

Vergaderjaar 2025–2026

36 857

Goedkeuring van de op 15 november 2023 te Apia, Samoa tot stand gekomen Partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de leden van de Organisatie van Staten in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan, anderzijds (Trb. 2024, 47)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 juli 2024 en het nader rapport d.d. 12 november 2025, aangeboden aan de Koning door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 mei 2024, no. 2024001181, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 juli 2024, No.W02.24.00106/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 15 mei 2024, no.2024001181, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende goedkeuring van de op 15 november 2023 te Apia, Samoa, tot stand gekomen Partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de leden van de Organisatie van Staten in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan, anderzijds (Trb. 2024, 47), met memorie van toelichting.

De Partnerschapsovereenkomst (het Verdrag van Samoa) strekt tot vervanging van het Verdrag van Cotonou, dat eind december 2023 is afgelopen. Het Verdrag bevat bepalingen over onder andere mensenrechten, klimaat, vrede en veiligheid, goed bestuur, gendergelijkheid, migratie en mobiliteit, en duurzame ontwikkeling. Het doel is om de relatie tussen de Verdragspartijen te versterken en verbreden, alsmede een juridisch raamwerk te scheppen voor politieke dialogen, economische partnerschapsakkoorden en investeringen van de Europese Investeringsbank.

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert allereerst dat het Verdrag een geschillenregeling bevat voor de situatie waarin een Verdragspartij zijn verplichtingen niet nakomt. De memorie van toelichting maakt volgens de Afdeling nog onvoldoende duidelijk wanneer die geschillenregeling van toepassing is, en welke maatregelen er in het uiterste geval op basis van die regeling kunnen worden genomen. De Afdeling adviseert om het wetsvoorstel op dit punt van een nadere toelichting te voorzien.

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat nog onvoldoende is toegelicht welke gevolgen het Verdrag heeft voor de Caribische delen van het Koninkrijk. Die toelichting is wel gewenst, aangezien de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in de gelegenheid worden gesteld om op het voorstel te reageren. Als het Verdrag «gewichtige gevolgen» heeft voor de Caribische landen, dan rijst de vraag of het niet bij reguliere wet, maar bij rijkswet zou moeten worden goedgekeurd. Goedkeuring bij rijkswet zou er immers toe leiden dat de parlementaire inbreng vanuit de Caribische landen beter wordt gewaarborgd.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond en inhoud van het Verdrag

Het Verdrag regelt de relatie tussen de Europese Unie (EU) en haar lidstaten enerzijds en de leden van de Organisatie van Staten in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (OACPS) anderzijds. Laatstgenoemde landen, de zogeheten ACS-landen, zijn oud-koloniën van EU-lidstaten. Zij hadden ten tijde van de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1957 de status van «landen en gebieden overzee» (hierna: LGO), waarmee de EU een associatie is aangegaan. Sinds zij onafhankelijk zijn, echter, zijn zij geen LGO meer en vallen zij dus buiten de genoemde associatie. Om de relatie tussen genoemde landen en de EU toch te behouden, is er in 1963 een nieuw verdragsrechtelijk regime in het leven geroepen. Dat regime moet om de zoveel tijd worden vernieuwd. Het voorliggende Verdrag van Samoa vervangt het Verdrag van Cotonou, dat eind december 2023 is afgelopen.

Het Verdrag van Samoa bevat afspraken over mensenrechten, democratie, rechtsstaat en goed bestuur, vrede en veiligheid, menselijke en sociale ontwikkeling, investeringen en handel, klimaat en milieu, en migratie. Centraal hierbij staan de Verenigde Naties Agenda 2030 (Duurzame Ontwikkelingsdoelen), de Europese Consensus voor Ontwikkeling van juni 2017 en de EU Global Strategy, zo vermeldt de toelichting.

Nieuw ten opzichte van het Verdrag van Cotonou is dat de gemaakte afspraken niet alleen zijn neergelegd in overkoepelende bepalingen (de Foundation), maar ook in drie regionale protocollen. Deze protocollen zijn toegesneden op de lokale situatie in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan en bewerkstelligen volgens de memorie van toelichting een meer regio-specifieke benadering.

Net als het Verdrag van Cotonou kent het Verdrag van Samoa drie instituties: een Raad van Ministers, een Comité van hoge ambtenaren op ambassadeursniveau en een Paritaire Parlementaire Vergadering. Zij zijn onder meer verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van het Verdrag en de vaststelling van gemeenschappelijke standpunten op het internationale toneel. Verschil met het Verdrag van Cotonou is dat deze instituties voortaan zowel op het overkoepelende niveau (OACPS-EU) als

op het regionale niveau (EU-Afrika, EU-Caribisch gebied en EU-Stille Oceaan) bestaan.

Het Verdrag van Samoa biedt een juridisch raamwerk voor politieke dialogen, economische partnerschapsakkoorden en investeringen van de Europese Investeringsbank en bevat geen eenieder verbindende bepalingen als bedoeld in artikel 93 en 94 van de Grondwet, zo vermeldt de memorie van toelichting. Omdat het een gemengd verdrag betreft, moet het zowel door de EU als door haar lidstaten worden geratificeerd.

2. Nakoming van het Verdrag

Het Verdrag is juridisch bindend en bevat een geschillenregeling voor de situatie waarin een Verdragspartij zijn verplichtingen niet nakomt. In dat geval kan die partij daarop worden aangesproken door een andere Verdragspartij, en zoeken zij gezamenlijk naar een wederzijds aanvaardbare oplossing. In het uiterste geval kan de kennisgevende Verdragspartij overgaan tot het nemen van passende en proportionele maatregelen, zo bepaalt het Verdrag.

De geschillenregeling geeft aanleiding tot twee vragen. Ten eerste is onduidelijk voor welke schendingen van het Verdrag de geschillenregeling is bedoeld. De toelichting vermeldt dat het alleen gaat om niet-naleving van de «beginselen» van het Verdrag. Een beperking tot beginselen volgt echter niet uit de tekst van de geschillenregeling. De vraag rijst daarmee of bijvoorbeeld ook een schending van nadere afspraken, gemaakt in het kader van de regelmatige partnerschapsdialogen onder het Verdrag, onder de geschillenregeling valt. De Afdeling adviseert de toelichting hierop te verduidelijken, en daarbij ook nader in te gaan op de verschillen met het Verdrag van Cotonou. Ook adviseert zij in dit kader toe te lichten welke maatregelen de regering van plan is te nemen ter uitvoering van het Verdrag.

Ten tweede wordt uit de memorie van toelichting niet duidelijk waaruit de hierboven genoemde passende en proportionele maatregelen kunnen bestaan. Het Verdrag zelf geeft wel een voorbeeld – opschorting van het Verdrag – maar geeft verder ook geen duiding van de maatregelen die mogelijk zijn. De Afdeling acht het raadzaam om de toelichting op dit punt van een nadere duiding te voorzien, zo mogelijk met behulp van ervaringen uit het verleden.

De Afdeling adviseert de memorie van toelichting op deze twee punten aan te vullen.

In navolging van het advies van de Afdeling is de geschillenbeslechtsregeling van artikel 101 (*Geschillenbeslechting en nakoming van verplichtingen*) nader toegelicht en zijn de paragrafen 1.3 *Doel en inhoud van de partnerschapsovereenkomst*, 1.4 *Beoordeling van de partnerschapsovereenkomst* en DEEL VI *Slotbepalingen* van de artikelsgewijze toelichting aangepast dan wel uitgebreid.

In het bijzonder zijn paragrafen 1.3 en 1.4 uitgebreid met verwijzingen naar artikel 101 voor wat betreft de mogelijkheid om uit hoofde van de overeenkomst passende en proportionele maatregelen te nemen bij, onder meer, niet-naleving van essentiële beginselen van het Verdrag.

Paragraaf DEEL VI-Slotbepalingen verduidelijkt dat onder het kopje *Geschillenbeslechting en nakoming van verplichtingen (artikel 101)* dat partijen alle algemene en bijzondere maatregelen treffen om aan de verplichtingen uit het verdrag te voldoen, en in het geval van meningsverschillen en geschillen over de toepassing van het verdrag, en vragen over de uitlegging daarvan, dit overeenkomstig artikel 101 dienen op te lossen. Vragen over de interpretatie van het verdrag kunnen worden opgelost door middel van overleg in de OACPS-EU-Raad van Ministers of, met instemming van de partijen, door een speciaal subcomité of een ander passend mechanisme dat verslag uitbrengt aan de OACPS-EU-Raad van Ministers (artikel 101, tweede lid). Mochten partijen er niet uitkomen, dan kunnen zij onderlinge meningsverschillen binnen het kader van de partnerschapsdialoog behandelen (vierde lid), en indien dit geen vruchten afwerpt, kunnen zij ingevolge artikel 101, vijfde en zesde lid, op andere manieren tot een oplossing komen. Verder is in deze paragraaf nader toegelicht voor welke schendingen artikel 101 geldt en welke passende en proportionele maatregelen, als bedoeld in artikel 101, zesde en zevende lid, er denkbaar zouden kunnen zijn in het geval van geschillenbeslechting, met verwijzing naar voorbeelden die onder de op 23 juni 2000 te Cotonou tot stand gekomen Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten, anderzijds (Trb. 2001, 57), ook wel bekend als de Overeenkomst van Cotonou, zijn genomen. Ten slotte is het verschil met de geschillenbeslechtingsregeling uit artikel 98 van de Overeenkomst van Cotonou en de inzet van de regering omtrent de invulling van artikel 101 nader toegelicht.

3. Koninkrijkspositie

Het Verdrag gaat blijkens de memorie van toelichting alleen gelden voor het Europese deel van Nederland. Toegelicht wordt dat dit in lijn is met de eerdere samenwerkingsverdragen tussen de EU en derde landen. De Caribische landen van het Koninkrijk – Aruba, Curaçao en Sint Maarten – krijgen in hun hoedanigheid van LGO wel de status van waarnemer in de instellingen van het Regionaal Protocol Caribisch Gebied. Omdat het Verdrag hen hierdoor «anderszins raakt» in de zin van artikel 11, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk en artikel 2, derde lid, van de Rijkswet goedkeuring verdragen, worden de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in de gelegenheid gesteld om op het voorstel te reageren, zo vermeldt de toelichting.

De Afdeling begrijpt dat het Verdrag niet zal gelden voor de Caribische rijksdelen (inclusief Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Als gevolg van hun status als LGO vallen zij namelijk al onder een eigen verdragsrechtelijk regime met de EU. Tegelijkertijd valt op dat de memorie van toelichting niet ingaat op de positie van de Caribische rijksdelen ten opzichte van de ACS-landen. Die toelichting is wel gewenst, gelet op de hierboven genoemde rol van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij de goedkeuring van het Verdrag. De Afdeling adviseert dan ook om de desbetreffende bepalingen uit het Regionaal Protocol Caribisch Gebied afzonderlijk en in relatie tot het LGO-associatieregime te bespreken.

In het verlengde hiervan adviseert de Afdeling om toe te lichten of het Verdrag, in het bijzonder het Regionaal Protocol Caribisch Gebied, «gewichtige gevolgen» als bedoeld in artikel 11, derde lid, Statuut heeft voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het feit dat zij worden omringd

door ACS landen en bovendien een waarnemersstatus krijgen onder het Verdrag, zou daarbij kunnen worden betrokken. Als het Verdrag «gewichtige gevolgen» heeft voor de Caribische landen, dan rijst de vraag of het niet bij reguliere wet, maar bij rijkswet zou moeten worden goedgekeurd. Op die manier zou de parlementaire inbreng vanuit de Caribische landen – via bijzondere gedelegeerden en Ministers – namelijk beter kunnen worden gewaarborgd dan via voorlegging van het voorstel aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De Afdeling adviseert om de memorie van toelichting op deze punten aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

Paragraaf 5 Koninkrijkspositie is naar aanleiding van het advies van de Afdeling uitgebreid. Hierbij is, in het bijzonder, uiteengezet dat de Caribische rijkssdelen door het Regionaal Protocol Caribisch Gebied wel anderszins in hun belangen worden geraakt, wegens de rol van waarnemer die zij in de instituties van dat protocol op zich kunnen nemen (artikel 6) en de hierin opgenomen bepalingen omtrent handelssamenwerking (artikel 13) en migratie, mobiliteit en ontwikkeling (artikel 51). De waarnemersstatus omvat geen formele rol in de besluitvorming van de onder het Regionaal Protocol opgezette instituties. De verplichtingen uit artikelen 13 en 51 betreffen inspanningsverplichtingen voor verdragspartijen die niet verder reiken dan de reeds bestaande verplichtingen uit het LGO-Associatieregime. Gelet hierop merkt de regering dan ook op dat, niettegenstaande de belangrijke functie van waarnemer die de CAS-landen en de BES-eilanden onder dit Regionaal Protocol Caribisch Gebied kunnen invullen, er van «gewichtige gevolgen» geen sprake is, en dat dat de wet ter goedkeuring van het verdrag middels een «gewone» wet ter goedkeuring aan het parlement dient te worden voorgelegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
L.F.M. Verhey*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan de Staten van Curaçao en aan de Staten van Sint Maarten te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel