

Vergaderjaar 2009–2010

**32 431**

## **Goedkeuring van de op 9 november 2009 te Jakarta totstandgekomen Kaderovereenkomst inzake een breed partnerschap en samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en haar Lid-Staten, enerzijds, en de Republiek Indonesië, anderzijds (Trb. 2010, 82)**

**Nr. 3**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I ALGEMENE INLEIDING**

##### **De Europese Unie en Indonesië**

Indonesië telt na China, India en de VS mondiaal de meeste inwoners (ca. 230 miljoen) en is het land met de grootste moslimbevolking ter wereld. Indonesië heeft zich sinds de val van Soeharto in 1999 ontwikkeld tot een democratie. Hoewel er op sommige punten nog reden tot zorg blijft, is de mensenrechtensituatie de afgelopen jaren verder verbeterd. Indonesië kent een stabiele economische groei. Het aantal armen is de afgelopen jaren verder afgenomen.

Samenwerking tussen Europa en Indonesië begon in de jaren '70 en werd in 1980 geformaliseerd met een kaderovereenkomst tussen de toenmalige Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de organisatie van Zuidoost-Aziatische landen (ASEAN), met doelstellingen voor samenwerking op het gebied van handel, economie en ontwikkeling.

Betrekkingen tussen de EU en Indonesië zijn over het algemeen goed. Dit mede dankzij de hulpinspanningen van de EU na de tsunami in 2004 en het succes van de EU vredesmissie voor Atjeh. De EU wordt door Indonesië gewaardeerd en wordt steeds vaker gezien als een strategische partner in internationale fora. Ook kijkt Indonesië naar de EU als inspiratie voor regionale integratie in het kader van ASEAN. Toch staat de EU voor Indonesië, zowel politiek als economisch, op een minder belangrijke plaats dan bijvoorbeeld de VS, Australië, Japan of China. Hier is nog ruimte voor verbetering.

Indonesië is het grootste ASEAN land met een snel groeiende economie. De economische betrekkingen tussen de EU en Indonesië nemen eveneens toe. De EU is voor Indonesië de vierde handelspartner en Indonesië voor de EU de 32<sup>ste</sup> handelspartner. Er zijn meer dan 700 bedrijven uit de EU, met gezamenlijk 250 000 werknemers, gevestigd in Indonesië. Als lid van de G-20 is Indonesië steeds actiever betrokken bij besprekingen over het financiële bestel.

## **Partnerschaps en Samenwerkingsovereenkomsten**

Partnerschaps en samenwerkingsovereenkomsten (PSO's) met derde landen zijn gebaseerd op artikel 207 en 211 van het op 25 maart 1957 te Rome tot stand gekomen Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (Trb. 2008, 51), in samenhang met de eerste zin van artikel 218, tweede lid, eerste alinea, van dat Verdrag.

De PSO's hebben een gemengd karakter. De materie die door de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten wordt bestreken, is breder dan de bevoegdheden van de Europese Unie, reden waarom ook de lidstaten partij dienen te worden en daartoe de constitutioneel vereiste procedure dienen te doorlopen. Het doel van deze overeenkomsten is het bieden van een raamwerk voor een politieke dialoog, het ondersteunen van inspanningen op het gebied van democratisering en ontwikkeling en het versoepelen van handel en investeringen tussen de EU en het betreffende land. Een PSO voorziet doorgaans ook in samenwerking op diverse terreinen. Algemene principes die ten grondslag liggen aan een PSO zijn democratie, respect voor mensenrechten en voor de principes van het internationale recht. Hierbij is met name de opname van een aantal standaard politieke clausules van belang, op het gebied van mensenrechten, massavernietigingswapens, het Internationaal Strafhof, bestrijding van terrorisme, tegengaan van kleine wapens, migratie en goed bestuur.

Het op 13 december 2007 tot stand gekomen Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Trb. 2008, 11) is in werking getreden op 1 december 2009. Vanaf die datum heeft de Europese Unie de Europese Gemeenschap vervangen en opgevolgd. De Europese Unie oefent nu alle rechten uit en neemt alle verplichtingen op zich die voorheen toebehoorden aan de Europese Gemeenschap.

### **De Partnerschaps en Samenwerkingsovereenkomst met Indonesië**

In november 2004 machtigde de Raad de Commissie om over overeenkomsten inzake partnerschap en samenwerking te onderhandelen met Thailand, Indonesië, Singapore, de Filipijnen, Maleisië en Brunei. De onderhandelingen met Indonesië zijn in 2005 van start gegaan en einde 2009 afgerond en ondertekend, waarmee Indonesië het eerste land is in de ASEAN regio waarmee een PSO is overeengekomen.

De PSO zal structuur aanbrengen in de dialoog tussen de EU en Indonesië, die nu vooral ad hoc verloopt. Gezien het alomvattend karakter van de overeenkomst, zal deze de basis worden voor alle verdere samenwerking tussen Indonesië en de EU. Met dit PSO wordt tevens een kader geschapen waarin onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord kunnen plaatsvinden, overeenkomstig de conclusies van de Raad ter zake, op grond waarvan de sluiting van een PSO een voorwaarde is voor de sluiting van een vrijhandelsovereenkomst. Dit verzekert eveneens dat via de introductie van politieke clausules een dialoog inzake politieke onderwerpen en mensenrechten kan worden aangegaan, en dat deze indien noodzakelijk ook verbonden kan worden met de economische dimensie.

De PSO voorziet in bepalingen inzake partnerschap en samenwerking tussen de EU en haar lidstaten, enerzijds, en Indonesië anderzijds. De samenwerking zal plaatsvinden op een breed aantal terreinen, waaronder mensenrechten, onderwijs, milieu, energie, wetenschap, technologie en

ontwikkeling, transport en counterterrorisme illegale migratie, het witwassen van geld, drugs, georganiseerde misdaad en corruptie. De artikelen in de PSO over mensenrechten, terrorismebestrijding en massavernietigingswapens hebben opschortende werking. Daarnaast stemt Indonesië er met dit akkoord in toe te zullen treden tot het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de PSO hebben de EU en Indonesië besloten in 2010 al activiteiten te ontwikkelen op basis de van vier prioriteitsgebieden van de PSO; handel en investeringen, milieu, democratisering en mensenrechten en onderwijs.

De PSO sluit goed aan op het *Comprehensive Partnership* dat Nederland en Indonesië zijn overeengekomen en dat naar verwachting tijdens een bezoek van de Indonesische president aan Nederland in het najaar van 2010 zal worden getekend. De PSO biedt Nederland dan ook mogelijkheden om de eigen samenwerkingsagenda met Indonesië in het bredere EU-verband vorm te geven. Dit is met name ook van belang waar het gaat om bevordering van het handels- en investeringsklimaat, democratisering en mensenrechten, milieu en klimaat.

## **II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Preambule**

De preambule bevat een opsomming van intenties en grondslagen die tezamen de context vormen van het verdrag. Partijen benadrukken de gezamenlijke wens om hun banden te versterken en duurzame betrekkingen te ontwikkelen. Tevens wordt gewezen op algemene principes als goed bestuur, economische vooruitgang en duurzame ontwikkeling. Specifiek wordt gewezen op het belang van bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende misdaad. Daarnaast worden de afspraken die reeds zijn gemaakt tussen de EU en de Zuidoost-Aziatische staten (ASEAN) benadrukt.

### **Titel I : Aard en toepassingsgebied (artikelen 1 tot en met 5)**

Artikel 1 legt de algemene beginselen vast op basis waarvan Indonesië en de EU een PSO zijn overeengekomen. Van beduidend belang is het eerste lid, waarin eerbiediging van democratische beginselen en de fundamentele rechten van de mens wordt aangemerkt als «essentieel element» van de overeenkomst. Dit houdt in dat bij schending door één der partijen van dit essentiële element, de andere partij passende maatregelen kan nemen, zonder dit vooraf voor te leggen aan de gemengde commissie, zoals bepaald in artikel 44, vierde. Daarnaast wordt aangegeven dat beide partijen hechten aan de waarden vastgelegd in het Handvest van de Verenigde Naties, aan duurzame ontwikkeling, het aanpakken van klimaatverandering, het verwezenlijken van de millenniumdoelstellingen, de beginselen van goed bestuur, de rechtsstaat, onafhankelijkheid van justitie en corruptiebestrijding.

De sectoren waarin verdere samenwerking wordt beoogd door de overeenkomst, worden beschreven in artikel 2. Dit is een niet uitputtende opsomming van samenwerking in sectoren van gezamenlijk belang op velerlei gebied. De belangrijkste gebieden van samenwerking worden in de navolgende artikelen nader omschreven. In het artikel worden onder meer genoemd samenwerking op het gebied van handel en investeringsgerelateerde gebieden, migratievraagstukken, mensenrechten en juridische zaken, de bestrijding van de verspreiding van massavernieti-

gingswapens, de bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende misdaad.

De standaard clausule op het gebied van bestrijding van de verspreiding van massavernietigingswapens is vervat in artikel 3. Wederom is bij dit artikel van beduidend belang het tweede lid, waarin het voldoen aan bestaande verplichtingen in het kader van multilaterale ontwapeningsverdragen en non-proliferatieverdragen wordt aangemerkt als «essentieel element» van de overeenkomst. Dit houdt, als in artikel 1, in dat bij schending door één der partijen van dit essentiële element, de andere partij unilateraal passende maatregelen kan nemen. Tevens komen de partijen overeen samen te werken aan de tenuitvoerlegging van de geldende internationale instrumenten, onder meer door middel van het uitwisselen van informatie en kennis.

Artikel 4 omschrijft de voor de EU belangrijke samenwerking op het gebied van ontwikkeling van rechtssystemen en wederzijdse juridische bijstand in strafzaken en bij tenuitvoerlegging. Met het tweede en derde lid van dit artikel heeft Indonesië toegezegd te zullen toetreden tot het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof.

Met artikel 5 wordt overeengekomen samen te werken op het gebied van bestrijding van terrorisme. Ondanks de vorderingen die Indonesië al heeft gemaakt op dit gebied, blijft er een aanzienlijke terroristische dreiging in het land bestaan. Bestaande steun vanuit de EU en de afzonderlijke lidstaten zal met deze overeenkomst verder geïntensiveerd worden. Van belang voor de EU in de onderhandelingen over dit artikel was de vermelding dat samenwerking zal geschieden overeenkomstig geldende mensenrechtenverdragen en internationaal humanitair recht en de verwijzing naar de mondiale terrorismebestrijdingstrategie van de VN zoals beschreven in resolutie 60/288 van de AVVN van september 2006.

## **TITEL II: Samenwerking in regionale en Internationale Organisaties (artikel 6 )**

Met artikel 6 wordt bevestigd dat de partijen bereid zijn tot samenwerking in het kader van de relevante internationale fora en organisaties. Deze zijn onder meer de VN, ASEAN, de bijeenkomst Europa Azië (ASEM), de conferentie van de Verenigde Naties voor Handel en Ontwikkeling (UNCTAD) en de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

## **TITEL III: Bilaterale en regionale samenwerking (artikel 7 )**

Op grond van artikel 7 wordt afgesproken dat voor iedere sector waarbinnen de EU en Indonesië samenwerking aangaan, een bilateraal of regionaal kader zal worden uitgewerkt voor de daarmee verband houdende activiteiten. Tevens kan besloten worden financiële steun te verlenen aan deze samenwerkingsactiviteiten. Mogelijke activiteiten zijn trainingen, workshops, seminars, uitwisseling van deskundigen en onderzoek.

## **TITEL IV: Samenwerking inzake handel en investeringen (artikelen 8 tot en met 16)**

De tekst van artikel 8 reflecteert de algemene beginselen die ten grondslag liggen aan samenwerking op het gebied van handel en investeringen. Basisbeginsel is het versterken van de bilaterale handelsbetrekkingen en bevordering van het multilaterale handelssysteem. Afgesproken wordt in het derde lid dat een intensivering van overleg zal plaatsvinden over de steun vanuit de EU in de vorm van handelsprefe-

renties, binnen het kader van door de WTO gestelde regels. De partijen komen in lid 5 overeen om handels- en investeringsbetrekkingen te ontwikkelen op in artikelen 9 tot en met 16 nader beschreven terreinen. Voor wat betreft handel blijft deze PSO overigens beperkt tot samenwerking en het bevorderen van markttoegang, bijvoorbeeld door het wegnemen van handelsbelemmeringen zoals niet-tarifaire belemmeringen en verbetering van transparantie. Dit is conform de Nederlandse inzet dat vrijhandelsafspraken idealiter in een apart verdrag worden opgenomen. Daadwerkelijke vrijhandelsbesprekingen met Indonesië worden gevoerd in het kader van de WTO of, indien hiertoe wordt besloten, in het kader van een vrijhandelsakkoord tussen de EU en Indonesië.

In de artikelen 9 tot en met 16 worden de terreinen beschreven waar de EU en Indonesië zullen trachten te komen tot dialoog en samenwerking om toegang tot elkaars markt te stimuleren. Deze terreinen zijn: sanitaire en fytosanitaire kwesties (onder meer overleg over inspectie- en toezichtprocedures), technische handelsbelemmeringen zoals conformiteitbeoordelingsprocedures en technische regelgeving, bescherming van intellectueel eigendomsrecht, vergemakkelijking van de handel, zoals het vereenvoudigen van douane procedures en transparantie van handelsregelgeving, samenwerking op douanegebied, inclusief een mogelijk afsluiting van een protocol, investeringen, mededingingsbeleid en diensten.

#### **TITEL V Samenwerking in andere sectoren (artikelen 17 tot en met 40)**

De partijen gaan met artikelen 17 tot en met 20 akkoord met het ontwikkelen van samenwerking op het gebied van duurzaam toerisme en financiële diensten en spreken af om te komen tot een economische beleidsdialoog, onder meer over regionale economische integratie, monetair en fiscaal beleid en handhaving van maatregelen ter voorkoming van belastingontduiking. Ook zullen partijen de samenwerking ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf bevorderen en relevante activiteiten van de particuliere sector ondersteunen.

Samenwerking zal voorts bevorderd worden op het gebied van de informatiemaatschappij (artikel 21), waaronder valt het bevorderen van interoperabiliteit van Europese en Indonesische netwerken en het samenwerken op het gebied van veiligheidsaspecten van informatietechnologieën. Op het gebied van wetenschap en technologie (artikel 22) komen de partijen overeen samen te werken op terreinen van wederzijds belang, bijvoorbeeld in de vorm van gezamenlijke onderzoeksprojecten en uitwisselingen.

Met artikel 23 is beoogd om samenwerking vast te leggen in de energie-sector en op het gebied van klimaatverandering, waarbij nadrukkelijk diversificatie van energiebronnen, duurzame energie en samenwerking door middel van het Clean Development Mechanism worden genoemd. Indonesië en de EU kunnen op het internationale toneel met name op het gebied van de aanpak van klimaatverandering medestanders zijn, aangezien beide partners multilaterale aanpak verkiezen en aan het probleem eenzelfde politieke urgentie verbinden.

In artikel 24 over samenwerking op het gebied van vervoersbeleid streven de partijen naar verbetering van het verkeer van goederen en personen en verbetering van de veiligheid. Voor het zeevervoer verplichten partijen zich tot toepassing van het principe van onbeperkte toegang tot de markt en het vervoer op een commerciële basis. Aan de samenwerking op het

gebied van luchtvaart wordt door beide partijen zeer gehecht, ook in het licht van het in 2007 door de EU aan Indonesische luchtvaartmaatschappijen opgelegde vliegverbod op luchthavens van EU-lidstaten en de daaruit voortgekomen versterkte samenwerking op het gebied van veiligheid, wet- en regelgeving en toezicht.

Voortbouwend op de reeds bestaande banden tussen de EU en Indonesië op het gebied van onderwijs en cultuur komen beide partijen met artikel 25 overeen om deze samenwerking te versterken. Bij beide partijen is interesse om samenwerking te intensiveren en onderwijs- en cultuuruitwisselingen te bevorderen, onder meer via het Erasmus Mundus programma.

In samenhang met artikel 1 komen de partijen met de tekst van artikel 26 overeen om samen te werken om de bescherming van mensenrechten te bevorderen en om een mensenrechtendialoog te voeren. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van het verdrag wordt de eerste bijeenkomst reeds voorzien in het voorjaar van 2010.

In de artikelen 27 tot en met 31 volgen gebruikelijke bepalingen over samenwerking op het gebied van milieu, biodiversiteit, duurzame bosbouw en het tegengaan van illegale houtkap, duurzame landbouw en plattelandsontwikkeling, duurzaam zee en visserijbeleid. Samenwerking op het gebied van gezondheidszorg en onder meer het tegengaan van epidemieën is vastgelegd in artikel 31.

De bepalingen in artikelen 32 en 33 regelen respectievelijk de bevordering van de harmonisatie van statistische werkwijzen, binnen het kader van EU-ASEAN samenwerking en de bescherming van persoonsgegevens, volgens de daartoe geldende richtlijnen van de VN.

Tijdens de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken in december 1999 is besloten dat in verdragen van de Europese Unie, met inbegrip van gemengde akkoorden, standaard een terug- en overnameclausule dient te worden opgenomen. Op basis van artikel 34 verplichten de lidstaten van Europese Gemeenschap en Indonesië zich wederzijds tot het terugnemen van eigen onderdanen, evenals het overnemen van onderdanen van derde landen en staatlozen.

Misdaad- en corruptiebestrijding zijn door de Indonesische regering als belangrijk speerpunt aangemerkt. Indonesië had derhalve tijdens de onderhandelingen verzocht om artikel 35, waarin de partijen overeenkomen georganiseerde misdaad te bestrijden door te voldoen aan internationale verplichtingen in dit verband, aan te merken als essentieel element van het verdrag. Zoals bij de artikelen 1 en 3 houdt dit in dat bij schending door één der partijen van dit essentiële element, de andere partij passende maatregelen kan nemen. De EU had geen onoverkomelijke bezwaren tegen aanmerking van artikel 35 als essentieel element van het verdrag.

Op grond van artikel 36 wordt de samenwerking bevorderd om te komen tot een evenwichtige en geïntegreerde benadering van de drugsproblematiek. Dergelijke samenwerking is onder meer op gericht op preventie en op terugdringing van de handel in en de vraag naar drugs.

De partijen zullen op basis van artikel 37 samenwerken om te voorkomen dat hun financiële systeem wordt misbruikt voor het witwassen van opbrengsten van criminele activiteiten en de financiering van terrorisme. Deze samenwerking omvat administratieve en technische bijstand.

Zoals gebruikelijk in PSOs met derde landen, zijn op voorstel van de EU bepalingen opgenomen ten aanzien van participatie van het maatschappelijk middenveld en modernisering van openbaar bestuur.

In artikel 40 is bepaald dat de partijen, waar mogelijk, de nodige middelen vrij zullen maken ten behoeve van de realisatie van de doelstellingen in de overeenkomst.

### **TITELS VI en VII Institutioneel kader en slotbepalingen (artikelen 41 tot en met 50)**

De bepalingen in titels VI en VII zijn gelijk aan de bepalingen onder deze titels in eerdere partnerschapsovereenkomsten. Zo wordt ook in het onderhavige verdrag een gemengde commissie ingesteld, met vertegenwoordigers van beide partijen, die toeziet op de uitvoering van het verdrag, geschillen oplost met betrekking tot de interpretatie van het verdrag en aanbevelingen doet met betrekking tot de uitvoering er van. De gemengde commissie komt minimaal eenmaal per twee jaar bijeen. Belangrijke slotbepalingen onder titel VII betreffen de geschillenbeslechtingsprocedure, een territoriale clausule, alsmede een non-discriminatieclausule. Onder artikel 44, vierde lid wordt bepaald wanneer sprake is van een inbreuk ten gronde op het verdrag door een van de partijen. Dit is onder meer het geval bij schending van essentieel element van de overeenkomst, zoals in artikel 1, artikel 3 en artikel 35. Nederland hecht zeer aan deze opschortende werking en aan de koppeling op dit gebied tussen samenwerkingsakkoorden en vrijhandelsakkoorden met derde landen. Het verdrag is geldig voor een periode van vijf jaar en zal daarna jaarlijks verlengd worden tenzij een van de partijen aangeeft het verdrag niet te willen verlengen.

### **III KONINKRIJKSPOSITIE**

Evenals de eerdere samenwerkingsverdragen van de EU met derde landen zal het onderhavige verdrag voor wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen