

Raad van State, 14 juni 2021, *Ongevraagd advies over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht*, W04.20.0361/I, Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35925-V, nr. 113, URL: https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@125976/w04-20-0361/#highlight=W04.20.0361%2fI.

Raad van State, 2 oktober 2024, *Advies over 70 jaar Statuut voor het Koninkrijk*, W04.24.00248/I/K, URL: https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@146228/w04-24-00248/#highlight=W04.24.00248%2fI%2fK.

Bijlage 1 Eilandspecifiek indicatorenkader

De discussie over een mogelijke overgang naar de UPG-status richt zich vaak op de impact ervan op de autonomie en op de vraag welke extra Europese middelen daardoor beschikbaar komen. Deze benadering doet echter onvoldoende recht aan de bredere afweging die een statuswijziging vereist. De haalbaarheid van zo'n keuze wordt niet alleen bepaald door de gevolgen voor de autonomie en de financiële perspectieven, maar ook door de sociaal-economische structuur van de eilanden, hun uitvoeringscapaciteit en de mogelijke gevolgen voor de samenleving. Om deze verschillende beleidsdimensies systematisch in beeld te brengen, is in dit onderzoek een Eilandspecifiek indicatorenkader ontwikkeld. Dit kader fungeert als een analytisch referentiekader dat de sociaal-economische en bestuurlijke factoren zichtbaar maakt die per eiland relevant zijn voor een zorgvuldige afweging tussen de LGO- en de UPG-status.

Het indicatorenkader biedt een inventarisatie van de factoren die bij de beoordeling van een overgang van LGO naar UPG in kaart moeten worden gebracht. Het kader is vormgegeven als een overzicht waarin per thema de relevante indicatoren zijn opgenomen en gekoppeld aan de bronnen waaruit de bijbehorende gegevens kunnen worden betrokken. Het doel is niet om econometrische modellen te ontwikkelen of sluitende financiële ramingen te presenteren. Het dient primair om de sociaal-economische en bestuurlijke omstandigheden van de eilanden samenhangend inzichtelijk te maken, zodat de verschillende dimensies van de statuskeuze in onderlinge samenhang kunnen worden beoordeeld.

Om deze functie te kunnen vervullen, is bij de selectie van statistische gegevens in dit onderzoek primair uitgegaan van de eis van onderlinge vergelijkbaarheid tussen de eilanden. Omdat de beschikbaarheid en actualiteit van statistische data per eiland en per indicator verschillen, is waar nodig gebruikgemaakt van de meest recente gegevens die voor alle eilanden op consistente wijze beschikbaar zijn. Deze keuze maakt het mogelijk om ontwikkelingen tussen de eilanden op een betrouwbare en systematische wijze te vergelijken. In gevallen waarin voor een afzonderlijk eiland meer recente gegevens beschikbaar zijn, vormen deze daarom niet de basis voor de vergelijkende analyse in dit onderzoek.

De inventarisatie van bronnen laat zien dat voor veel relevante thema's al aanzienlijk meer gegevens beschikbaar zijn dan vaak wordt verondersteld. Het indicatorenkader maakt het mogelijk deze informatie systematisch te ordenen en vormt daarmee de basis voor de

presentatie van kerncijfers in hoofdstuk 4 (zie Tabel 4.1 en de bijbehorende grafieken). Deze gegevens bieden inzicht in de specifieke sociaal-economische kenmerken van de eilanden. Uit de analyse blijkt dat de openbare lichamen Saba en Sint Eustatius een bijzonder kwetsbaarheidsprofiel hebben dat samenhangt met de zeer kleine schaal van hun economieën. Aruba en Bonaire kennen een grotere economische schaal, wat eveneens tot een eigen kwetsbaarheidsprofiel leidt. Het onderkennen van deze verschillen is van belang om de mogelijke gevolgen van een statuswijziging per eiland op een realistische wijze te kunnen beoordelen.

De methodiek achter het kader gaat ervan uit dat een juridische statuswijziging niet als een geïsoleerd besluit kan worden beschouwd. Een wijziging in de juridische structuur werkt immers door in de economische omstandigheden en de bestuurlijke belasting van de eilanden en beïnvloedt daarmee uiteindelijk ook de maatschappelijke uitkomsten voor de bevolking. Door de relevante indicatoren per eiland voor Aruba, Bonaire, Sint Eustatius en Saba systematisch in kaart te brengen, wordt invulling gegeven aan de vereiste differentiatie en ontstaat een feitelijke basis voor de verdere beoordeling van de haalbaarheid van een statuswijziging.

Opbouw van de gekozen thema's
De gekozen thema's en de volgorde van de indicatoren zijn zo opgebouwd dat de samenhang tussen de verschillende dimensies zichtbaar wordt. Het kader volgt een logische lijn van het economisch fundament van de eilanden, via de werking van de arbeidsmarkt en de institutionele randvoorwaarden, naar de uiteindelijke sociaal-economische effecten voor de bevolking. De opgenomen bronnen maken het mogelijk om de relevante data systematisch te verzamelen en zo inzicht te krijgen in hoe economische en bestuurlijke ontwikkelingen doorwerken in de maatschappelijke uitkomsten.

1. **Economisch fundament en structuur (sectie 1 en 2)**
   Het kader begint bij het economisch fundament van de eilanden. In de eerste plaats worden macro-economische indicatoren in kaart gebracht, zoals de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (BBP), het BBP per capita en de inflatie. Deze indicatoren geven inzicht in de omvang en ontwikkeling van de economieën. Vervolgens worden indicatoren opgenomen die inzicht geven in de economische structuur en weerbaarheid van de eilanden, waaronder de sectorale opbouw van de economie, de mate van importafhankelijkheid en de concentratie van economische activiteiten. Samen schetsen deze indicatoren de economische uitgangspositie van

de eilanden en de kwetsbaarheden die van belang zijn bij een mogelijke verdere integratie in de Europese interne markt.

2. **De arbeidsmarkt (sectie 3)**
   De arbeidsmarkt vormt de schakel tussen de economische structuur van de eilanden en de sociaal-economische positie van de bevolking. Veranderingen in de economische randvoorwaarden, bijvoorbeeld door verschuivingen in handelsstromen of fiscale regimes, werken door in de vraag naar arbeid, de arbeidsparticipatie en de werkloosheid. Deze sectie bevat indicatoren die inzicht geven in deze arbeidsmarktdynamiek en daarmee in de wijze waarop een mogelijke statuswijziging de positie van de beroepsbevolking kan beïnvloeden.

3. **Institutionele en bestuurlijke randvoorwaarden (sectie 4)**
   In aansluiting op de vraag naar de bestuurlijke draagkracht richt deze sectie zich op het openbaar bestuur als uitvoerende actor bij een mogelijke statuswijziging. Indicatoren zoals overheidsuitgaven, de realisatiegraad van begrotingen en de afhankelijkheid van rijksbijdragen geven inzicht in de institutionele randvoorwaarden voor de uitvoeringscapaciteit. Deze factoren zijn van belang om te kunnen beoordelen in hoeverre de bestuurlijke organisatie in staat is de verplichtingen en implementatielasten die met een UPG-status gepaard kunnen gaan te dragen.

4. **Sociaal-economische impact (sectie 5)**
   Het kader eindigt bij de sociaal-economische indicatoren. Deze sectie bevat indicatoren zoals demografische druk en inkomensongelijkheid. Zij geven inzicht in de sociaal-economische positie van de bevolking. Door deze thema's als laatste te behandelen, wordt zichtbaar dat maatschappelijke welvaart in dit kader het resultaat is van de wisselwerking tussen de juridische status, de economische basis en de bestuurlijke capaciteit.

Het indicatorenkader fungeert als een analytisch referentiekader dat de samenhang tussen de verschillende beleidsdimensies zichtbaar maakt. Het biedt een gestructureerde basis om de relevante indicatoren per eiland systematisch te ordenen en te betrekken bij de integrale afweging tussen de LGO- en de UPG-status.

A. Aruba

Indicator / thema	Bron
1. (Macro)economische indicatoren	
Reële en nominale groei Bruto Binnenlands Product (BBP)	*World Bank Aruba: GDP growth (annual %) https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AW Let op: data is harmonized -> This improves international comparability, but may involve modifying or re-estimating data from national statistical offices by World Bank staff. *CBS Aruba (2013-2022) Overall GDP: https://cbs.aw/wp/index.php/category/gdp/ Specific: https://cbs.aw/wp/index.php/2025/09/04/gdp-production-approach-at-constant-prices-2013-2020/ See data-file "GDP-Production-Approach-at-constant-prices-2013-2022.xlsx" downloaded from the above mentioned URL.
BBP per capita (PPP en/of constante prijzen)	*World Bank – Aruba: GDP per capita (constant US$) Annual GDP per capita series in constant prices; suitable for trend analysis. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD?locations=AW *World Bank – Aruba: GDP per capita, PPP (current international $) GDP per capita adjusted for purchasing power parity. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=AW *CBS Aruba – National Accounts / Population statistics See the same table as real GDP growth. It has information on GDP per capita https://cbs.aw/wp/index.php/2026/02/19/gdp-data-series-2000-2019/ Specific: https://cbs.aw/wp/index.php/2025/09/04/gdp-production-approach-at-constant-prices-2013-2020/

	Also see data-file “GDP-Production-Approach-at-constant-prices-2013-2022.xlsx” downloaded from the above mentioned URL. GDP levels and population figures that allow manual calculation of GDP per capita (if needed.) https://cbs.aw/wp/index.php/category/gdp/ population https://cbs.aw/wp/index.php/category/population/ specific: https://cbs.aw/wp/index.php/2025/12/15/test-births/
Arbeidsproductiviteit BBP per werkende	Bron (Aruba) *CBS Aruba – GDP at constant prices Provides annual GDP series required for productivity calculations. https://cbs.aw/wp/index.php/category/gdp *CBS Aruba – Labour Force / Employment statistics Annual number of employed persons from Labour Force Surveys. https://cbs.aw/wp/index.php/category/labour/
Reël besteedbaar inkomen per huishouden	*CBS Aruba https://cbs.aw/wp/index.php/category/labour/income/ *CBS Aruba – Consumer Price Index (CPI) Deflates nominal household income to real terms. https://cbs.aw/wp/index.php/category/business-economy/inflation-prices/
Inflatie (Consumenten Prijs Index)	*CBS Aruba – Consumer Price Index (CPI) https://cbs.aw/wp/index.php/category/business-economy/inflation-prices/ Specific: https://cbs.aw/wp/index.php/2024/07/19/tables-cpi/
2. Economische structuur en resilience	
Sectorstructuur	CBS Aruba: https://cbs.aw/wp/index.php/category/gdp https://cbs.aw/wp/index.php/2023/02/10/gdp-table-production-approach-year-overview-2/
Overzicht topsector	CBS Aruba: https://cbs.aw/wp/index.php/category/gdp https://cbs.aw/wp/index.php/2023/02/10/gdp-table-production-approach-year-overview-2/

Importafhankelijkheid	https://cbs.aw/wp/index.php/category/business-economy/foreign-trade-statistics/
Herkomst (consumptieve) goederen	https://cbs.aw/wp/index.php/category/business-economy/foreign-trade-statistics/
Top 3 importpartners	https://cbs.aw/wp/index.php/category/business-economy/foreign-trade-statistics/
Invoerrechten	https://cbs.aw/wp/index.php/category/business-economy/foreign-trade-statistics/
Consumenten Prijs Index	*CBS Aruba – Consumer Price Index (CPI) https://cbs.aw/wp/index.php/category/business-economy/inflation-prices/ Specific: https://cbs.aw/wp/index.php/2024/07/19/tables-cpi/
3. Arbeidsmarkt	
Werkloosheidspercentage	*CBS Aruba – Labour Force / Employment statistics https://cbs.aw/wp/index.php/category/labour/ https://cbs.aw/wp/index.php/2023/03/27/labor-and-income/
Arbeidsparticipatiegraad	*CBS Aruba – Labour Force / Employment statistics https://cbs.aw/wp/index.php/category/labour/ https://cbs.aw/wp/index.php/2023/03/27/labor-and-income/
4. Institiutionele en bestuurlijke capaciteit	
Overheidsuitgaven	https://www.cft.cw/wp-content/uploads/2025/05/halfjaarrapportage-Juli-Dec-2024-NED.pdf
Realisatiegraad begroting / uitvoering	https://www.cft.cw/wp-content/uploads/2025/05/halfjaarrapportage-Juli-Dec-2024-NED.pdf
Afhankelijkheid van rijksbijdragen	https://www.cft.cw/wp-content/uploads/2025/05/halfjaarrapportage-Juli-Dec-2024-NED.pdf
EU funding disbursed	https://www.cft.cw/wp-content/uploads/2025/05/halfjaarrapportage-Juli-Dec-2024-NED.pdf
EU funding share of GDP	https://www.cft.cw/wp-content/uploads/2025/05/halfjaarrapportage-Juli-Dec-2024-NED.pdf
EU funding per capita	https://www.cft.cw/wp-content/uploads/2025/05/halfjaarrapportage-Juli-Dec-2024-NED.pdf

5. Sociaal economische indicatoren	
Populatieomvangen	*CBS Aruba https://cbs.aw/wp/index.php/2023/09/20/population-development/ https://cbs.aw/wp/index.php/2020/05/18/population/ https://cbs.aw/wp/index.php/2025/12/15/population-count-for-aruba/
Jongerenafhankelijkheidsratio	https://cbs.aw/wp/index.php/2025/12/15/population-count-for-aruba/
Ouderenafhankelijkheidsratio	https://cbs.aw/wp/index.php/2025/12/15/population-count-for-aruba/
Afhankelijkheidsratio	https://cbs.aw/wp/index.php/2025/12/15/population-count-for-aruba/
Gini-coëficienten	https://www.cbaruba.org/readBlob.do?id=7683
Armoedepercentage	https://cbs.aw/wp/index.php/2018/03/23/aruba-multi-dimensional-poverty-index/

B. Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Indicator / thema	Bron
1. (Macro)economische indicatoren	
Reële groei Bruto Binnenlands Product (BBP)	https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/84789ENG/table
BBP per capita (PPP en/of constante prijzen)	https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/85251ENG/table Caribbean Netherlands: CBS StatLine “Caribbean Netherlands; GDP” (https://www.cbs.nl/en-gb/figures/detail/84789ENG) and “The Caribbean Netherlands in Numbers 2025” (https://www.cbs.nl/en-gb/publication/2024/50/the-caribbean-netherlands-in-numbers-2024); World Bank BES GDP per capita (https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD?locations=BQ).
Arbeidsproductiviteit	“The Caribbean Netherlands in Numbers 2025”
Koopkracht	https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/83551ENG/table?dl=A8DE8
Inflatie (Consumenten Prijs Index)	https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/83551ENG/table?dl=A8DE8

2. Economische structuur en resilience	
Sectorstructuur	https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/84769ENG/table?ts=1768409357875
Overzicht topsector	https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/84769ENG/table?ts=1772336928349
Importafhankelijkheid	https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82658NED/table?ts=1772716758867
Inflatie (Consumenten Prijs Index)	https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/83551ENG/table?dl=A8DE8
3. Arbeidsmarkt	
Werkloosheidspercentage	https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83165NED/table?ts=1771503706014
Arbeidsparticipatiegraad	https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83165NED/table?ts=1771503706014
4. Institiutionele en bestuurlijke capaciteit	
Overheidsuitgaven	https://www.cft.cw/wp-content/uploads/2025/05/halfjaarrapportage-Juli-Dec-2024-NED.pdf
Realisatiegraad begroting / uitvoering	https://www.cft.cw/wp-content/uploads/2025/05/halfjaarrapportage-Juli-Dec-2024-NED.pdf
Afhankelijkheid van rijksbijdragen	https://www.cft.cw/wp-content/uploads/2025/05/halfjaarrapportage-Juli-Dec-2024-NED.pdf
EU funding disbursed	https://www.cft.cw/wp-content/uploads/2025/05/halfjaarrapportage-Juli-Dec-2024-NED.pdf
EU funding share of GDP	https://www.cft.cw/wp-content/uploads/2025/05/halfjaarrapportage-Juli-Dec-2024-NED.pdf
EU funding per capita	https://www.cft.cw/wp-content/uploads/2025/05/halfjaarrapportage-Juli-Dec-2024-NED.pdf

5. Sociaal economische indicatoren	
Populatieomvangen	https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/83774ENG/table?dl=C7E4D
Jongerenafhankelijkheidsratio	https://dashboards.cbs.nl/v6/dashboard_bevolkingsprognose/#tab-6997-2
Ouderenafhankelijkheidsratio	https://dashboards.cbs.nl/v6/dashboard_bevolkingsprognose/#tab-6997-2
Afhankelijkheidsratio	https://dashboards.cbs.nl/v6/dashboard_bevolkingsprognose/#tab-6997-2
Gini-coëficienten	4 income inequality for private households (Gini coefficient/ Ratio 80/20) https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/83552ENG/table?ts=1768431918099
Aandeel huishoudens onder sociaal minimum	https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/85284ENG/table?ts=1768432448653
Armoedepercentage	https://opendata.cbs.nl/#/CBS/en/dataset/85284ENG/table?ts=1768432448653

Bijlage 2 Vrij verkeer van goederen en personen

Vrij verkeer van goederen en douanerechten

Voor effecten op goederen ingevoerd van buiten de UPG in vergelijking met de situatie van een LGO, dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het vrij verkeer van goederen en douanerechten. Zodra de status van UPG is verkregen, is de UPG automatisch onderdeel van de interne markt van de EU, en daarmee geldt het vrij verkeer van goederen volledig. Uitzonderingen en overgangsregelingen bij andere UPG's laten zien dat deze alleen mogelijk zijn voor specifieke goederen, van belang voor de economie van de UPG; er is niet een algemene uitzondering of overgangsregeling mogelijk. Waar voor een LGO er een bijzonder regime in Titel IV VWEU is neergelegd voor goederen die geheel of gedeeltelijk in de LGO zijn geproduceerd, betekent het vrij verkeer van goederen dat wederzijds alles wat legaal op de markt is gebracht, zonder invoerrechten ingevoerd wordt. Dus alles wat legaal op de markt van de UPG is gekomen, mag zonder invoerrechten naar de EU worden vervoerd maar ook omgekeerd. Een LGO bepaalt zelf wat en voor welk tarief ingevoerd mag worden, een recht dat vervalt bij de UPG-status. Het betekent dat goederen vanuit de EU zonder enige (financiële) belemmering), en daarmee goedkoper, de UPG binnenkomen. Echter, de transportkosten vanuit de EU zullen meegerekend worden in de kostprijs van het product.

Voor goederen van buiten de EU gelden douanerechten. Deze invoerrechten zijn op EU-niveau vastgesteld en zijn te vinden in het EU Handboek Douanevervoer. De rechten zijn daarbij op detailniveau uitgesplitst. Het maakt niet uit waar in de EU, inclusief de UPG's, er wordt ingevoerd omdat de douanerechten overal hetzelfde zijn. De opbrengsten komen niet ten goede aan de UPG maar vloeien in de EU-kas, het zijn de vaste inkomsten van de EU. Voor de kosten van het innen van de douanerechten wordt er vanuit de EU een vergoeding aan de lidstaten betaald. Een UPG dient dit daarom binnen de eigen lidstaat af te spreken. De BTW is daarentegen een systeem van eigen inkomsten, waarbij de UPG's gewoonlijk zijn vrijgesteld van de BTW-richtlijnen. Een complicatie bij invoer van buiten de EU ligt in het feit dat de tarieven afhankelijk zijn van welk land de goederen afkomstig zijn, om te weten welk algemeen invoerregime van toepassing is. In European Partnership Agreements bijvoorbeeld, wordt een uitzondering of vrijstelling over en weer afgesproken. Een voorbeeld van een dergelijke European Partnership Agreement is die met CARIFORUM, welke de lidstaten van CARICOM betreft met daaraan de Dominicaanse Republiek toegevoegd. Hierin is over en weer het zelf of gedeeltelijk geproduceerde vrijgesteld van invoerrechten. Ook zijn er algemene handelsverdragen met voor de EU belangrijke handelspartners waarin een speciaal regime voor douanerechten is afgesproken. Voorbeelden daarvan zijn het CETA-

verdrag met Canada en het EU-Mercosur verdrag. In deze gaat het gewoonlijk om lagere tarieven.

Het onderdeel zijn van de interne markt is niet alleen relevant voor de douanetarieven maar ook voor de kwaliteitseisen aan goederen en levensmiddelen. Dit punt was voor Saint Barthelémy een van de redenen om af te zien van de UPG-status. Voor goederen in het algemeen dient aan kwaliteitseisen en veiligheidseisen te worden voldaan voordat ze mogen worden geproduceerd of ingevoerd. Er bestaat uitbreide wetgeving waar in deze kwaliteitseisen zijn neergelegd. De goederen die op de interne markt zijn toegestaan, moeten daarom zijn voorzien van het CE-logo van de EU. Voor levensmiddelen is bij invoer een uitgebreid kwaliteitssysteem met kwaliteitscontroles ontworpen. Uitsluitend de levensmiddelen die aan deze eisen voldoen, mogen worden ingevoerd.

Vrij verkeer van personen en Schengen

Voor personen dient een onderscheid gemaakt te worden tussen het vrij verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging aan de ene kant en de algemene rechten van EU-burgers aan de andere kant. Voor migratie van buiten de EU is er het Schengen-regime. Aangetekend dient te worden dat er voor vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging reeds voor de LGO's een aangepast systeem van non-discriminatie op basis van nationaliteit in het LGO-besluit is neergelegd. Dienstverleners en ondernemingen die reeds in de EU of de LGO's zijn gevestigd mogen overstappen naar de EU of een LGO onder dezelfde voorwaarden als die van een dienstverlener en onderneming uit de eigen lidstaat. In algemene zin gelden de regels voor vrij verkeer niet voor de eigen onderdanen, hiervoor kunnen nationaal strengere regels worden vastgesteld. Wel dient er vrij verkeer te zijn voor burgers en ondernemingen uit andere lidstaten. Vrij verkeer van werknemers betekent dat een ieder een baan mag zoeken en aannemen onder dezelfde voorwaarden als een lokale werknemer. Er mag geen werk, en daarmee werkvergunning worden geweigerd als een baan is aangeboden. Dit betekent dat er inderdaad een wijziging zal zijn in het toelatingsbeleid bij overstap naar de UPG-status.

De EU heeft ook uitgebreide wetgeving inzake arbeid en arbeidsomstandigheden. Deze gelden voor een ieder die binnen de EU, en daarmee de UPG's werkzaam is. Voorbeelden hiervan betreffen minimumeisen voor arbeidsomstandigheden, arbeidstijden, deeltijdarbeid en de gezondheid en veiligheid van werknemers. De UPG desk van de Europese Commissie geeft aan dat veel UPG's dit een lastig aspect vinden in het kader de concurrentiepositie in de regio: deze wetgeving maakt de factor arbeid relatief duur. Ook EU

burgers die niet werkzaam zijn kunnen gebruik maken van vrij verkeer, hiervoor gelden zowel de regels van het vrij verkeer van EU burgers als de regels neergelegd in de zogenaamde Personenrichtlijn (2004/38/EG). EU burgers mogen naar reizen naar een andere lidstaat zolang zij daar voor kort verblijf of werk zullen zijn. Bij langer verblijf (meer dan drie maanden) dienen zij zich te registreren. Registratie mag niet worden geweigerd zolang de EU burger kan aantonen geen last te zijn voor het sociale zorgsysteem van de andere lidstaat en dus eigen inkomsten te hebben. De Personenrichtlijn voegt daar nog de mogelijkheid aan toe dat de EU burger zijn of haar partner en kinderen mag meenemen, onafhankelijk van de nationaliteit van dezen. Deze regels gelden uitsluitend voor onderdanen van andere lidstaten; de eigen onderdanen hebben geen vrij verkeer binnen de eigen lidstaat op basis van het EU recht.

Voor derdelanders, dus onderdanen van andere landen van de EU lidstaten, die niet als partner of kind meekomen, is er voor de meeste lidstaten het Schengen systeem. De onderdanen van de Schengen landen (die niet geheel overeenkomen met de EU lidstaten) hebben vrij verkeer en er is een gezamenlijke buitengrens. Derdelanders mogen alleen voor kort verblijf komen met een Schengen visum. Voor langer verblijf is er per lidstaat nog steeds het eigen toelatingsbeleid welke niet automatisch toegang geeft tot het Schengengebied. Veel UPG's hebben een uitzondering gekregen op het Schengen systeem en bepalen daardoor geheel zelf welke derdelanders op hun grondgebied komen.

Bijlage 3 Fiscaal-juridische verdieping

Unierechtelijke aansprakelijkheid en fiscale autonomie bij statuswijziging

Het Bröring/RUG-rapport uit 2008 ziet in een Europese statuswijziging naar een UPG-status een verstrekkende opgave ten aanzien van de regelgeving met grote risico's voor aansprakelijkheid van het Koninkrijk voor niet nakoming van EU-recht.[81] De vraag is of deze aansprakelijkheid van het Koninkrijk voor UPG's groter is dan de aansprakelijkheid jegens de LGO. Hieronder wordt eerst ingegaan op de aansprakelijkheid voor het niet nakomen van EU verplichtingen door de LGO.

Op grond van art. 52 EU-Verdrag gelden de EU-Verdragen voor de lidstaten en derhalve ook voor lidstaat het Koninkrijk der Nederlanden (Koninkrijk). Hoewel het gehele Koninkrijk lidstaat is van de EU, zijn de autonome landen binnen het Koninkrijk dat niet. Zo zijn de landen Aruba en de BES geen lidstaat van de EU en het land Nederland evenmin. De EU-Verdragen zijn van toepassing op het gehele Koninkrijk, dat is inclusief de Caribische delen van het Koninkrijk. De territoriale werking van een EU-Verdrag kan worden beperkt tot een van de landen van het Koninkrijk, bijvoorbeeld door namens het Koninkrijk het verdrag slechts te ratificeren voor een van de landen. De stelling dat het EU-recht niet van toepassing zou zijn op het Caribische deel van het Koninkrijk, omdat de Caribische landen geen lidstaat van de EU zijn, is onjuist en behoeft nuancering.[82] Het feit dat het gehele Koninkrijk de EU lidstaat is, heeft tot gevolg dat het Koninkrijk verantwoordelijk is voor de juiste implementatie en toepassing van het EU-recht door alle tot het Koninkrijk behorende regionale entiteiten en bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties.[83]

Wat zijn de juridische consequenties als Aruba en de BES in strijd met het EU-recht zouden handelen? De vraag wie de verantwoordelijkheid draagt voor het handelen van Aruba en de BES als LGO is vanwege de hybride status van de LGO zeer complex. Aruba en de BES maken in principe geen deel uit van de interne markt, omdat zij als land geen EU lidstaat zijn, dat is het Koninkrijk. Voor de LGO geldt het LGO-Associatieregime van Deel IV VWEU (art. 198 e.v. VWEU) en het daarop gebaseerde LGO-besluit. Voor het vrij verkeer van goederen geldt voor de LGO een beperkte werking die uitgewerkt is in het LGO-besluit. Het ligt daarom voor de hand dat een eventuele aansprakelijkstelling van de LGO zelf op basis van het LGO-besluit

[81] Bröring e.a., p. 18.
[82] Geursen 2025, p, 463.
[83] HvJ EU 4 oktober 2012, C-249/11, ECLI:EU:C:2012:608 (*Byankov*), r.o. 64.

zal moeten zijn. De vraag komt op of het LGO-besluit een juridische grondslag biedt voor de aansprakelijkstelling van de LGO. Dit lijkt niet het geval te zijn, omdat het LGO-besluit eenzijdig wordt vastgesteld door de Europese Raad, waarin de lidstaat vertegenwoordigd is, maar niet de LGO zelf. Nu de LGO zelf geen partij is bij het LGO-besluit is een aansprakelijkheid van de LGO op basis van het LGO-besluit niet mogelijk.[84] Als de LGO zelf niet aansprakelijk is voor het niet nakomen van Unierechtelijke verplichtingen, rijst de vraag wie dan wel aansprakelijk gesteld kan worden.

De vraag naar aansprakelijkheid voor het niet nakomen van Unierechtelijke verplichtingen door LGO als gevolg van diens fouten was onder meer in 2019 onderwerp van geschil in een zaak bij het Hof van Justitie en de Europese Unie (HvJ EU).[85] In deze zaak heeft het HvJ EU het Koninkrijk aansprakelijk gesteld voor het verlies aan circa €18 miljoen EU-inkomsten, vanwege het ten onrechte aanmerken van goederen met 'de oorsprong Nederlandse Antillen' door Aruba en Curaçao.

Voor het toezicht op de naleving van de EU-verdragen door de lidstaten is de Europese Commissie (EC) verantwoordelijk. Op basis van art. 258 VWEU kan de EC een inbreukprocedure starten wanneer geconstateerd wordt dat een lidstaat niet aan zijn verplichtingen voldoet. Dit was bijvoorbeeld het geval toen Frankrijk in de jaren 90 van de vorige eeuw aansprakelijk werd gesteld voor het niet tijdig implementeren van de Europese regeling voor vestiging als arts of dierenarts in het nationale recht van Frans Polynesië.[86] Dat de vertraging in implementatie te wijten was aan het specifieke karakter van de territoriale organisatie in de gebieden overzee was geen rechtvaardiging voor het niet nakomen van de Unierechtelijke verplichtingen die Frankrijk had op grond van het LGO-besluit.

Terug naar de zaak die in 2019 speelde over aansprakelijkheid van het Koninkrijk voor de Nederlandse LGO in het kader van EU-douanerecht.[87] Vooropgesteld dient te worden dat de bepalingen van het EU-Douanewetboek niet van toepassing zijn op de goederen afkomstig uit de LGO,[88] omdat de LGO in principe geen deel uitmaken van de EU. Voor het vrij verkeer van goederen geldt echter wel een beperkte werking. Op grond van art. 200 van het VWEU

[84] Rekwest 2020a, p. 1403.
[85] HvJ EU 31 oktober 2019, C-395/17, ECLI:EU:C:2019:918. Zie ook Rekwest 2020a, p. 1403.
[86] HvJ EEG 12 december 1990, C-263/88, ECLI:EU:C:1990:454.
[87] HvJ EU 31 oktober 2019, C-395/17, ECLI:EU:C:2019:918.
[88] Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het EU-Douanewetboek, PbEG 1993, L 253, laatstelijk gewijzigd op 17 december 2013, PbEU 2013, L 341.

hoeft voor producten die van oorsprong uit de LGO komen bij invoer in de EU geen invoerrechten betaald te worden.[89] De procedures bij uitvoer uit het LGO zijn in het LGO-besluit opgenomen. Tot 1 januari 2020 diende voor deze bijzondere regeling een zogenaamde EUR.1-certificaat door de LGO te worden afgegeven. De regeling van de tariefpreferentie voor de LGO is nader uitgewerkt in het LGO-besluit.[90] De vraag naar de aansprakelijkheid van lidstaat het Koninkrijk voor de Nederlandse LGO was aan de orde in het arrest van het HvJ EU 31 oktober 2019.[91] Curaçao had in de periode 1997-2000 melkpoeder en rijst in Duitsland ingevoerd; Aruba had in 2002 – 2003 gries en griesmeel in Nederland ingevoerd. Curaçao en Aruba hebben EUR.1-certificaten afgegeven zodat deze goederen vrij van invoerrechten in de EU konden worden ingevoerd. Ten tijde van de uitvoer waren twee LGO-besluiten van toepassing: het LGO-besluit van 1991 was van toepassing op de invoer uit Curaçao in de periode 1997-2000; op de invoer van de goederen uit Aruba in de periode 2002 -2003 was het LGO-besluit van 2001 van toepassing. Naar aanleiding van een fraudebestrijding onderzoek in 2000 door het Europees Bureau voor fraudebestrijding bleek dat de EUR.1-certificaten ten onrechte door de douane autoriteiten in Aruba en Curaçao waren afgegeven. De EC stelde het Koninkrijk aansprakelijk voor de onregelmatigheid en ook het HvJ EU oordeelde dat het Koninkrijk aansprakelijk was vanwege de bijzondere betrekkingen die het Koninkrijk heeft met zijn LGO. Het Koninkrijk dient daarom de EU te compenseren voor het verlies aan eigen middelen. De aansprakelijkheid werd door het HvJ EU gebaseerd op de verplichting die voortvloeit uit het Unierechtelijke beginsel van loyale samenwerking.[92] Overigens is Nederland jegens de EU ook aansprakelijk voor Unierechtelijke schendingen door medeoverheden, zoals de Nederlandse gemeenten. Voor het verhalen van de schade op deze medeoverheden is Nederland aangewezen op het nationale recht.[93] Het is de vraag of een verhaalsrecht binnen het Koninkrijk wenselijk is. Vooralsnog lijkt daar nog geen juridische grondslag voor te zijn.

Uit het voorgaande vloeit voort dat wanneer het EU-recht niet wordt nageleefd door een autoriteit door een lidstaat, zal de lidstaat als verdragspartij aansprakelijk kunnen worden gesteld voor die inbreuk op het EU-recht. Uit HvJ EU rechtspraak volgt dat de lidstaat zich

[89] LGO mogen wel invoerrechten heffen over goederen afkomstig van de EU.
[90] In titel II van Bijlage VI van het LGO-besluit is een definitie van het begrip ‘producten van oorsprong’ opgenomen. Het gaat kort gezegd om producten die geheel en al in een LGO zijn verkregen; en producten waarin materialen zijn verwerkt die weliswaar niet geheel en al in een LGO zijn verkregen, maar waar de materialen wel een be- of verwerking hebben ondergaan die toereikend is.
[91] Zie ook parallelle zaak HvJ EU 31 oktober 2019, C-391/17, ECLI:EU:C:2019:919 (Commissie/Verenigd Koninkrijk).
[92] Het beginsel van loyale samenwerking, ook wel ‘unietrouw’ genoemd, is verankerd in art. 4 lid 3 VEU.
[93] De Kruif 2012.

daarbij niet kan verschuilen achter de autonomie van regionale entiteiten.[94] Ook Nederland verweerde zich in de eerder aangehaalde procedure dat de erkenning van de aansprakelijkheid afbreuk zou doen aan de autonomie van de LGO.[95] Het argument van Nederland kan volgens het HvJ EU niet slagen 'aangezien het Koninkrijk der Nederlanden niet uiteenzet hoe het feit dat een lidstaat aansprakelijk wordt gehouden voor de handelingen van zijn LGO, waardoor geen afbreuk wordt gedaan aan de bij de LGO-besluiten van 1991 en 2001 aan hen toevertrouwde taken, hun autonomie kan schenden'.[96] Het Koninkrijk is derhalve aansprakelijk voor diens LGO ingeval het toepasselijke EU-recht niet wordt uitgevoerd.

Bij een overgang van de LGO-status (associatie met de EU) naar een UPG status (integratie met de EU) zullen Aruba en de BES in beginsel onderdeel worden van de interne markt en daarmee zal ook het primaire en secundaire EU-recht van toepassing zijn voor Aruba en de BES.[97] Het EU-recht strekt zich uit tot de lidstaten van de EU en verordeningen en richtlijnen hebben '*in beginsel hetzelfde geografische toepassingsgebied (...) als het verdrag zelf*'.[98] Logischerwijs zal voor Aruba en de BES ook alle interne markt wetgeving van toepassing zijn. Ook de fiscale richtlijnen, de verdragsvrijheden en staatssteunregels die van invloed zijn op het belastingrecht van dat gebied worden dan van toepassing op de UPG. De risico van aansprakelijkstelling van het Koninkrijk voor niet of niet tijdige nakoming van een implementatie van het Europees recht in diens UPG's zal dan ook onmiskenbaar groter zijn dan in de huidige situatie.

Fiscale aspecten

Het EU-recht bestaat uit primair en secundair recht. Het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU-Verdrag), het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Grondrechtenhandvest) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) vormen samen het primaire EU-recht. Het secundaire EU-recht bestaat uit verordeningen, richtlijnen en besluiten van de EU-instellingen. De rechtsgrondslag hiervan is altijd een bepaling uit het primaire EU-recht.

---

[94] Zoals het Koninkrijk der Nederlanden beargumenteerde in de procedure HvJ EU 31 oktober 2019, C-395/17, ECLI:EU:C:2019:918 en ook de Franse Republiek beargumenteerde dat in een inbreukprocedure wegens het niet naleven van EU-recht in sommige Franse LGO's; HvJ EG 12 december 1990, C-263/88, ECLI:EU:C:1990:454 (*Commissie/Frankrijk*), r.o. 7.

[95] Op grond van artikel 4 lid 2 VEU en art. 73 van het Handvest van de Verenigde Naties.

[96] HvJ EU 31 oktober 2019, C-395/17, ECLI:EU:C:2019:918, r.o. 93.

[97] Geursen 2024, par. 3.1.1.3.

[98] HvJ EG 16 februari 1978, C-61/77 ECLI:EU:C:1978:29, (*Commissie/Ierland, omtrent zeevisserij*), r.o. 46.

De meeste bepalingen van het VWEU zijn opgenomen in deel III van VWEU en betreffen regels met betrekking tot de interne markt: een interne *ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen*. Het zijn juist deze regels die een uitwerking hebben op het nationale belastingrecht van de EU lidstaten.[99]

Het vrij verkeer van goederen en diensten in de interne markt is gewaarborgd door de harmonisatie van de indirecte belastingen (waaronder de BTW).[100] Zo is een douane-unie ingesteld: er is geen douaneheffing op goederenverkeer binnen de interne markt. Het goederenverkeer buiten de markt wordt geregeld in het EU-douanewetboek. In beginsel vindt wel douaneheffing plaats als goederen van de LGO naar het Europese deel van het Koninkrijk worden gebracht en de douanegrens passeren.[101]

Ten aanzien van de directe belastingen ontbreekt specifieke regelingen voor de harmonisatie. In geval dat nodig is ten behoeve van de interne markt, biedt art. 115 VWEU een grondslag. Harmonisatie op basis van art. 115 VWEU heeft plaatsgevonden door middel van de Fusierichtlijn, de Moeder-dochterrichtlijn, het Arbitrageverdrag en Arbitragerichtlijn.

Omdat de UPG's deel uit maken van de interne markt, zijn ook de fiscale richtlijnen, de verdragsvrijheden, staatssteunregels, de gedragscode en de EU-Gedragscode in beginsel onverkort van toepassing op de UPG's.[102] Hierdoor is het EU-recht relevant voor het belastingrecht van de UPG's.[103] Hieronder wordt ingegaan op de fiscale richtlijn, de Moeder-dochterrichtlijn in relatie tot de UPG status.

---

[99] Geursen 2025, p, 446-447.

[100] Zie art. 113 VWEU '*voorzover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen en concurrentieverstoringen te voorkomen*'.

[101] Zie ook Schippers 2023, p. 141-153.

[102] Bij de overgang naar een UPG status kunnen overigens tijdelijke derogaties worden onderhandeld. Dit is mogelijk met een beroep op de economische en sociale situatie van de UPG's '*die wordt bemoeilijkt door de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten*'. Zie ook art. 349 VWEU.

[103] Bij voorbeeld HvJ EG 6 september 2006, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511 (*Portugal/Commissie*), met betrekking tot staatssteun op de Portugese UPG Azoren (*Azoren*-arrest).

Moederdochterrichtlijn en UPG

Een statuswijziging in UPG betekent op fiscaal gebied dat niet alleen het primaire EU-recht (verdragsvrijheden en staatssteunverbod), maar ook het secundaire EU-recht in de vorm van EU-richtlijnen op het materiële belastingrecht van toepassing wordt.[104] Ter illustratie worden de implicaties ten aanzien van het secundaire EU-recht in de vorm van EU-richtlijn 'Moeder-dochterrichtlijn' verkend voor de BES, aangezien de BES een unieke doch complexe fiscale regeling kent. Een verkenning van de implicaties is onder meer relevant voor in EU-lidstaten (andere dan Nederland) gevestigde moedermaatschappijen die via een op de BES gevestigde dochtermaatschappij investeren in de BES. Op de winstuitkeringen van de dochter aan haar moedermaatschappij zou de Moeder-dochterrichtlijn (MDR) van toepassing kunnen zijn.[105] De vraag komt op of de UPG status van de BES tot gevolg zal hebben dat BES-vennootschappen onder de reikwijdte van de MDR vallen?[106] Op de BES wordt in plaats van een winstbelasting, een opbrengstbelasting geheven over winstuitkeringen door op de BES gevestigde lichamen.

Gesteld dat de BES een UPG-status verkrijgen, dan zal het volledige EU recht van toepassing zijn voor de BES. Voor de vraag naar de reikwijdte van de MDR is van belang om vast te stellen of de BES-vennootschap als 'vennootschap van een lidstaat' zoals bedoeld in artikel 2 MDR kwalificeert. Volgens artikel 2 MDR is een 'vennootschap van een lidstaat' iedere vennootschap die:

1. een van de in bijlage I, deel A, genoemde rechtsvormen heeft;
2. die volgens de fiscale wetgeving van een lidstaat wordt beschouwd in die staat haar fiscale woonplaats te hebben en die, volgens een met een derde staat gesloten verdrag op het gebied van dubbele belastingheffing, niet wordt beschouwd als fiscaal buiten de Unie te zijn gevestigd;
3. die bovendien, zonder keuzemogelijkheid en zonder ervan te zijn vrijgesteld, onderworpen is aan een van de in bijlage I, deel B, genoemde belastingen of aan enige andere belasting die in de plaats zou treden van een van die belastingen'.

Gesteld dat de BES de UPG-status verkrijgt en daarmee ook integraal onderdeel zal worden van de interne markt, betekent dat geenszins dat de BES lidstaat van de EU zal zijn. Vennootschappen die feitelijk op de BES zijn gevestigd, worden geacht te zijn gevestigd in

[104] Geursen 2010, p. 300, paragraaf 4.1.2, p. 310.
[105] Overigens kan dan niet alleen de MDR worden ingeroepen, maar mogelijk ook het vrije kapitaalverkeer.
[106] Zie voor bespreking van deze vraag Rekwest 2020b, p. 264.

Europees Nederland op basis van de geldende vestigingsfictie van art. 5.2, lid 1, Belastingwet BES en art. 2, lid 8, Wet VPB 1969. Daarmee vallen alle BES-vennootschappen in principe onder het toepassingsbereik van de MDR, zowel de actieve als de passieve vennootschappen en wordt voldaan aan de eerste voorwaarde. Aan de tweede voorwaarde wordt ten aanzien van actieve vennootschappen niet voldaan: actieve vennootschappen die een vestigingsplaatsbeschikking hebben, vallen namelijk niet onder de vestigingsfictie van art. 5.2, lid 1, Belastingwet BES en zijn derhalve op de BES gevestigd.

Ten aanzien van de derde voorwaarde dient bepaald te worden of de werkingssfeer van de MDR ten aanzien van dit punt ruim dient te worden uitgelegd. Alsdan zal de opbrengstbelasting gelijkgesteld kunnen worden met de Nederlandse vennootschapsbelasting. Uit jurisprudentie blijkt echter dat het HvJ EU een restrictieve uitleg geeft.[107] Kortom, de MDR zal in relatie tot de BES-vennootschap enkel van toepassing zijn op vennootschappen die naar Nederlands recht zijn opgericht (of naar buitenlands recht opgerichte entiteiten die feitelijk in Nederland zijn gevestigd) en die onbeperkt onderworpen zijn aan de vennootschapsbelasting *in Nederland*. De actieve BES-vennootschap die onderworpen is aan de opbrengstbelasting van de Belastingwet BES zal daardoor evenmin aan de derde voorwaarde voldoen. Geconcludeerd kan worden dat ingeval de BES de UPG status verkrijgt, geen beroep gedaan kan worden op de voordelen van de MDR. De BES-vennootschap is weliswaar een van de in bijlage I, deel A, van de MDR genoemde rechtsvorm, maar de BES-vennootschap wordt volgens de fiscale wetgeving van lidstaat Koninkrijk der Nederlanden niet geacht in Nederland haar fiscale woonplaats te hebben. Daar komt bij dat de BES-vennootschap niet aan een vennootschapsbelasting in Nederland is onderworpen. UPG's vallen niet onder de reikwijdte van de MDR. Geen enkele UPG staat momenteel op de lijst van bijlage I, deel A, of op deel B van de MDR.

Andere gevolgen voor de fiscaliteit

Het hybride karakter van de Unierechtelijke status van de Caribische delen van het Koninkrijk waarbij zij onderdeel zijn van een EU-lidstaat, maar niet van de interne markt, manifesteert zich via de EU-lijst van jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied.108 Hoewel deze lijst gericht is tot derde landen die geen onderdeel zijn van de interne markt,109 prijken

[107] HvJ EU 2 april 2020, C-458/18, ECLI:EU:C:2020:266 (Bulgarije/Gibraltar).

[108] Om te bepalen of landen coöperatief zijn op belasting-gebied wordt naar een aantal criteria gekeken. De criteria hebben betrekking op fiscale transparantie, eerlijke belastingheffing, maatregelen tegen grondslag-uitholling en winstverschuiving.

[109] Dat de EU-lijst enkel bedoeld is om derde landen te beoordelen, en niet de EU-lidstaten zelf, heeft internationaal tot veel kritiek geleid. Zie ook Oxfam Novib, 'Off the Hook', 7 maart 2019, URL:

van tijd tot tijd ook de LGO van de lidstaten op de lijst. Zo werd Aruba in februari 2023 op EU grijze lijst geplaatst, omdat de automatische informatie-uitwisseling nog niet voldoende op orde was.110 In 2024 is Aruba na aanpassingen in de nationale wetgeving weer van de lijst afgehaald.111 UPG's staan daarentegen niet op de EU-lijst omdat zij integraal onderdeel uitmaken van de interne markt. Gesteld dat Aruba de overgang naar een UPG status zou maken, dan zou Aruba niet langer op de EU-lijsten worden geplaatst.

Ondanks het feit dat de zwarte en grijze lijsten geen afdwingbaar EU-recht vormen, heeft deze vorm van EU-soft law (ofwel "pseudowetgeving") veel invloed op de belastingwetgeving van de LGO. Een plaatsing op de lijst leidt immers niet alleen tot reputatieschade, maar heeft bovendien tot gevolg dat de EU en de EU-lidstaten maatregelen kunnen nemen ten aanzien van het buitenlands beleid, de ontwikkelingssamenwerking en de economische betrekkingen. Daarnaast staan financieringen uit verschillende Europese fondsen niet open voor landen die op de lijst staan.

Op grond van art. 355 lid 1 VWEU en het integratiebeginsel[112] zijn de bepalingen van het EU-Verdrag en het VWEU van toepassing op de UPG's. Ook het secundaire EU-recht is van toepassing op de UPG's,[113] tenzij anders gedefinieerd.[114] In dat geval bepaalt de verordening of de richtlijn diens eigen territoriale toepassingsgebied door expliciet af te wijken van de algemene regel dat secundaire EU-recht de regels van artikel 52 VWEU en artikel 355 VWEU moet volgen. Een voorbeeld van secundaire EU-wetgeving die haar eigen territoriale toepassingsgebied definieert, is de Verordening 952/2013, het EU Douanewetboek, maar ook de BTW-richtlijnen. [115] Een bijzondere positie wordt ingenomen door het Arbitrageverdrag, omdat een verdrag geen secundaire EU-wetgeving is. Het Arbitrageverdrag is niet van toepassing op de Deense en Franse LGO.[116] De LGO die onderdeel zijn van het Koninkrijk worden daar niet genoemd, waardoor de indruk kan ontstaan dat zij binnen de territoriale reikwijdte van het Arbitrageverdrag vallen. Echter, een verdrag is geen secundaire

https://www.oxfamnovib.nl/actueel/persberichten/25627-eu-gaat-beruchte-belastingparadijzen-van-lijst-schrappen; en *NLF* 2019/0902, m.nt. A. Jorritsma.

[110] General Secretariat of the Council, 'Code of Conduct Group report to the Council on the update of the EU list', 6 February 2023, 5922/23 https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5922-2023-INIT/en/pdf.

[111] Conclusies van de Raad over de herziene EU-lijst van jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied (*PbEU* 2024, C 1804).

[112] Conclusie A-G Wahl 25 juni 2015, C-132-136/14, ECLI:EU:C:2015:425 (*Europees Parlement en Commissie/Raad van de Europese Unie*), paragraaf 43.

[113] Zoals bevestigd in HvJ EG 10 oktober 1978, C-148/77, ECLI:EU:C:1978:173 (*Hansen*), r.o. 9 en 10.

[114] Geursen 2024, p. 174.

[115] Geursen2024, par. 3.2, p. 177-178.

[116] Geursen 2024, p. 182.

EU-wetgeving. Daarom dient de bekrachtiging van het verdrag te worden bestudeerd. Daaruit volgt dat het Arbitrageverdrag geen medegelding heeft voor de Caribische delen van het Koninkrijk. Het verdrag is alleen geratificeerd voor het Europese deel van Nederland.[117]

Uit het voorgaande volgt dat bij een overgang van LGO naar UPG het fiscale recht in beginsel integraal naar analogie van de Europese richtlijnen en verordeningen zal moeten worden omgezet.[118]

Bij een UPG status van Aruba en de BES zal de fiscale wetgeving waaronder de bijzondere fiscale regimes geanalyseerd moeten worden en in lijn met de Europese standaarden moeten worden aangepast. Daarnaast zou mogelijk sprake kunnen zijn van een onrechtmatige staatssteun voor BES-ondernemingen omdat de BES geen winstbelasting kennen en daardoor een specifiek voordeel genieten ten opzichte van de ondernemingen in de rest van het land Nederland die wel in de vennootschapsbelasting worden betrokken.[119] Er is sprake van staatssteun wanneer een nationale maatregel aan de volgende vier criteria voldoet. De maatregel:

1) is een maatregel van de staat en met staatsmiddelen bekostigd;
2) verschaft de begunstigde onderneming een selectief voordeel;
3) vervalst de mededinging of dreigt die te vervalsen;
4) beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig.

Er is alleen sprake van staatssteun als een *onderneming* wordt begunstigd. Staatssteun moet door de lidstaat worden aangemeld bij de Europese Commissie.[120] De Commissie onderzoekt dan (i) of er sprake is van staatssteun en, (ii) zo ja, of de steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt.[121] Kortom, niet alle staatsteun is bij voorbaat verboden.

[117] Geursen 2024, par. 3.1.5, p. 160.
[118] Bröring, 2008, p. 18.
[119] In het arrest betreffende fiscale staatssteun op de Azoren (een Portugese UPG) oordeelde het HvJ EG dat niet het grondgebied van de lidstaat als geheel als referentiekader voor de specificiteit dient, maar het grondgebied van een regionaal lichaam op voorwaarde dat het bestuur van dat regionale lichaam op 'financieel en economisch beleidsterrein' voldoende autonoom is ten opzichte van het centrale bestuur van de lidstaat; HvJ EG 6 september 2006, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511 (*Portugal/Commissie*, met betrekking tot staatssteun op de Portugese UPG Azoren; *Azoren*-arrest), r.o. 67 en 68. Zie voor een meer uitgebreide analyse: Geursen, 2010, p. 300, paragraaf 5, op p. 311-312.
[120] Art. 108 lid 3 VWEU.
[121] Zie ook Hof Amsterdam 30 juni 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR0295.

In een rapport uit 2005 van de vereniging van Antilliaanse belastingadviseurs (VAB) werd gepleit voor een UPG status omdat de LGO-status van de Antillen geen toegevoegde waarde zou hebben voor het kunnen sluiten van belastingverdragen en het verder ontwikkelen van de financiële sector.[122] De VAB achtte de Unierechtelijke status van UPG positief voor het behoud en de verdere ontwikkeling van de internationale dienstverleningssector, mede bezien vanuit de wens om verdragen ter voorkoming van dubbele belasting af te sluiten. De UPG-status brengt echter geen wijziging in de internationale juridische status om zelfstandig (belasting)verdragen af te sluiten. De meeste landen kennen de Unierechtelijke status van UPG niet en zijn evenmin bekend met de implicaties. Volkenrechtelijk blijft, ook bij een UPG-status van Aruba, uitsluitend het Koninkrijk de staat die belastingverdragen met andere staten kan sluiten én ratificeren.[123] Het is het Koninkrijk dat een verdrag, ten behoeve van Aruba afsluit, zal kunnen bekrachtigen.

Uit onderzoek blijkt dat geen enkele UPG zelfstandig een belastingverdrag heeft gesloten.[124] De UPG's maken onderdeel uit van hun moederlidstaat en in de Franse en Portugese belastingverdragen worden de UPG's veelal in het territoriaal bereik van de belastingverdragen die de moederlidstaat afsluit 'meegenomen'. Daarentegen wordt in de belastingverdragen die Spanje heeft afgesloten op geen enkele wijze melding gemaakt van de Canarische eilanden, noch in artikel 3 (territoriale reikwijdte) noch in een uitbreidingsbepaling. De Canarische eilanden hebben zelf ook geen belastingverdrag met derde landen afgesloten.

Ten aanzien van de territoriale reikwijdte, geldt dat de Franse UPG's veelal meegenomen worden in het verdrag dat Frankrijk afsluit. Het komt echter ook veelvuldig voor dat deze gebieden uitgesloten worden voor toepassing van het verdrag. In de belastingverdragen die Frankrijk in de periode 1959-1977 afsloot, werden de Franse UPG's Guadeloupe, Guyana, Martinique en Réunion (Mayotte was indertijd een LGO) expliciet onder de reikwijdte van het verdrag gebracht. Zo bepaalt artikel 3 van het verdrag tussen Frankrijk en Bosnië dat in 1974 is gesloten: "de uitdrukking 'Frankrijk' omvat de Europese en overzeese departementen (Guadeloupe, Guyana, Martinique en Réunion) van de Franse Republiek, en de gebieden buiten de territoriale wateren van Frankrijk, die, in overeenstemming met het internationale recht en het nationale recht, gebieden zijn waarbinnen Frankrijk rechten kan uitoefenen met betrekking tot de zeebodem en de ondergrond en de natuurlijke rijkdommen daarvan."

[122] VAB 2005.
[123] Zie artikel 3, eerste lid, sub b, Statuut.
[124] Rekwest 2022, p. 215.

In de periode na 1977 worden de Franse departementen in de aantal gevallen zonder expliciete vermelding van de landen die hiertoe gerekend worden onder de reikwijdte van het belastingverdrag in artikel 3 opgenomen. Zo bepaalt artikel 3 van het belastingverdrag tussen Frankrijk en Japan in 2007 “(...) de uitdrukking "Frankrijk" omvat de Europese en overzeese departementen van de Franse Republiek, met inbegrip van de territoriale zee, en elk gebied buiten de territoriale zee, waarbinnen, in overeenstemming met het internationale recht, de Franse Republiek soevereine rechten heeft en haar rechtsmacht uitoefent.”

De Portugese UPG's Azoren en Madeira worden opgenomen in de geografische definitie van de Portugese belastingverdragen. [125] Deze belastingverdragen gelden eveneens voor de Portugese overzeese gebieden. Bijvoorbeeld, in het belastingverdrag tussen Portugal en Kroatië (2014) is in art. 3 de medegelding voor de Portugese overzeese gebieden opgenomen: “de uitdrukking 'Portugal' omvat het grondgebied van de Portugese Republiek gelegen op het Europese vasteland, de archipels van de Azoren en Madeira, met inbegrip van de territoriale zee en de binnenwateren daarvan, alsmede het continentaal plat en elk ander gebied waar de Portugese staat soevereine rechten uitoefent of jurisdictie in overeenstemming met de regels van het internationaal recht.”

De Azoren en Madeira hebben evenmin een eigen belastingverdragennetwerk. [126] Hoewel Madeira door de OESO niet als offshore jurisdictie wordt bestempeld, heeft Madeira internationaal de status van belastingparadijs vanwege de belastingzones en brievenbusmaatschappijen. [127] Dat is de reden dat de Free Trade Zones van de belastingverdragsvoordelen van het belastingverdrag tussen Portugal en Canada zijn uitgesloten. De uitsluiting van de Free Trade Zones van Madeira van de verdragsvoordelen is bijvoorbeeld opgenomen in het verdrag tussen de Verenigde Staten en Portugal. Art. 1 lid 6 van dat verdrag verwoordt dat als volgt: “Niettegenstaande de bepalingen van de paragrafen 1 tot en met 5, worden de voordelen van dit Verdrag niet toegekend aan een persoon die recht heeft op voordelen van inkomstenbelasting krachtens de bepalingen van de wetgeving en andere maatregelen met betrekking tot de belastingvrije zones (*zonas francas*) van Madeira en Santa Maria Island, of op voordelen die vergelijkbaar zijn met die welke worden verleend met betrekking tot dergelijke belastingvrije zones en die beschikbaar worden gesteld krachtens enige wetgeving of andere maatregel die door een van de Verdragsluitende Staten is aangenomen na de datum van ondertekening van dit Verdrag. De bevoegde autoriteiten

[125] Nascimento 2007, p. 79.
[126] Rekwest 2022, p. 216.
[127] Vasques 2012.

stellen elkaar in kennis van dergelijke wetgeving of maatregelen en overleggen of dergelijke uitkeringen vergelijkbaar zijn." Het belastingverdrag tussen Portugal en Nederland is in 1999 ondertekend, na een onderhandelingsperiode van meer dan 30 jaar.[128]

Uit de parlementaire stukken behorende bij het belastingverdrag tussen Portugal en Nederland blijkt:

"Madeira en de Azoren worden voor de toepassing van het Verdrag niet als zodanig uitgesloten. Bij echte economische activiteiten op Madeira is daarvoor ook weinig aanleiding. Portugal schermt het offshore regime van Madeira en de Azoren echter af van de Portugese nationale economie als het gaat om financiële dienstverlening. Juist in de situatie van financiële dienstverlening beschouwt Nederland, vanwege de mogelijkheid van doorstroomconstructies, een zodanig gebruik van dit regime ook als onwenselijk. Overeengekomen is nu dat bij (schadelijke) activiteiten die door Portugal zelf zijn afgeschermd ter voorkoming van verlies van de belastingopbrengst op het vaste land van Portugal, Nederland evenmin een uitholling van diens belastinggrondslag hoeft toe te staan (zogenoemde '*ring-fencing'*). De desbetreffende op Madeira of de Azoren gevestigde personen en de door hen verrichte transacties worden van de verdragsvoordelen uitgesloten (Protocol Ad artikel 4, onder 3). Daarnaast is afgesproken geen verdragsbescherming te geven aan inwoners van Nederland of Portugal voor zover die gebruik maken van belastingregimes die door de EU als schadelijke belastingconcurrentie zullen worden aangemerkt ingevolge de uitgangspunten die daarover zijn opgesteld in de resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 1 december 1997 betreffende een gedragscode inzake de belastingheffing van ondernemingen (...)."[129]

De verdragsvoordelen zijn eveneens uitgesloten in het belastingverdrag dat Portugal heeft gesloten met Brazilië.[130]

In het VAB rapport werd geconcludeerd dat voor behoud en verdere ontwikkeling van de internationale financiële dienstverleningssector de status van UPG de meest wenselijke optie was.[131] Het rapport gaat ten onrechte ervan uit dat UPG's gehouden zou zijn een fiscale

[128] Van den Ende & Smit 2001, p. 98.
[129] *Kamerstukken II* 1999/00, 26867, nr. 1: 57.
[130] Vasques 2012.
[131] VAB 2005, p. 14-15.

wetgeving te hanteren die volledig overeenkomt met de fiscale wetgeving van de moederlidstaat en de Europese fiscale regelgeving. De VAB verwijst daarbij naar het standpunt van Weber[132] in het kader van staatssteun problematiek bij de UPG-status.[133] In het latere 'Azoren-arrest' [134] wordt echter duidelijk dat een regionale entiteit binnen de lidstaat waartoe zij behoort, onder de voorwaarden van voldoende zelfstandig zijn in politiek en economisch opzicht, fiscaal autonoom kan zijn en een eigen belastingstelsel kan voeren. Er is dan geen enkele noodzaak tot algehele overname van het fiscale stelsel van het moederland. Ook het Bröring rapport in 2008 concludeert dat het niet vast staat dat het Nederlandse fiscale stelsel bij overgang naar de UPG-status moet worden overgenomen.[135] Op basis van het Azoren-arrest zou Aruba bij een UPG-status in principe haar fiscale autonomie kunnen behouden en haar nationale fiscale stelsel zelfstandig kunnen blijven inrichten. Het lijkt erop dat de fiscale autonomie bij een UPG-status zich eveneens zal kunnen strekken tot het zelfstandig onderhandelen van belastingverdragen. Juridisch gezien lijken er geen belemmeringen te zijn. In de praktijk zal Aruba bij de onderhandelingen nauw samenwerken met Buitenlandse Zaken (Den Haag) omdat de ratificatie van het verdrag door het Nederlandse parlement plaatsvindt waarbij Buitenlandse Zaken een belangrijke rol speelt. Het ondertekenen en ratificeren van de onderhandelde belastingverdragen blijft op basis van het statuut een Koninkrijksaangelegenheid. Met andere woorden, de Minister van Buitenlandse Zaken (van het Koninkrijk) ondertekent het belastingverdrag en het Koninkrijk ratificeert.

[132] Weber 2004, p. 154.
[133] VAB 2005, p. 24.
[134] HvJ EG 6 september 2006, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.
[135] Bröring, 2008, p. 179.

Bijlage 4 Overzicht van gevoerde gesprekken en gebruikte vragenlijsten in het kader van de vergelijkende analyse

Inleiding

In het kader van dit onderzoek zijn informele en formele gesprekken gevoerd met verschillende personen vanwege hun ervarings- of inhoudsdeskundigheid. Het betreft personen met een relevante Europese of nationale beleidsfunctie, een (voormalige) vertegenwoordigingsfunctie van betrokken territoria of specifieke expertise op het terrein van Europese eilandregimes en het LGO- en UPG-regime.

In deze bijlage is een lijst opgenomen van de personen met wie formele gesprekken hebben plaatsgevonden en de datum van het gesprek. Tevens zijn vragenlijsten opgenomen die de voorbereiding op de gesprekken hebben gestructureerd.

Overzicht van gesprekken

In het kader van de vergelijkende casestudies zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen:

- Karl Agius, specialist LGO/UPG verbonden aan de EU en als onderzoeker eilandstudies aan de Universiteit van Malta (9 februari 2026)
- Tommy Rizo, hoofd van het Bureau voor Europese en Internationale Zaken Frans Directoraat-Generaal voor Overzeese Gebiedsdelen (27 februari 2026)
- Michel Magras, voormalig Frans senator voor Saint-Barthélemy (3 maart 2026)
- Axel Badrichani en German Esteban, Outermost Regions Desk, Europese Commissie (18 maart 2026)
- João Miguel Palma Guerreiro Lança, vertegenwoordiger van de Azoren bij de Europese Unie (26 februari 2026)

A. Questions pour Saint-Barthélemy

Nous avons divisé nos questions pour Saint-Barthélemy en deux catégories: les questions relatives aux expériences avec la procédure de changement de statut et les questions relatives aux conséquences économiques et institutionnels.

Procédure de changement de statut

1. Quelles étaient les principales raisons du changement de statut de Saint-Barthélemy?
2. Quel a été le rôle de Saint-Barthélemy dans le processus de négotiation?
3. Des États membres ont-ils formulé des objections à ce changement de statut?
4. Les exceptions mentionnées dans la décision de changement de statut proviennent-elles de Saint-Barthélemy ou d'un ou plusieurs États membres?

Conséquences économiques et institutionnels

1. Dans quelle mesure le choix du statut de PTO, combiné à son statut constitutionnel de collectivité d'outre-mer, a-t-il contribué au développement socio-économique durable de Saint-Barthélemy, indépendamment des aides financières et subventions européennes ponctuelles?
2. Quel est l'impact de la combinaison des statuts de PTO et de collectivité d'outre-mer sur l'autonomie politique, l'accès aux financements européens et nationaux, et la structure institutionnelle de gouvernance?
3. Dans quelle mesure Saint-Barthélemy dispose-t-elle de capacités institutionnelles et administratives suffisantes pour utiliser les ressources européennes et françaises disponibles de manière opportune et efficace, et quels sont les obstacles rencontrés?

B. Questions pour Mayotte

Nous avons divisé nos questions pour Mayotte en deux catégories: les questions relatives aux expériences avec la procédure de changement de statut et les questions relatives aux conséquences économiques et institutionnels.

Procédure de changement de statut

5. Quelles étaient les principales raisons du changement de statut de Mayotte?
6. Quel a été le rôle de Mayotte dans le processus de négotiation?
7. À quel moment les exceptions et les transitions ont été négociées: avant la demande de changement de statut ou après le dépôt de la demande?
8. Des États membres ont-ils formulé des objections à ce changement de statut?

Conséquences économiques et institutionnels

1. Dans quelle mesure le passage au statut de PLU, conjugué à l'augmentation substantielle des fonds européens, a-t-il entraîné une amélioration structurelle et durable de la situation socio-économique de Mayotte, indépendamment des transferts de subventions?
2. Le produit intérieur brut s'est-il développé de manière autonome ou la croissance est-elle principalement due aux subventions?
3. Comment la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté local a-t-elle évolué structurellement depuis la réforme?
4. Dans quelle mesure les politiques d'éducation et d'emploi ont-elles réellement mieux préparé les jeunes à une participation durable au marché du travail?
5. Le problème de la migration irrégulière est-il devenu plus gérable depuis son intégration dans le cadre juridique et financier de l'UE?
6. Les prix élevés à la consommation, le chômage structurel et la vulnérabilité sociale ont-ils été réduits de manière tangible et durable? Si oui, sur la base de quels indicateurs?
7. Dans quelle mesure existe-t-il une corrélation structurelle entre le statut européen d'un territoire (UP ou OCT) et son statut constitutionnel au sein de l'État membre (comme département d'outre-mer ou collectivité d'outre-mer)? Comment cette corrélation influe-t-elle sur la gouvernance, la répartition des compétences et la mise en œuvre des politiques?
8. Dans quelle mesure Mayotte dispose-t-elle d'une capacité d'absorption institutionnelle et administrative suffisante pour utiliser pleinement, en temps opportun et efficacement les fonds européens disponibles, et quels sont les goulets d'étranglement structurels existants (personnel, cofinancement, préparation des projets, gouvernance)?

Bijlage 5 Verantwoording van de uitvoering van de opdracht

De onderzoeksopdracht en de manier waarop de opdrachtgever deze heeft geformuleerd, bepalen de omvang en aanpak van het onderzoek. Het is daarom belangrijk om duidelijk te maken hoe de onderzoekers de opdracht hebben begrepen en welke keuzes zij daarbij hebben gemaakt. Dit document gaat achtereenvolgens in op de interpretatie van de opdracht (par. 1), de afbakening van het onderzoek (par. 2) en de aanpak van de deelvragen, met een verwijzing naar de plek in het rapport waar deze worden beantwoord (par. 3).

1. Interpretatie van de opdracht

Ten aanzien van de interpretatie van de opdracht zijn twee factoren leidend. Ten eerste speelt de inhoudelijke breedte van de opdracht een bepalende rol. De opdracht betreft een op het eerste gezicht eenvoudige centrale onderzoeksvraag naar de voor- en nadelen van de LGO- en UPG-status voor het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk, maar de uitwerking van deze vraag is niet zo eenvoudig. De opdracht vereist een multidisciplinaire benadering, bestaande uit de volgende analyses:

- juridische analyse
- economische analyse
- bestuurlijke analyse
- maatschappelijke analyse
- kostenanalyse
- democratische analyse
- internationale vergelijking

De aard van de analyse vormt een tweede bepalende factor voor interpretatie van de opdracht. Deze aard kent twee aspecten. Ten eerste betreft de opdracht een actualisatie van de wijze waarop met de statusvraag moet worden omgegaan. De opdracht geeft uitdrukkelijk aan dat de laatste integrale analyse van de voor- en nadelen van de LGO- en UPG-status voor het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk uit 2008 dateert. De opdracht strekt daarmee tot het actualiseren en herijken van bestaande inzichten, mede in het licht van veranderingen op economisch, politiek en juridisch terrein sinds dat moment.
Ten tweede betreft de opdracht geen puur technische analyse, maar vraagt ondersteuning bij het besluitvormingsproces door relevante afwegingen zichtbaar te maken. Daarbij hoort

ook het verhelderen van de actoren die betrokken zijn bij de statusvraag. De opdracht besteedt bijzondere aandacht aan deze politiek-bestuurlijke dimensie. Zo wordt in de opdracht verwezen naar het rapport *Economische gevolgen van de status van ultraperifeer gebied voor de Nederlandse Antillen en Aruba* waarin geconcludeerd is dat "uiteindelijk (...) de keuze tussen LGO- of UPG-status vooral een politieke [is]". Deze dimensie komt ook tot uitdrukking in de opdracht zelf, waarin onder meer de volgende deelvragen zijn opgenomen:

- Wat zijn de politiek-bestuurlijke voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status voor het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk?
- Wat zijn de te verwachten politiek-bestuurlijke drempels die moeten worden genomen (ook de eventuele gewenste uitzondering in acht nemende)? Hierbij wordt onder meer gedacht aan Europese besluitvorming.

2. Afbakening van het onderzoek

In deze paragraaf wordt de scope van het onderzoek nader uitgewerkt door de afbakening van de analyses concreet te maken. Daarbij wordt uiteengezet op welke wijze differentiatie tussen de eilanden wordt toegepast, welke kosten in de analyse worden betrokken en hoe de democratische effecten van een mogelijke statuswijziging zijn afgebakend. Deze drie onderwerpen vormen gezamenlijk de kaders waarbinnen de verdere analyses in dit rapport zijn uitgevoerd.

2.1 De scope van de differentiatie tussen de eilanden

In dit rapport wordt differentiatie tussen de eilanden toegepast waar dit juridisch of feitelijk relevant is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Waar dit niet het geval is, wordt geen onderscheid gemaakt tussen de eilanden. Zo is differentiatie voor de beoordeling van de voor- en nadelen van een LGO- of UPG-status op het niveau van de hoofdregels in beginsel niet noodzakelijk, omdat deze regels voor alle eilanden gelijk zijn.

Daarentegen bestaat er wel verschil tussen enerzijds Aruba en anderzijds Bonaire, Saba en Sint Eustatius wat betreft hun staatsrechtelijke positie. Aruba is een land binnen het Koninkrijk, terwijl Bonaire, Saba en Sint Eustatius Caribische openbare lichamen zijn. Op economisch en sociaal terrein zijn de verschillen tussen de eilanden het grootst en om die reden is op deze terreinen differentiatie toegepast waar de feitelijke omstandigheden van de eilanden uiteenlopen. Dit is het meest zichtbaar in de demografische en economische kerngegevens zoals weergegeven in Tabel 4.1. Deze omstandigheden kunnen leiden tot verschillen in de praktische uitwerking van een mogelijke UPG-status, bijvoorbeeld doordat zij van invloed zijn op de toegang tot fondsen. Daarmee zijn deze verschillen relevant voor de

afzonderlijke afwegingen die de eilanden en het Koninkrijk maken bij de keuze voor een bepaalde status per eiland.

2.2 De scope van de kostenanalyse

In het onderzoek worden incidentele kosten van een mogelijke statuswijziging onderscheiden. Het gaat daarbij in de eerste plaats om kosten voor de aanpassing en implementatie van wet- en regelgeving die voortvloeien uit het toepassingsbereik van het EU-recht. Daarnaast omvatten deze kosten de noodzakelijke institutionele en organisatorische aanpassingen binnen overheden en uitvoeringsorganisaties, de versterking van personele capaciteit en expertise en de administratieve systemen die noodzakelijk zijn voor toezicht, rapportage en gegevensuitwisseling. Tot deze incidentele kosten behoren ook de kosten die samenhangen met de transitie zelf en die noodzakelijk zijn voor de feitelijke invoering van de nieuwe status.

In het rapport wordt bijzondere aandacht besteed aan de vraag of de betrokken overheden deze kosten kunnen dragen, vooral vanuit het perspectief van uitvoeringscapaciteit. Binnen deze afbakening bevat het rapport geen macro-economische doorrekening van prijs-, handels- of werkgelegenheidseffecten.

2.3 De scope van de analyse van het democratisch tekort

De democratische effecten van een LGO- en UPG-status zijn in het rapport onderzocht voor zover deze direct samenhangen met de positie van de eilanden binnen het Europese en Koninkrijksrechtelijke kader in relatie tot een mogelijke statuswijziging. Daarbij is bijzondere aandacht besteed aan de vraag in hoeverre de bevolkingen van de eilanden inspraak hebben bij de statuskeuze. In het verlengde hiervan is ook bezien of een dergelijke statuskeuze invloed kan hebben op de Koninkrijksverhoudingen en welke rol inspraak van de bevolkingen daarbij speelt. Daarmee wordt invulling gegeven aan de opdracht om deze effecten te analyseren in het verlengde van de discussie rondom het democratisch tekort.

Het rapport bevat echter geen afzonderlijke en volledige constitutionele analyse van het democratisch tekort binnen het Koninkrijk, zoals de institutionele inrichting van het Koninkrijk, het ontbreken van een overkoepelend Koninkrijksparlement, het kiesrecht van Caribische burgers ten aanzien van de verkiezing van de Tweede Kamer of de asymmetrie in de samenstelling van de ministerraad van het Koninkrijk. Deze onderwerpen zijn relevant voor de bredere constitutionele ontwikkeling van het Koninkrijk, maar gaan verder dan de

directe beoordeling van de voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status zoals in de opdracht omschreven.

3. Aanpak van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de onderzoeksvragen (hoofdvraag en deelvragen) en de wijze waarop die in dit rapport terugkomen. Daarbij wordt eerst de hoofdvraag behandeld, gevolgd door de afzonderlijke deelvragen.

Hoofdvraag: Wat zijn de voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status voor het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk?

De hoofdvraag van de opdracht luidt: wat zijn de voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status voor het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk? De beantwoording van deze hoofdvraag vindt plaats aan de hand van de beantwoording van een aantal deelvragen:

- Wat zijn de juridische voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status voor het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk?
- Wat zijn de incidentele kosten van een status verandering van LGO naar UPG?
  - In het verlengde daarvan: kunnen de LGO's deze kosten dragen, ook qua capaciteit in de uitvoering van de statusverandering?
- Wat zijn de structurele gevolgen voor de economie van de UPG-status t.o.v. LGO?
- Wat zijn de politiek-bestuurlijke voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status voor het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk?
  - Welke uitzonderingen op het acquis en/of welke andere uitzonderingen zouden de afzonderlijke Caribische delen van het Koninkrijk kunnen hebben om de UPG status interessant te maken?
  - Wat zijn de te verwachten politiek-bestuurlijke drempels die genomen moeten worden (ook de eventuele gewenste uitzondering in acht nemende)? Denk hierbij aan Europese besluitvorming.
  - Wat zijn de democratische effecten van een LGO- en UPG status? Dit in het verlengde van de discussie rondom het democratische tekort.
- Wat zijn de maatschappelijke voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status voor het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk?

- Eerder maakte St. Barthélemy de stap van UPG naar LGO, terwijl Mayotte de omgekeerde weg bewandelde. Welke lessen zijn hieruit te trekken, en hoe heeft dit uitgewerkt voor hen?

Hieronder volgt een verantwoording van de wijze waarop deze deelvragen in het rapport worden beantwoord. Dit overzicht is uitdrukkelijk niet bedoeld als een korte samenvatting, maar als een verantwoording van waar in het rapport en op welke wijze de onderzoeksvragen systematisch zijn uitgewerkt en beantwoord.

Deelvraag 1: Wat zijn de juridische voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status voor het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk?

De juridische voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status voor het Caribisch deel van het Koninkrijk worden in dit onderzoek beoordeeld aan de hand van de mate waarin het EU-recht van toepassing is en de gevolgen daarvan voor de bevoegdheden van de betrokken overheden. In hoofdstuk 2 wordt deze vraag benaderd vanuit de legitimiteit en procedure van een statuswijziging, de uitvoeringsvereisten die met een UPG-status samenhangen en de juridische routes waarlangs een dergelijke wijziging kan plaatsvinden. Hoofdstuk 3 werkt de juridische consequenties verder uit aan de hand van een analyse van de gevolgen van een statuswijziging voor de autonomie van de eilanden, de doorwerking van EU-recht en de wijze waarop aan de daarmee samenhangende verplichtingen wordt voldaan binnen het Nederlands, Koninkrijks- en EU-recht.

Deelvraag 2 (incl. de subvraag): Wat zijn de incidentele kosten van een statusverandering van LGO naar UPG? *In het verlengde daarvan: kunnen de LGO's deze kosten dragen, ook qua capaciteit in de uitvoering van de statusverandering?*

De incidentele kosten van een statuswijziging van LGO naar UPG en de vraag of de betrokken overheden deze kosten kunnen dragen, worden in dit onderzoek beoordeeld vanuit het perspectief van uitvoerbaarheid en bestuurlijke draagkracht. Daarbij ligt de nadruk niet uitsluitend op de financiële omvang van de kosten, maar vooral op de capaciteit van de betrokken overheden om nieuwe verplichtingen daadwerkelijk te implementeren en te handhaven.

In hoofdstuk 3 wordt deze vraag benaderd vanuit de juridische gevolgen van een statuswijziging voor de autonomie van de eilanden en de handhaving van de daarmee samenhangende verplichtingen. Hoofdstuk 4 analyseert de structurele kwetsbaarheid en institutionele capaciteit van de eilanden in hun sociaal-economische en bestuurlijke

context, terwijl hoofdstuk 5 de financiële instrumenten en mogelijkheden van de Europese Unie onderzoekt en deze illustreert aan de hand van een vergelijkende casus. Gezamenlijk maken deze hoofdstukken inzichtelijk welke incidentele kosten met een statuswijziging samenhangen en in hoeverre de betrokken eilanden beschikken over de bestuurlijke en organisatorische capaciteit om deze kosten te dragen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen uit te voeren.

Deelvraag 3: Wat zijn de structurele gevolgen voor de economie van de UPG-status t.o.v. LGO?

De structurele gevolgen voor de economie van een UPG-status ten opzichte van een LGO-status worden in dit onderzoek geanalyseerd vanuit de economische kwetsbaarheid en ontwikkelingsmogelijkheden van de eilanden. Daarbij staat centraal in hoeverre een wijziging in institutionele status doorwerkt in de economische structuur, de toegang tot ontwikkelingsmiddelen en het vermogen tot structurele economische ontwikkeling. In hoofdstuk 4 wordt deze vraag benaderd via een analyse van de kenmerken en kwetsbaarheden van de eilandelijke economieën, terwijl hoofdstuk 5 de mogelijke economische effecten verder uitwerkt aan de hand van de financiële instrumenten van de Europese Unie en een vergelijking met bestaande financieringsmechanismen. Deze hoofdstukken laten zien onder welke structurele voorwaarden een statuswijziging kan bijdragen aan economische ontwikkeling, maar ook welke beperkingen daarbij een rol spelen.

Deelvraag 4 (incl. subvragen a-c): Wat zijn de politiek-bestuurlijke voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status voor het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk?

a. Welke uitzonderingen op het acquis en/of welke andere uitzonderingen zouden de afzonderlijke Caribische delen van het Koninkrijk kunnen hebben om de UPG-status interessant te maken?

b. Wat zijn de te verwachten politiek-bestuurlijke drempels die genomen moeten worden (ook de eventuele gewenste uitzondering in acht nemende)? Denk hierbij aan Europese besluitvorming.

c. Wat zijn de democratische effecten van een LGO- en UPG-status? Dit in het verlengde van de discussie rondom het democratische tekort.

De politiek-bestuurlijke voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status voor het Caribisch deel van het Koninkrijk worden in dit onderzoek geanalyseerd aan de hand van drie samenhangende aspecten. Het gaat daarbij om de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt,

de bestuurlijke uitvoerbaarheid van een statuswijziging en de democratische positie van de eilanden binnen het Europese en Koninkrijksrechtelijke kader. Daarbij staat centraal in hoeverre een statuswijziging leidt tot veranderingen in bevoegdheden, verantwoordelijkheden en participatiemogelijkheden, en welke bestuurlijke en politieke voorwaarden daarvoor moeten worden vervuld.

In hoofdstuk 2 wordt deze vraag benaderd vanuit de besluitlegitimiteit en procedure van een statuswijziging, de toepassing van EU-recht bij een UPG-status en de mogelijkheden om via uitzonderingen en overgangsregelingen maatwerk te bieden. Daarbij worden de ervaringen van Saint-Barthélemy en Mayotte gebruikt om zichtbaar te maken welke politiek-bestuurlijke drempels zich in de praktijk kunnen voordoen.

In hoofdstuk 3 wordt deze vraag verder uitgewerkt aan de hand van de gevolgen van een statuswijziging voor de autonomie en handelingsruimte van de eilanden binnen het Nederlands, Koninkrijks- en EU-recht. Hoofdstuk 4 plaatst deze afweging in de context van de bestuurlijke en sociaal-economische kwetsbaarheid van de eilanden en het spanningsveld tussen autonomie en integratie. Hoofdstuk 5 analyseert de financiële instrumenten en financieringsmogelijkheden van de Europese Unie en maakt inzichtelijk in hoeverre deze middelen bijdragen aan de bestuurlijke haalbaarheid en de politieke afweging die samenhangt met een mogelijke statuswijziging.

Deelvraag 5: Wat zijn de maatschappelijke voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status voor het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk?

De maatschappelijke voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status voor het Caribisch deel van het Koninkrijk worden in dit onderzoek beoordeeld vanuit de gevolgen voor sociale ontwikkeling en bestaanszekerheid van burgers. Daarbij staat centraal in hoeverre een statuswijziging leidt tot veranderingen in de feitelijke levensomstandigheden van inwoners en in de structurele voorwaarden voor maatschappelijke ontwikkeling.

In hoofdstuk 4 wordt deze vraag benaderd via een analyse van de maatschappelijke context van de eilanden aan de hand van structurele sociaal-economische kenmerken zoals armoede, koopkracht, onderwijsniveau en institutionele kwetsbaarheid. Waar relevant wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de juridische en bestuurlijke randvoorwaarden die van invloed zijn op deze maatschappelijke omstandigheden. Deze hoofdstukken maken zichtbaar op welke wijze een statuswijziging kan doorwerken in de maatschappelijke positie en bestaanszekerheid van inwoners.

Deelvraag 6: Eerder maakte St. Barthélemy de stap van UPG naar LGO, terwijl Mayotte de omgekeerde weg bewandelde. Welke lessen zijn hieruit te trekken, en hoe heeft dit uitgewerkt voor hen?

De lessen uit de statuswijzigingen van Saint-Barthélemy en Mayotte worden in dit onderzoek gebruikt om inzicht te krijgen in de praktische gevolgen van een overgang tussen LGO- en UPG-status en in de voorwaarden waaronder een dergelijke wijziging juridisch, bestuurlijk en sociaal-economisch uitvoerbaar is. Daarbij staat centraal welke risico's en kansen uit deze twee praktijkvoorbeelden naar voren komen en in hoeverre deze lessen relevant zijn voor de Caribische delen van het Koninkrijk.

In hoofdstuk 2 wordt deze deelvraag benaderd aan de hand van de ervaringen met de statuswijzigingen van Saint-Barthélemy en Mayotte, waarbij wordt geanalyseerd welke juridische en bestuurlijke voorwaarden bepalend waren voor het verloop van deze transities en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken voor toekomstige statuswijzigingen. Hoofdstuk 4 duidt de casus van Saint-Barthélemy als voorbeeld van een mogelijke beleidsmismatch tussen economische structuur en institutionele status. Hoofdstuk 5 vult dit aan met een analyse van de ervaringen van Mayotte, waarbij vooral de relatie tussen financiering, uitvoeringscapaciteit en maatschappelijke effecten centraal staat. Deze hoofdstukken maken zichtbaar onder welke omstandigheden een statuswijziging in de praktijk werkbaar kan zijn en welke factoren daarbij richtinggevend zijn voor de uitkomst.