

# Internationaal bestuursrecht weer voor het voetlicht

Citation for published version (APA):

Jansen, O. J. D. M. L. (2018). Internationaal bestuursrecht weer voor het voetlicht. In W. den Ouden, T. Barkhuysen, B. Marseille, R. Schlössels, & H. Peters (Eds.), *25 jaar Awb: In eenheid en verscheidenheid* (pp. 425-439). Wolters Kluwer.

## Document status and date:

Published: 01/01/2018

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Oswald Jansen\*

## 40 | Internationaal bestuursrecht weer voor het voetlicht

@O\_Jansen – De Awb weerspiegelt het internationale karakter van de rechtsbetrekkingen niet. De territoriale gebondenheid van besluitvorming is er bijvoorbeeld niet in te vinden. Tijd voor meer aandacht voor het internationaal bestuursrecht #territorialiteit#internationaal-bestuursrecht#Global-Administrative-Law#immunititeit#rechtsmacht#wereldtoneel-van-subnationale-bestuursorganen

### I. Inleiding

Meer dan 70 jaar geleden schreef Stellinga een bijdrage over internationaal administratiefrecht.<sup>1</sup> Hij signaleert dat er in die tijd al meer belangstelling is ontstaan voor het bestuursrecht, maar dat dit is beperkt tot het Nederlandse bestuursrecht met wat rechtsvergelijking. En hij vervolgt:

‘Vrijwel volkomen genegeerd wordt echter het internationale administratiefrecht, een verschijnsel dat men in het leven van Grotius met leedwezen constateert! In de eerste plaats toch kan de bestudeering van dit rechtsonderdeel vruchtbaar zijn voor een juiste beschouwing van het nationale administratiefrecht, (...). Daarbij komt, dat deze tak van het internationaal recht door het steeds meer aan intensiviteit winnende rechtsverkeer tusschen de staten in belangrijkheid gaan toenemen.’<sup>2</sup>

Het begon volgens hem allemaal zo goed met het proefschrift uit 1860 van Van Eik ‘De Algemeene beginselen van internationaal policieregt’,<sup>3</sup> het tweede hoofdstuk van het proefschrift van Van Vollenhoven ‘Omtrek en inhoud van het internationale recht’ uit 1898<sup>4</sup> en het vierde hoofdstuk uit het boek van Van Eysinga over de ontwikkeling en inhoud der Nederlandsche tractaten uit 1916,<sup>5</sup> maar dan houdt het op.<sup>6</sup> Hoe anders, zo vervolgt hij, is dat in het buitenland. En

\* Prof. mr. O.J.D.M.L. Jansen is advocaat bij Resolución en bijzonder hoogleraar Europees bestuursrecht en openbaar bestuur aan de Maastricht University.

<sup>1</sup> J.R. Stellinga, ‘Internationaal administratiefrecht’, *NJB* 1946, p. 33-40 en p. 49-58.

<sup>2</sup> Stellinga 1946, p. 33.

<sup>3</sup> Josua van Eik, *De Algemeene beginselen van internationaal policieregt*, Amsterdam: C.A. Spin & Zoon 1860.

<sup>4</sup> C. van Vollenhoven, *Omtrek en inhoud van het internationale recht*, Leiden: S.C. van Doesburgh 1898.

<sup>5</sup> W.J.M. van Eysinga, *Ontwikkeling en inhoud der Nederlandsche tractaten sedert 1813*, 's-Gravenhage: Nijhoff 1916.

<sup>6</sup> Wat hem betreft weten de schrijvers wel af van het bestaan van het internationale administratiefrecht, maar is er niemand die er bijzondere aandacht aan wijdt. Als

dan noemt hij een hele trits auteurs,<sup>7</sup> waaronder uiteraard ook Karl Neumeyer die het bekende handboek: ‘Internationales Verwaltungsrecht’<sup>8</sup> schreef.

In het algemeen deel uit 1953 besteedt A.M. Donner een alineaatje aan het fenomeen. Aan de verhouding tussen de nationale bestuursrechtelijke stelsels onderling hoeft wat hem betreft geen aandacht te worden besteed ‘aangezien de afgrenzing geen moeilijkheden biedt.’ En hij vervolgt:

‘Enigszins anders is de verhouding van het Nederlandse bestuursrecht tot het internationale bestuursrecht. Dit laatste is een onderdeel van het volkenrecht.

---

voorbeelden daarvan noemt hij J.P.A. François, *Handboek van het volkenrecht, deel I*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1931, p. 27; G.A. van Poelje, *Inleiding tot het bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1937, p. 120-121; A.C.J. Mulder, *Inleiding tot het Nederlandsch internationaal privaatrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1928, p. 1-2.

<sup>7</sup> Michel Dendias, ‘Les principaux services internationaux administratifs’, *Recueil des Cours de l’Académie de droit international de la Haye*, 1938, p. 243-366, m.n. p. 260; Clyde Eagleton, *International Government*, New York: The Ronald Press Company 1932, p. 43; Louis-Erasme le Fur, ‘Le développement historique du droit international de l’anarchie internationale à une communauté internationale organisée’, *Recueil des Cours de l’Académie de droit international de la Haye*, 1932, p. 501-602; Karl Strupp, ‘Internationale Verwaltungsgemeinschaften’, in Karl Strupp (ed.), *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie*, Berlin: De Gruyter 1924, p. 573-577; Ernst Isay, ‘Zwischenprivatrecht und Zwischenverwaltungsrecht’, in: *Bonner Festgabe für Ernst Zitelmann*, München 1923, p. 289-305, m.n. p. 291 e.v. en zijn bijdrage in F. Stier-Somlo & A. Elster, *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, derde deel*, Berlin: De Gruyter 1928, p. 344-356; P. Negulesco, ‘Principes du droit international administratif’, *Recueil des Cours de l’Académie de droit international de la Haye* 1935, p. 579-692; M.A. Antonesco, ‘Essai de détermination méthodologique du droit administratif international’, in: *Mélanges Paul Negulesco*, Bucaresti: Monitorul oficial i Imprimeriile statului, Imprimeria națională 1935; J. Gascon y Marin, ‘Les transformations du droit administratif international’, *Recueil des Cours de l’Académie de droit international de la Haye* 1930, p. 1-76. Voorafgaand aan de bijdrage van Stellinga verschenen ook bijdragen zoals: L. von Stein, ‘Einige Bemerkungen über das internationale Verwaltungsrecht’, *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich* 1882, p. 395-442; P. Kazansky, ‘Théorie de l’administration internationale’, *Revue générale de droit international public* 1902, p. 353-366; Paul S. Reinsch, ‘International Administrative Unions and their Administration’, *American Journal of International Law* 1907, p. 579-623; Paul S. Reinsch, ‘International Administrative Law and National Sovereignty’, *American Journal of International Law* 1909, p. 1-45; Karl Neumeyer, ‘Le droit administratif international’, *RGDIP* 1911, p. 492-498; Karl Neumeyer, ‘Internationales Verwaltungsrecht: Völkerrechtliche Grundlagen’, in: Strupp (ed.) 1924; Paul S. Reinsch, *Public International Unions, Their Work and Organization: A Study in International Administrative Law*, Boston/ London: Ginn and Company 1911. Zie voor een uitvoerig overzicht van literatuur onder meer uit dezelfde periode Benedict Kingsbury & Megan Donaldson, ‘Global Administrative Law’, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* 2011 en Dave Gunton e.a., ‘A global administrative law bibliography’, *Law and contemporary problems*, 2005 vol. 68, p. 357-377.

<sup>8</sup> Karl Neumeyer, *Internationales verwaltungsrecht, Vierter Band. Allgemeiner Teil*, Leipzig: Verlag für Recht und Gesellschaft 1936.

(...) Zo lang de praktijk slechts staten als subjecten van volkenrecht kent, levert de onderscheiding van nationaal en internationaal bestuursrecht geen moeilijkheden op. Dit wordt anders, wanneer internationale bestuursorganen direct met de onderdanen van een bepaalde staat in een gezagsverhouding komen te staan (...). De andere vraag, in hoeverre de burgers aan internationaal bestuursrecht rechten tegenover het staatsbestuur kunnen ontleen, behoort (...) tot het staatsrecht.<sup>9</sup>

In de laatste druk van zijn algemeen deel uit 1987 werd geen aandacht meer besteed aan het internationaal bestuursrecht. De huidige Nederlandse handboeken bestuursrecht zijn wel (en meer dan terecht) meer aandacht gaan besteden aan Europees bestuursrecht. Ze verwijzen echter in niet meer dan een enkele volzin of korte alinea naar het internationaal publiekrecht<sup>10</sup> en besteden geen aandacht aan internationaal bestuursrecht. Het internationaal bestuursrecht wordt nog steeds vrijwel geheel genegeerd, en daarin wijkt Nederland ook nu nog af van buitenlandse literatuur.<sup>11</sup> Ik zie daarbij overigens niet het NTB-

<sup>9</sup> A.M. Donner, *Nederlands bestuursrecht I Algemeen deel*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom 1953, p. 69-70.

<sup>10</sup> Zie H.E. Bröring en K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016, p. 66; R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht sociale rechtsstaat, band 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 44; H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt & Ron van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 30.

<sup>11</sup> Om mij tot een aantal voorbeelden te beperken: Gerhard Hoffmann, 'Internationales Verwaltungsrecht', in: Ingo von Münch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin: De Gruyter 1976, p. 851-870; Christian Tietje, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, Berlin: Duncker & Humblot 2001; Stefano Battini, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano: Giuffrè 2003; Jean-Bernard Auby, *La globalisation, le droit et l'État*, Paris: Montchrestien 2003; Matthias Ruffert, *Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht*, Stuttgart: Richard Boorberg Verlag 2004; Benedict Kingsbury, Nico Krisch & Richard B. Stewart, 'The emergence of Global Administrative Law', *Law and Contemporary Problems* 2005, p. 15-61; Christoph Ohler, *Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Tübingen: Mohr Siebeck 2005; Christoph Möllers, *Gewaltengliederung*, Tübingen: Mohr Siebeck 2005; Sabino Cassese, *Oltre lo Stato, Verso una costituzione globale?*, Napoli: Editoriale Scientifica 2006; Eberhard Schmidt-Assmann, 'Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen', *Der Staat* 2006, p. 315-338; Christoph Möllers, Andres Vosskuhle, Christian Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2007; Markus Glaser, *Internationale Verwaltungsbeziehungen*, Tübingen: Mohr Siebeck 2010; Gordon Anthony e.a. (eds.), *Values in Global Administrative Law*, Oxford: Hart Publishing 2011; Sabino Cassese e.a. (eds.), *Global Administrative Law: The Casebook (third edition)*, Roma: Irpa 2012; Dries van Eeckhoutte & Maarten Vidal, 'Internationaal en grensoverschrijdend bestuursrecht', *Rechtskundig Weekblad* 2014, p. 1123-1141; Paul Craig, *UK, EU and Global Administrative Law. Foundations and Challenges*, Cambridge: Cambridge University Press 2015; Sabino Cassese, 'Global Administrative Law: The state of the art', *International Journal of Constitutional Law*, 2015, p. 465-468; Christoph Möllers, 'Ten years

redactioneel uit 2013 van Scheltema over het hoofd, waarin hij opriep tot meer aandacht voor Global Administrative Law (GAL).<sup>12</sup>

Ik wil in deze bijdrage terugrijpen op de poging van Stellinga om aandacht te krijgen voor het internationaal bestuursrecht. Anders dan destijds het geval was, moet het internationaal bestuursrecht daartoe van achter de schijnwerpers van het Europees bestuursrecht vandaan worden gehaald om het weer (een beetje) op de agenda van het algemeen bestuursrecht te krijgen.

Ik zal daartoe in paragraaf 2 schetsen wat onder internationaal bestuursrecht moet worden verstaan. Vervolgens kies ik enkele onderwerpen uit dat internationaal bestuursrecht die naar mijn indruk meer aandacht verdienen. Zo komen in paragraaf 3 rechtsmacht in het bestuursrecht en in paragraaf 4 immuniteit en privileges in het bestuursrecht aan de orde, waarna ik vervolgens in paragraaf 5 de positie van subnationale bestuursorganen in internationale verhoudingen aanstip. Ik sluit mijn bijdrage af met enkele afrondende opmerkingen in paragraaf 6.

## 2. Wat is internationaal bestuursrecht?

In een klassieke benadering is bestuursrecht intern recht en vormt het staatsrecht de brug naar het internationale recht. Tussen het internationale recht en het bestuursrecht bestaat dan een duidelijke scheiding. Daarbij komt de beschrijving van het internationaal recht als het recht waarbij uitsluitend staten en samenwerkingsverbanden tussen staten rechtssubject zouden zijn.

Echter, Stellinga wees daar meer dan 70 jaar geleden al op, ook ingezetenen kunnen rechtssubject van het internationaal recht zijn. Daar komt nu bij dat subnationale autoriteiten, zoals *global cities* en burgemeesters,<sup>13</sup> en nationale of

---

of global administrative law', *International Journal of Constitutional Law* 2015, p. 469-472; Edoardo Chiti, 'Where does GAL find its legal grounding?', *International Journal of Constitutional Law* 2015, p. 486-491; Matthias Goldmann, *Internationale öffentliche Gewalt. Handlungsformen internationaler Institutionen im Zeitalter der Globalisierung*, Heidelberg: Springer 2015; Sabino Cassese (ed.), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham: Edward Elgar 2016. Zie ook literatuuroverzichten zoals Dave Gunton e.a., 'A global administrative law bibliography', *Law and contemporary problems* 2005, p. 357-377 en Kingsbury & Donaldson 2011.

<sup>12</sup> M. Scheltema, 'Global administrative law', *NTB* 2013/1. Hij verwees daarbij naar een project van het HiiL over transnationale regelgeving zonder internationaalrechtelijke grondslag dat inmiddels tot een aantal publicaties heeft geleid, waaronder Joost Pauwelyn e.a. (eds.), *Informal International Law Making*, Oxford: Oxford University Press 2012.

<sup>13</sup> Zie bijv. Ch. Möllers, 'Transnationale Behördenkooperation. Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung', *ZaöRV* 2005, p. 351 e.v. recent Helmut Philipp Aust, *Das Recht der globalen Stadt*, Tübingen: Mohr Siebeck 2017; Michèle Finck, *Subnational authorities in EU Law*, Oxford: Oxford University Press 2017. Naar het bekende boek van Benjamin R. Barber, *If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven: Yale University Press 2013 werd het Global Parliament of Mayors gevormd, een vereniging naar Nederlands recht

Europese marktautoriteiten<sup>14</sup> steeds actiever worden op het wereldtoneel. Zij vormen inmiddels een dicht netwerk op een veelheid van beleidsterreinen.<sup>15</sup> We zien zo op steeds grotere schaal rechtsbetrekkingen ontstaan, die niet alleen Europees, maar steeds meer ook wereldwijd zijn. Er is sprake van zowel europeanisering als internationalisering van het bestuursrecht. Het gevolg hiervan is dat het belang van het territoire als grondslag van de bestuursrechtelijke bevoegdheid afneemt.<sup>16</sup> Er is volgens Schmidt-Assmann sprake van een ‘Verlust an Territorialität’ en het is volgens hem de opgave voor de bestuursrechtwetenschap om het recht van deze internationale rechtsbetrekkingen verder uit te denken en te ontwikkelen.<sup>17</sup> Er wordt zelfs al geschreven over ‘deterritorialisation’ en ‘Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts’,<sup>18</sup> en van bestuursrecht

---

(zie <https://globalparliamentofmayors.org/>). Hier is het werk van de sociologe Saskia Sassen zeer bekend, zoals bijv. haar *Cities in a World Economy*, Washington: Sage Publications Inc 2011 en *The Global City*, Princeton: Princeton University Press, 2001.

<sup>14</sup> Zie bijv. Florin Coman-Kund, *European Union Agencies as Global Actors*, Maastricht: Universitaire Press Maastricht 2016.

<sup>15</sup> Een klassieker op dit terrein: Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press 2004.

<sup>16</sup> Zie over de territorialiteit van het bestuursrecht onder meer: Matthias Ruffert: ‘§ 17 Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts’, in: W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Assmann & A. Voskuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I*, München: Verlag C.H. Beck 2006, p. 1141; Miguel Prata Roque, ‘Les nouvelles frontières du droit administratif – globalisation de et mutations du principe de la territorialité en droit public’, *European Review of Public Law* 2013, p. 655-709; Lydia Lebon, *La territorialité et l’Union européenne. Approches du droit public*, Bruxelles: Bruylant 2015; Cedric Ryngaert & John Vervaele, ‘Core Values beyond territories and borders: the internal and external dimension of EU regulation and enforcement’, in: Ton van den Brink e.a. (eds.), *Sovereignty in the Shared Legal Order of the EU. Core Values of Regulation and Enforcement*, Antwerp: Intersentia 2015, p. 299-323, m.n. p. 314-322. Drie klassiekers: Ulrik Huber, *De iure civitatis libri tres. Novam iuris publici universalis disciplinam continentis*, Leiden 1674; Otto Mayer, ‘§ 62 Internationales und bundesstaatliches Verwaltungsrecht’, in: *Deutsches Verwaltungsrecht, Band 2*, Leipzig: Duncker und Humblot 1869, p. 453; Klaus Vogel, *Der Räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm*, Frankfurt: Alfred Metzner Verlag 1965. Het is interessant om kennis te nemen van de inzichten uit andere wetenschappelijke disciplines over het belang van territoire, zoals antropologie, de sociale geografie, economie en legal geography. Zie over de laatste discipline die in Nederland nog niet zo bekend lijkt te zijn: Irus Baverman e.a. (eds.), *The expanding spaces of law*, Stanford: Stanford Law Books 2014.

<sup>17</sup> Schmidt-Assmann 2006, p. 315-338, m.n. p. 316.

<sup>18</sup> Zie bijv. de preadviezen voor de Staatsrechtler: Kirsten Schmalenbach, *Völker- und unionsrechtlicher Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts* (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler nr. 76), Berlin: De Gruyter 2016, p. 245-272; Jürgen Bast, *Völker- und unionsrechtlicher Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts*, *Völker- und unionsrechtlicher Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts* (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler nr. 76), Berlin: De Gruyter 2016, p. 277-309.

zonder staat,<sup>19</sup> of Global Administrative Law. Dit bestuursrecht wordt geproduceerd en toegepast door wereldwijd naar schatting 2000 regulatoire regimes, 60 000 international non-governmental organizations, 100 internationale gerechtshoven, en ongeveer evenveel semi-justitiële entiteiten tegenover 193 staten.<sup>20</sup> Scheltema schreef daarover in 2013:

‘dat global administrative law een uiterst actueel onderwerp is, dat dringend aandacht behoeft van Nederlandse juristen. Juist het gebrek aan een wereldregering maakt die aandacht noodzakelijk. Deze nieuwe vorm van bestuursrecht richt zich niet op het bestuur zoals dat binnen een staat, zoals Nederland, of binnen een bepaalde internationale organisatie, zoals de EU, vorm krijgt, maar in het algemeen op alle internationale of transnationale organisaties die bestuurlijke activiteiten uitvoeren.’<sup>21</sup>

In de analyse door Stellinga van ruim 70 jaar geleden die betrekking had op literatuur van nog eens enkele decennia voordien constateert hij al dat er grote verschillen zijn in de opvattingen over wat internationaal bestuursrecht is.

Stellinga wijst er op dat in die literatuur het internationaal bestuursrecht vaak in twee delen uiteenvalt: enerzijds het recht over conflicten die ontstaan, ‘doordat op administratiefrechtelijk terrein tegenover elkander staan onderdanen van verschillende staten of doordat administratieve handelingen van een staat effect sorteren buiten het territorium van een staat’, en anderzijds ‘is er internationaal administratiefrecht aanwezig, wanneer een staat bij zijn administratief handelen gebonden is door een internationale overeenkomst, of nog sterker wanneer men te doen heeft met administratie vanwege een internationaal orgaan (...).’<sup>22</sup> Uiteindelijk meent hij in navolging van Van Vollenhoven en Van Eijsinga dat het internationaal bestuursrecht de regels omvat die betrekking hebben op het fungeren van de organen die een internationale taak vervullen. Het bestaat dan ook volgens hem uit vier onderdelen: internationaal regelaarsrecht, internationaal bestuursrecht, internationaal politierecht en internationaal procesrecht.<sup>23</sup> Hij acht de beperking tot het recht met betrekking tot

<sup>19</sup> Stefano Battini, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano: Giuffrè 2003; Zijlstra schreef over ‘ontstatelijking’ (S.E. Zijlstra, ‘De toekomst van het bestuursrecht: ontstatelijking?’, *NTB* 2018/54), maar had daarbij het oog op een andere ontwikkeling.

<sup>20</sup> Ik ontleen deze aantallen aan: Sabino Cassese en Elisa D’Alterio, ‘Introduction: the development of Global Administrative Law’, in: Sabino Cassese, *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham: Edward Elgar 2017, p. 1.

<sup>21</sup> M. Scheltema, ‘Global administrative law’, *NTB* 2013/1.

<sup>22</sup> Stellinga 1946, p. 35.

<sup>23</sup> Stellinga 1946, p. 54 en 55. Daarbij verwijst hij naar C. van Vollenhoven, *Omtrek en inhoud van het internationale recht*, Leiden: S.C. van Doesburgh 1898 en W.J.M. van Eysinga, *Ontwikkeling en inhoud der Nederlandsche tractaten sedert 1813*, 's-Gravenhage: Nijhoff 1916.

internationale publieke diensten te beperkt.<sup>24</sup> Ook meent hij dat het conflictenrecht daartoe behoort, ook al is het van geheel andere aard omdat het de grenzen tussen de werkingssferen van nationaal bestuursrecht bepaalt. Het is wat hem betreft een ‘tweedeelig rechtscomplex,’ net zoals in het internationaal strafrecht.<sup>25</sup>

Ik sluit mij aan bij deze tweeledige benadering van internationaal bestuursrecht, en dan omvat het bestuursrechtelijk conflictenrecht, waarvan het bestuursrechtelijke rechtsmachtrecht en het immuniteitenrecht deel uitmaken, evenals het in internationale rechtsinstrumenten neergelegde bestuursrecht, zoals het bestuursrecht geproduceerd door de Raad van Europa en de Wereldhandelsorganisatie, en Global Administrative Law. Het internationaal bestuursrecht heeft zo gezien dus een gecombineerd nationaal en internationaal karakter.

Ik vervolg hierna, zoals aangekondigd, met de korte bespreking van drie onderwerpen op het terrein van het internationaal bestuursrecht: rechtsmacht (paragraaf 3), immuniteit en privileges (paragraaf 4) en de positie van subnationale bestuursorganen in internationale verhoudingen (paragraaf 5).

### 3. Rechtsmacht in het bestuursrecht

Vanouds werd in onze bestuursrechtdoctrine wel enige aandacht besteed aan de omstandigheid dat de bevoegdheid van bestuursorganen territoriaal beperkt was.<sup>26</sup> Publiekrecht, en dus ook het bestuursrecht, is gebonden aan zijn territorium. In de Awb is de relatieve bevoegdheid van bestuursrechters wel geregeld,<sup>27</sup> maar die van bestuursorganen niet. Het rechtsgebied van de bestuursrechter is overigens afgestemd op het rechtsgebied, het territorium, van bestuursorganen. In met de Awb vergelijkbare buitenlandse codificaties is de relatieve bevoegdheid

<sup>24</sup> We zien dat ‘international administrative law’ nog steeds een veel voorkomende aanduiding daarvoor is. Zie bijv. Olufemi Elias (ed.), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2012; Nassib G. Ziadé (ed.), *Problems of International Administrative Law*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2008 en C.F. Amerasinghe, ‘The Future of International Administrative Law’, *International & Comparative Law Quarterly* 1996, p. 773-795.

<sup>25</sup> In zijn afscheidsrede (Schmidt-Assmann 2006, p. 335-336) bepleit Schmidt-Assmann een ‘neues Internationales Verwaltungsrecht’ en verzet hij zich ertegen dat ook het conflictenrecht daarvan deel uitmaakt. Het gaat hier om ‘nationales Rechtsanwendungsrecht für Sachverhalte mit Auslandsbezug.’

<sup>26</sup> W.G. Vegting, *Het algemeen Nederlands administratiefrecht*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom 1954, p. 228 e.v. Vegting bespreekt daar tamelijk uitvoerig de onbevoegdheid *ratione loci* van bestuursorganen. Donner bespreekt tamelijk uitvoerig de plaatselijke onbevoegdheid (A.M. Donner, *Algemeen deel*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1987, p. 242).

<sup>27</sup> Zie art. 8:7 Awb.



van bestuursorganen vaak wel geregeld.<sup>28</sup> De bestuursrechtelijke handboeken besteden tegenwoordig niet al teveel aandacht meer aan de relatieve bevoegdheid van bestuursorganen, of hun territoriale begrenzing. Dat wil echter niet zeggen, dat de bevoegdheid van bestuursorganen niet territoriaal is begrensd, en het is dus nog steeds van belang of bestuursorganen relatief bevoegd zijn. Anders gezegd: de bevoegdheidsbegrenzing *ratione loci* geldt ook zonder uitdrukkelijk wettelijke regeling.

Zo overwoog het CBB in een uitspraak van 20 juni 2013:<sup>29</sup>

‘dat het feit dat uit de tekst en de toelichting van de bepaling geen beperking tot Nederlandse gebruikers blijkt, niet met zich brengt dat die beperking er niet is. In verband met het territorialiteitsbeginsel behoeft in Nederlandse regelgeving een dergelijke beperking niet expliciet te worden opgenomen.’<sup>30</sup>

Voor gemeentelijke en provinciale bestuursorganen evenals voor waterschapsbestuursorganen geldt dat zij uitsluitend bevoegd zijn op het eigen territorium.<sup>31</sup> Voor de bestuursorganen van de centrale overheid geldt datzelfde. Hun bevoegdheid is in beginsel beperkt tot het territorium van Nederland.

Het voert voor deze bijdrage te ver om de wijze volledig te beschrijven waarop het Nederlands territorium wordt bepaald. Ik wijs er slechts op dat het internationaal recht toestaat dat Nederland niet alleen rechtsmacht uitoefent in de territoriale zee,<sup>32</sup> maar ook op het continentale plat en in de exclusieve economische zone, zij het dat daar de rechtsmacht beperkter is.<sup>33</sup> Nationale wet-

<sup>28</sup> Zie bijv. § 3 Verwaltungsverfahrgesetz (over de Örtliche Zuständigkeit) en art. 47 Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (over nietigheden: de nulidad de pleno derecho).

<sup>29</sup> CBB 20 juni 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA3716; AB 2013/321 m.nt. W. Sauter.

<sup>30</sup> Deze uitspraak ligt in dezelfde lijn als CBB 16 juli 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BJ3150; AB 2009/380 m.nt. G.J.M. Cartigny.

<sup>31</sup> Zie bijv. ABRvS 27 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL0748; *Gst.* 2010/44 m.nt. R.J.M.H. de Greef; ABRvS 17 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG7182; ABRvS 23 februari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AP8361, *Gst.* 1996/7031; HR 27 maart 1939, ECLI:NL:HR:1939:99, *NJ* 1939/913; HR 16 januari 1951, ECLI:NL:HR:1951:17, *NJ* 1951/484, *AB* 1951/830; KB 11 maart 1857, *Stb.* 1857, 11; A.H.M. Dölle and D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 184-185.; G.J.C. Schilthuis, *Waterschapsrecht*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom 1947, p. 134; H.H. Menalda, *Samenhang tussen Waterschap en territorium*, Amsterdam 1930; S.J.R. de Monchy, *Handboek voor het Nederlandse Provincierecht*, Haarlem: De Erven F. Bohn 1947, p. 48 e.v.

<sup>32</sup> Zie art. 1 Wet grenzen Nederlandse territoriale zee. HR 7 februari 1986, ECLI:NL:HR:1986:AG5189, *NJ* 1986/477 (Attican Unity); ABRvS 10 april 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AK3508, *AB* 1995/498 (Long Lin); ABRvS 6 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3585 (Phuket Airlines); ABRvS 3 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BE9687, *Gst.* 2009/53 (Onur Air). Zie over rechtsmacht in het internationaal recht: Cedric Ryngaert, *Jurisdiction in International Law*, Oxford: Oxford University Press 2015.

<sup>33</sup> Zie art. 3 van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone.

geving regelt dan ook regelmatig dat haar bepalingen daar van toepassing zijn.<sup>34</sup> Verder is van belang dat het Nederlands bestuursrecht van toepassing is op Nederlandse zeeschepen,<sup>35</sup> luchtvaartuigen,<sup>36</sup> ambtenaren – waaronder bijvoorbeeld militairen<sup>37</sup> – en Nederlanders in het algemeen, ook als zij zich (ver) buiten het territoir bevinden.

In de artikelen 2 tot en met 8d Sr is een aantal bepalingen opgenomen die de toepasselijkheid van het Nederlandse strafrecht regelen. Daarnaast is in bijzondere strafwetgeving regelmatig een uitdrukkelijke bepaling opgenomen over strafrechtsmacht.<sup>38</sup> De Awb kent geen regeling van rechtsmacht. In bijzondere regelgeving is zo nu en dan wel een regeling van bestuursrechtelijke rechtsmacht te vinden. In het economisch en financieel bestuursrecht is het regelmatig de vraag of een bepaalde (verboden) activiteit de Nederlandse rechtsorde raakt. De wetgever beoogt regelmatig de Nederlandse belangen ook tegen acti-

<sup>34</sup> Zie bijv. art. 1, aanhef en onder d, Algemene kinderbijslagwet; art. 1, aanhef en onder g, Algemene Ouderdomswet, art. 1, aanhef en onder n, Algemene Nabestaandenwet, art. 2, derde lid, aanhef en onder d en 3<sup>o</sup> Algemene wet inzake rijksbelastingen, art. 2, aanhef en onder a, Arbeidsomstandighedenwet, art. 2:8, aanhef en onder e, Arbeidstijdenwet, art. 3 Dienstenwet, art. 1, vijfde lid, Electriciteitswet 1998, art. 1, derde lid, Gaswet, art. 2 Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie, art. 2, eerste lid, aanhef en onder a sub 3<sup>o</sup> Invorderingswet 1990, art. 1a Warenwet, art. 1.4 Waterwet, art. 1, aanhef en onder n, Werkloosheidswet, art. 1, aanhef en onder g en 10a, Wet aansprakelijkheid olietankschepen, art. 1, aanhef en onder n en 4, Wet bestrijding maritieme ongevallen, art. 41 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, art. 1.1, eerste lid, Wet kinderopvang, art. 1.1.1 Wet langdurige zorg, art. 7.2, zevende lid, 7.2a, 8.40, tweede lid, aanhef en onder f, en vierde lid, 9.1.1, Wet milieubeheer, art. 1.2, Wet Natuurbescherming, art. 1.1, tweede lid, aanhef en onder a, Wet ruimtelijke ordening, art. 5 en 12, Wet voorkoming verontreiniging door schepen, art. 2 en 12, Wet windenergie op zee, art. 1, eerste lid, aanhef en onder j, Ziektewet.

<sup>35</sup> Dat zijn zeeschepen die onder Nederlandse vlag varen (art. 1 Scheepvaartverkeerswet). Zie bijv. art. 20 van de Scheepvaartwet waarin is bepaald dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties over het deelnemen aan het scheepvaartverkeer door Nederlandse zeeschepen in volle zee en – voor zover geen afwijkende regels zijn gesteld voor de voor die wateren bevoegde autoriteiten – op alle niet-Nederlandse wateren die met de volle zee in verbinding staan en bevaarbaar zijn voor zeegaande schepen.

<sup>36</sup> Dat is een in Nederland geregistreerd luchtvaartuig (zie art. 1.1 Wet luchtvaart).

<sup>37</sup> Bij de laatste spelen kennelijk Status of Forces Agreements (SOFA's) een rol waarin de afspraken over de rechtsmachtsverdeling tussen de zendstaat en de verblijfstaat over militairen in het buitenland worden vastgelegd. Zie J.E.D. Voetelink, 'Voordracht. Rechtshandhaving tijdens oefeningen in het buitenland. Een vergeten groente uit het militair operationeel-rechtelijke moestuintje?', *MRT* 2016/2.

<sup>38</sup> Zie bijv. art. 3 Wet op de economische delicten: 'Deelneming aan een binnen het Rijk in Europa gepleegd economisch delict is strafbaar ook indien de deelnemer zich buiten het Rijk aan het feit heeft schuldig gemaakt.'

viteiten vanuit het buitenland te beschermen die zich op de Nederlandse markt richten.<sup>39</sup>

Wet- en regelgeving hebben regelmatig extraterritoriaal effect, ook al omdat het gaat om de uitvoering van unierechtelijke wetgeving.<sup>40</sup> Zo overwoog het CBb in een uitspraak over een bestuurlijke boete wegens overtreding van de Europese mededingingsregels: ‘De (...) boetebevoegdheid bevat voor wat betreft de bij de boeteoplegging in aanmerking te nemen omstandigheden geen territoriale inperking, althans niet binnen de grenzen van de interne markt.’<sup>41</sup>

Indien het Nederlandse recht over rechtsmacht beperkter zou zijn dan het Unierecht ter zake, dan moet het Nederlandse recht wijken.<sup>42</sup> Het is dan de vraag of zonder uitdrukkelijke wettelijke regeling ook toezichthandelingen en bestuurlijke sancties zich tot het buitenland kunnen of mogen uitstrekken.<sup>43</sup> De

<sup>39</sup> Om me te beperken tot slechts enkele voorbeelden uit de rechtspraak: ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:343 over de bezorging van online in Duitsland bestelde sterke drank; ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135 en ECLI:NL:RVS:2018:3130, evenals ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 over het online aanbieden van kansspelen; ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1185 over de bevoegdheid van het toenmalige College voor de Bescherming Persoonsgegevens om te handhaven op normschending door een in de Verenigde Staten gevestigde onderneming.

<sup>40</sup> Zie voor dit leerstuk Joanne Scott, ‘Extraterritoriality and territorial extension in EU Law’, *American Journal of Comparative Law* 2014, p. 87-126 en Joanne Scott, ‘The new EU ‘extraterritoriality’’, *Common Market Law Review* 2014, p. 1343-1380.

<sup>41</sup> CBb 24 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:56 (zilveruien-kartel). Het CBb verwees hier naar HvJEU 9 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:451 (InnoLux).

<sup>42</sup> Zie bijv. CBb 6 oktober 2016, ECLI:NL:CBB:2016:272 (plantuientkartel), waarin werd overwogen: ‘De vraag of de hoogte van een op te leggen boete mag worden gerelateerd aan de Europese omzet dient derhalve te worden beantwoord aan de hand van het toepasselijke (Nederlandse) recht op dit gebied, met dien verstande dat de wijze van boeting er niet toe mag leiden dat van een gelijkwaardige, doeltreffende en evenredige sanctie geen sprake meer is.’

<sup>43</sup> Zie mijn ‘Over de grens? Over de territorialiteit van handhavingstoezicht in het bestuursrecht’, *Tijdschrift voor Toezicht* 2016, p. 66-72, evenals M.B. Weijers e.a., *Grensoverschrijdend bestuursrecht* (Jonge VAR nr. 15), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017; C. Ryngaert, *Jurisdiction in International Law*, Oxford: Oxford University Press 2015; A.J. Metselaar, P.C. Adriaanse e.a., *Grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes*, Den Haag: WODC 2014; P. Boswijk, O.J.D.M.L. Jansen & R.J.G.M. Widdershoven, *Transnationale samenwerking tussen toezichthouders in Europa*, Den Haag: WODC 2008, p. 22 en de daar genoemde literatuur. Zie ABRvS 20 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1988; ABRvS 21 december 2013, ECLI:NL:RVS:2016:3412 en de omstreden rechtspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven: CBb 10 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:2; CBb 4 september 2018, ECLI:NL:CBB:2018:444, *JOR* 2018/249 m.nt. S.M.C. Nuijten. In Rb. Rotterdam 1 juni 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:4116 werd onder verwijzing naar HR 5 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5629 aangenomen dat inbreuken op het territorialiteitsbeginsel door toezichthouders niet strekken tot bescherming van de belangen van (rechts)personen die zich op het terri-

inning van verbeurde dwangsommen of van (onherroepelijke) bestuurlijke boetes in het buitenland wegens het ontbreken van unierechtelijke of verdragsrechtelijke grondslagen is vaak niet mogelijk.

Rechten op het Nederlands territorium kunnen (moeten) openstaan voor buitenlandse (rechts-)personen, zoals bijvoorbeeld de leerstukken van het aanbestedingsrecht en schaarse rechten illustreren. In het buitenland gevestigde (rechts)personen en bestuursorganen kunnen belanghebbende zijn. Indien een ontwerpbesluit over een inrichting op het Nederlands territorium gaat waarvan de gevolgen ook buiten dat grondgebied kunnen worden ondervonden, is een Nederlands bestuursorgaan verplicht om in buitenlandse geschreven media de terinzagelegging van dat ontwerp aan te kondigen (artikel 3:12 Awb), dan wel die van het genomen besluit (artikel 3:44 Awb).<sup>44</sup>

Het gaat hier om leerstukken van internationaal bestuursrecht die nadere bestudering verdienen, en daarvoor is in deze bijdrage onvoldoende ruimte.

#### 4. Immuniteit en privileges in het bestuursrecht

Immuniteit is een leerstuk dat wordt ingevuld door een combinatie van internationaal publiekrecht en nationaal recht.<sup>45</sup> Voor de rol van immuniteit en privileges in het bestuursrecht is de immuniteit van gebouwen waarin ambassades of internationale organisaties zijn gevestigd, en die van de personen die daar werken en hun privileges om een aantal redenen interessant.

Het is een veelgehoord misverstand dat het territorium waar deze gebouwen op staan, door deze immuniteit vreemd territorium zou zijn geworden. Het is echter nog steeds Nederlands en daarop is nog steeds Nederlands recht van toepassing. De immuniteit maakt daar echter een uitzondering op. Voor zover deze uitzondering zich voordoet, geldt het recht van de vreemde staat of het interne recht van de internationale organisatie. Er is dus steeds sprake van het naast elkaar bestaan van twee bestuursrechtssystemen: het Nederlandse bestuursrecht naast het bestuursrecht van de vreemde staat of de internationale organisatie. Het Nederlandse bestuursrecht geldt ook voor onze ambassades in het buitenland. Er is hier sprake van mogelijke conflicten die de moeite van het bestuderen

---

teroir bevinden van de staat waarvan zij de staatssouvereiniteit hebben geschonden, en daarom niet tot vernietiging van het bestreden besluit kunnen leiden op grond van het relativiteitsbeginsel (art. 8:69a Awb). Opmerkelijk genoeg zag het CBB in hoger beroep onder verwijzing naar CBB 10 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:2 geen extraterritorialiteit (CBB 4 september 2018, ECLI:NL:CBB:2018:444).

<sup>44</sup> ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:285, *M&R* 2014/77 m.nt. M.M. Kaajan; ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4675, *M&R* 2012/140 m.nt. V.M.Y. van 't Lam. Zie over de MER-plicht reeds: J.H. Jans, De ruimtelijke werkingssfeer van wetgeving betreffende milieueffectrapportage, *M&R* 1984, p. 265-280.

<sup>45</sup> Hazel Fox and Philippa Webb, *The law of state immunity*, Oxford: Oxford University Press 2015, p. 1 en B. Hess, 'The International Law Commission's Draft Convention on the Jurisdictional Immunities of States and their Property', *EJIL* 1993, p. 271.

onder de vlag van het internationaal bestuursrecht waard zijn. Zo valt aan te nemen dat de omgevingsrechtelijke normen<sup>46</sup> evenals de voorschriften over brandveiligheid van toepassing zijn, maar geldt dat ook voor arbeidsomstandigheden en arbeidstijdenregelgeving? Omdat Nederland – met name Den Haag – veel internationale organisaties huisvest, doen zich juist bij ons interessante leerstukken voor. Zo moest de Afdeling bestuursrechtspraak diverse rechtsvragen oplossen die samenhangen met het (vrijheidsbenemende) verblijf of vervoer en overdracht van een vreemdeling aan een andere Staat in verband met procedures die liepen bij het Internationaal Strafhof.<sup>47</sup> Een uitspraak werd gedaan na een conclusie van staatsraad A-G Keus.<sup>48</sup>

De omvang van de immuniteit is vastgelegd in algemene internationale verdragen en als het gaat om internationale organisaties in de verdragen waarin die zijn opgericht en het zetelverdrag van die organisatie met de staat waarin ze gevestigd zijn. Belangrijke algemene verdragen zijn hier het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (1961) en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de immuniteit van rechtsmacht van staten en hun eigendommen (2004). Deze immuniteit levert bijvoorbeeld een uitzondering op de beginselplicht tot handhaving op, indien buurtbewoners een handhavingsverzoek richten tegen een illegaal bouwwerk op een ambassadeterrein.<sup>49</sup> In verband met deze immuniteit kunnen bestuurlijke boetes (bijvoorbeeld wegens snelheidsovertredingen) niet worden opgelegd aan diplomaten.<sup>50</sup>

In Nederland zijn naast een grote hoeveelheid ambassades, consulaten en woningen van ambassadeurs en daaraan gelijkgestelden, ongeveer 40 internationale organisaties gevestigd.<sup>51</sup> Nederland heeft zelfs een ambassadeur voor internationale organisaties (AMIO). Elk van deze organisaties heeft een eigen oprichtingsverdrag en daarnaast een zetelverdrag met Nederland. In deze verdragen zijn ook de privileges neergelegd die het diplomatieke personeel geniet. Daarbij wordt mede een beleid gehanteerd om een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor internationale vertegenwoordigingen en organisaties te creëren.<sup>52</sup>

<sup>46</sup> Zie bijv. de aan het International Criminal Court gegeven omgevingsvergunning die centraal stond in ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4652.

<sup>47</sup> Zie bijv. ABRvS 22 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0617; ABRvS 27 juni 2014 ECLI:NL:RVS:2014:2430 en ECLI:NL:RVS:2014:2426; ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3833; ABRvS 13 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:876; ABRvS 2 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2100.

<sup>48</sup> ABRvS 18 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:627. De conclusie is van 12 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1882

<sup>49</sup> ABRvS 4 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4654, *JB* 2009/100 m.nt. J.A.F. Peters.

<sup>50</sup> Hof Arnhem-Leeuwarden 26 september 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:7398, *NJ* 2014/265 en *NJ* 2014/266.

<sup>51</sup> Zie de lijst op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-organisaties-in-nederland/lijs-tan-internationale-organisaties-in-nederland>.

<sup>52</sup> De mededeling van het bevoegde bestuursorgaan over een dergelijk privilege is geen besluit: ABRvS 5 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB5223; ABRvS 23 april 2008,

Zo zijn in de zetelverdragen bepalingen opgenomen over de belastingen waarvan de betrokken internationale organisatie zelf is vrijgesteld, en over de vrijstellingen en privileges van hun personeel. Bij dat laatste wordt een soort staf-feling gevolgd die de hiërarchie van diplomaten volgt: diplomatic agents, officials (P-5 of hoger, P-4 of lager). De hoogste functionarissen hebben de meeste privileges.

De (rechtsvergelijkende) analyse van het beleid over immuniteiten, privileges en het beleid daarover zijn onderdeel van de beoefening van het internationaal bestuursrecht.

### **5. De positie van subnationale bestuursorganen in internationale verhoudingen**

Het is een logische veronderstelling in het staatsrecht van veel landen, waaronder Nederland, dat buitenlandse betrekkingen een taak en bevoegdheid zijn van de centrale overheid, en dan met name het ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>53</sup> In de overheidspraktijk zien we echter dat het steeds vaker voorkomt dat ook subnationale, decentrale bestuursorganen zich op het internationale toneel begeven, en afspraken maken in de vorm van 'agreements' of memorandums of understanding. Het gaat daarbij om veel meer dan alleen bijvoorbeeld stedenbanden.

Ook veel Nederlandse of Europese zelfstandige bestuursorganen en markt- autoriteiten zijn actief op het wereldtoneel, en ook zij maken in hun netwerk afspraken in allerlei vormen. Voor zover het gaat om internationale afspraken dienen zij te worden onderscheiden van verdragen en internationale overeenkomsten als bedoeld in de Wener verdragen over verdragsrecht. Ondanks het veelvuldig en al veel langer bestaande gebruik van deze afspraken, wordt er niet veel aandacht besteed aan het precieze juridische karakter ervan.<sup>54</sup>

Het gaat hier overigens niet alleen om de internationaalrechtelijke leerstukken van informele rechtsvorming in het internationale recht<sup>55</sup> en de positie van subnationale bestuursorganen op het wereldtoneel, maar ook om nationaalbestuursrechtelijke vragen naar de bevoegdheid van deze bestuursorganen om zich te begeven in buitenlandse betrekkingen die in beginsel immers zijn voorbehouden aan de Staat en het ministerie van Buitenlandse Zaken, en naar de mate van binding van de afspraken die in een agreement blijken te zijn neer-

---

ECLI:NL:RVS:2008:BD0343. Zie over de status van een geprivilegieerdendocument: ABRvS 27 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC8570.

<sup>53</sup> Zie art. 90 Grondwet.

<sup>54</sup> Aldus terecht Coman-Kund 2016, p. 145-148.

<sup>55</sup> Pauwelyn e.a. (eds.) 2012.

gelegd. Hier liggen ook belangrijke constitutioneelrechtelijke vragen.<sup>56</sup> Het is bijvoorbeeld voor een gemeentelijke overheid met veel kantoren van internationale organisaties en ambassades met vele uiteenlopende rechtsordes interessant om te weten hoe een gebiedsgerichte aanpak eenvoudig(er) in bindende afspraken kan worden neergelegd. Anders dan bijvoorbeeld Frankrijk<sup>57</sup> heeft Nederland geen algemene wettelijke regeling van de bevoegdheid en begrenzing van het aangaan van externe betrekkingen door decentrale overheden. Het hangt bij ons af van het beleid bij het interbestuurlijk toezicht.<sup>58</sup>

Vaak worden hier privaatrechtelijke rechtshandelingen verricht, waarbij de vraag zou kunnen worden gesteld of dat publiekrechtelijk, staats- of bestuursrechtelijk wel allemaal klopt. Indien bijvoorbeeld de burgemeester van een Nederlandse gemeente zich aansluit bij een buitenlands initiatief, zou sprake kunnen zijn van deelneming van deze gemeente aan een buitenlandse rechtspersoon, hetgeen strikt genomen anders dan deelneming aan Nederlandse rechtspersonen niet wettelijk is geregeld.<sup>59</sup> Indien wordt deelgenomen aan een Nederlandse rechtspersoon door Nederlandse krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen samen met buitenlandse vertegenwoordigers, is het de vraag of steeds vaststaat dat het buitenlandse recht over dergelijke deelname van overheden in acht wordt genomen.

Het gaat hier wat mij betreft om kwesties die in een samenhangend leerstuk van internationaal bestuursrecht aan de orde behoren te komen. En ook hier komen internationaal recht en nationaal bestuursrecht samen.

## 6. Enkele afrondende opmerkingen

In een boek over 25 jaar Awb past focus op een aantal vragen, zoals de vraag of de Awb zou moeten worden aangevuld. Juist ook omdat er meer algemeen bestuursrecht is dan het daarin opgenomen recht, is het antwoord niet automatisch bevestigend. Van de Awb-wetgever kan niet worden verwacht dat onderwerpen worden geregeld die in Nederland al jaren niet of nauwelijks aan-

<sup>56</sup> Zie hierover onder meer T. Barkhuysen, 'De verstadstatelijking van Nederland', *NJB* 2017/145, afl. 3, p. 175 en Maurice Adams e.a., 'Constitutionalisme in de eeuw van de stad', *NJB* 2017/1980.

<sup>57</sup> Zie art. L1115-1 Code général des collectivités territoriales.

<sup>58</sup> Zie het Beleidskader spontane vernietiging (*Kamerstukken II* 2005/06, 30300 VII, 75, p. 8 e.v.). Zie over het anti-apartheidsbeleid bijv. KB 22 december 1988, *AB* 1989/490 en de KB's van 28 december 1990, *Stb.* 1991 nrs. 24-37) en over kernwapenvrij verklaren KB 21 juni 1985, *Stb.* 1985, nr. 353 (Hellevoetsluis) en KB 23 december 1987, *Stb.* 1987, nr. 659 (Boarnsterhim). Zie voorts W.J. Wijzenbroek, 'Kunnen gemeenten zelfstandig buitenlands beleid voeren?', *Bestuur* 1988/2, p. 48-52.

<sup>59</sup> In art. 160, tweede lid, Gemeentewet is geregeld dat de raad in de gelegenheid moet worden gesteld om wensen en bedenkingen aan het college ter kennis te brengen voordat het college tot deelneming aan een rechtspersoon besluit. Deze regeling somt uitsluitend rechtspersonen naar Nederlands rechtspersonenrecht op.

dacht krijgen. Internationaal bestuursrecht is zo'n onderwerp waarvan de Awb-wetgever wellicht zou kunnen menen dat het niet zijn taak is om het wiel uit te vinden met de aanvulling van een wet die vooral bedoeld is om te codificeren, harmoniseren en hier en daar te modificeren.

Een aantal onderwerpen die tot het internationaal bestuursrecht zouden kunnen worden gerekend, hebben bovendien het karakter van bijzonder bestuursrecht, zoals bijvoorbeeld het bestuursrecht over diplomatieke en consulaire vertegenwoordiging en het bestuursrecht over ontwikkelingswerk.<sup>60</sup>

Nederland is een klein land, dat veel internationale betrekkingen heeft, en de zich almaar verder internationaliserende economische en sociale betrekkingen raken niet alleen grote delen van de overheid en haar bestuursorganen, maar ook het bestuursrecht dat zij toepassen. De Awb heeft een vrijwel uitsluitend nationaal karakter, en het internationale karakter van Nederland is een beeld dat niet in de Awb terugkeert. Ook lijkt het Awb-besluitvormingsrecht zonder welk territorium dan ook te zijn. Er is een aantal onderwerpen die op korte termijn aan plaats verdienen in de Awb. Eén van die onderwerpen is wat mij betreft de relatieve bevoegdheid en territoriale begrenzing van bestuursorganen. Een regeling over rechtsmacht zou daarbij (later) kunnen aansluiten.

Het bestuursrecht is territoriaal begrensd, maar moet zich wel op allerlei manieren over internationale rechtsverhoudingen moeten kunnen uitstrekken om die te kunnen reguleren. Daarom verdient het internationaal bestuursrecht meer aandacht. Die aandacht zou ertoe kunnen leiden dat de Awb verder zou kunnen worden aangevuld. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor de regeling van internationaal bestuurlijke bijstand, of voor (duidelijker en meer uitgewerkte) regels over de bevoegdheid van andere bestuursorganen dan de Minister van Buitenlandse Zaken om buitenlandse betrekkingen aan te gaan. Het oprichten van of deelnemen in rechtspersonen door bestuursorganen is een onderwerp dat zich voor algemene regeling zou lenen in de organieke wetgeving of wellicht in de Awb, en daarbij zou kunnen worden geregeld of, en onder welke omstandigheden, bestuursorganen of hun bestuurders ook zouden kunnen deelnemen in rechtspersonen naar buitenlands recht.

Laten we niet tot het 100 jarig bestaan van de Awb wachten met aandacht te besteden aan internationaal bestuursrecht...

---

<sup>60</sup> Zie daarover bijv. Philipp Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2012. Een Engelstalige versie is verschenen als Philipp Dann, *The Law of Development Cooperation. A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany*, Cambridge: Cambridge University Press 2013.