

Kenmerk	W02.26.00253/II
Datum aanhangig	25 augustus 2026
Datum vastgesteld	30 september 2026
Datum advies	30 september 2026
Datum publicatie	5 oktober 2026
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 25 augustus 2026, no.2026001770, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Defensie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg inzake de uitwisseling en wederzijdse beveiliging van gerubriceerde gegevens; Luxemburg 21 april 2026 (Trb. 2026, 47), met toelichtende nota.

Met het bilaterale beveiligingsverdrag met Luxemburg wordt geregeld dat nationale gerubriceerde gegevens die onderling worden uitgewisseld een vergelijkbaar niveau van beveiliging ontvangen. Het verdrag verplicht de landen niet tot uitwisseling, maar bevat de beveiligingsprocedures en -regelingen voor het geval uitwisseling plaatsvindt, bijvoorbeeld in het geval van samenwerking op militair gebied. De uitwisseling kan plaatsvinden tussen overheden onderling, of tussen overheid en bedrijfsleven, wanneer de overheid een gerubriceerde opdracht verleent aan een bedrijf in het andere land.

Tegelijk met het verdrag met Luxemburg zijn ook bilaterale beveiligingsverdragen met Estland (zie noot 1) en Bulgarije (zie noot 2) voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling). De afgelopen jaren zijn daarnaast verdragen gesloten met onder meer Portugal, Letland, Slowakije, Zweden, Brazilië en Noorwegen. Het verdrag met Luxemburg gaat, net als de eerder gesloten verdragen, gelden voor het Europese en Caribische deel van Nederland. (zie noot 3)

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt de volgende opmerkingen over eenieder verbindende bepalingen.

a. Uitsluiting gang naar de rechter

In het verdrag wordt geregeld dat elk geschil dat voortvloeit uit de uitlegging, uitvoering of toepassing van het verdrag uitsluitend wordt beslecht langs diplomatieke weg door middel van overleg of onderhandelingen tussen de partijen. (zie noot 4) Een eventuele gang naar de rechter wordt daarmee uitgesloten. In de toelichtende nota ontbreekt echter een toelichting

op (de reikwijdte van) deze bepaling. Daarmee is onduidelijk of deze uitsluiting van de rechtsgang uitsluitend geldt voor de Nederlandse en Luxemburgse overheid, of ook ten aanzien van de bedrijven aan of door wie de gerubriceerde opdrachten zijn verleend of waaraan door de Nederlandse of Luxemburgse overheid opdrachten zijn of worden gegund. Gezien de tekst van de bepaling lijkt dat wel het geval te zijn.

Het antwoord op deze vraag is in het bijzonder van belang nu het verdrag naar het oordeel van de regering eenieder verbindende bepalingen bevat, die aan een rechtssubject rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. Eerder stelde de regering zich op het standpunt dat wanneer geschillen tussen de verdragspartijen onderling moeten worden geadresseerd, een verdrag geen eenieder verbindende bepalingen in het leven roept. (zie noot 5)

De Afdeling adviseert om de reikwijdte van artikel 15 toe te lichten nu het verdrag een aantal eenieder verbindende bepalingen kent.

b. *Verstreking kopie beveiligingsvereisten*

In het verdrag wordt geregeld dat wanneer een gerubriceerd contract wordt toegekend, de partij of een opdrachtnemer via haar bevoegde beveiligingsautoriteit een kopie van de beveiligingsvereisten stuurt naar de bevoegde beveiligingsautoriteit van de ontvangende entiteit, om zo het toezicht op het gerubriceerde contract te vergemakkelijken. (zie noot 6) Dit impliceert een verplichting voor de opdrachtnemer om een kopie van de beveiligingsvereisten te verstrekken aan haar bevoegde beveiligingsautoriteit.

In dat licht rijst de vraag waarom deze bepaling niet als eenieder verbindend is aangemerkt in de toelichtende nota bij het verdrag. Een bepaling is eenieder verbindend als de inhoud onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te worden toegepast. (zie noot 7) De betreffende bepaling lijkt aan deze voorwaarden te voldoen.

De Afdeling adviseert in de toelichtende nota in te gaan op de eventuele eenieder verbindendheid van artikel 7, zesde lid, van het verdrag.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het verdrag en adviseert daarmee rekening te houden voordat het verdrag aan de beide Kamers der Staten-Generaal wordt overlegd.

De vice-president van de Raad van State

Voetnoten

(1) Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Estland inzake de uitwisseling en wederzijdse beveiliging van gerubriceerde gegevens; Brussel, 16 maart 2026, Trb. 2026, 23 en Trb. 2026, 44.

(2) Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Bulgarije inzake de uitwisseling en wederzijdse beveiliging van gerubriceerde gegevens; Sofia, 19 maart 2026, Trb. 2026, 35.

(3) Artikel 18, derde lid, van het verdrag.

(4) Artikel 15 van het verdrag.

(5) Nader rapport bij het advies van de Afdeling advisering van 5 februari 2025 over de Goedkeuring van het Protocol tot wijziging van de Overeenkomst van 2 maart 2015 tussen de Staten van de Benelux en de Republiek Kazachstan betreffende de visumvrijstelling voor houders van diplomatieke paspoorten (W02.24.00343/II/K), Staten-Generaal, vergaderjaar

2024-2025, 36 722 (R2208), nr. 2.

(6) Artikel 7, zesde lid, van het verdrag.

(7) HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928.