

No. W02.24.00106/II

's-Gravenhage, 24 juli 2024

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<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp

**AAN DE KONING**

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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> Omdat het een gemengd verdrag betreft, moet het zowel door de EU als door haar lidstaten worden geratificeerd.<sup>9</sup>

## 2. Nakoming van het Verdrag

---

<sup>2</sup> Het associatieregime is tegenwoordig neergelegd in het [vierde deel](#) van het VWEU.

<sup>3</sup> Zie MvT, paragraaf 1.1.

<sup>4</sup> Zie het overzicht in artikel 1, derde lid, Verdrag van Samoa.

<sup>5</sup> MvT, paragraaf 1.3.

<sup>6</sup> MvT, paragraaf 1.3.

<sup>7</sup> Zie MvT bij deel V van het overkoepelende deel van het Verdrag (artikelen 86 t/m 95).

<sup>8</sup> MvT, paragraaf 1.3 en 4. Zie o.a. artikel 3, 50, vierde lid, en bijlage II Verdrag van Samoa.

<sup>9</sup> MvT, paragraaf 1.5.

Het Verdrag is juridisch bindend en bevat een geschillenregeling voor de situatie waarin een Verdragspartij zijn verplichtingen niet nakomt.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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,<sup>12</sup> 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<sup>13</sup> – 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.

### 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.<sup>14</sup> 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 rijkdelen (inclusief Bonaire, Sint Eustatius en Saba).<sup>15</sup> Als gevolg van hun status als LGO vallen

<sup>10</sup> Artikel 6, tweede en derde lid, en 101, leden 5 t/m 8, Verdrag van Samoa.

<sup>11</sup> De beginselen staan in artikel 2 Verdrag van Samoa.

<sup>12</sup> Artikel 3, eerste lid, Verdrag van Samoa.

<sup>13</sup> Artikel 101, lid 8, Verdrag van Samoa.

<sup>14</sup> Artikel 6, tweede lid, Regionaal Protocol Caribisch Gebied.

<sup>15</sup> Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden in de memorie van toelichting niet genoemd.

zij namelijk al onder een eigen verdragsrechtelijk regime met de EU.<sup>16</sup> Tegelijkertijd valt op dat de memorie van toelichting niet ingaat op de positie van de Caribische rijkssdelen 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

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

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,

---

<sup>16</sup> Deel IV van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit regime is nader uitgewerkt in [Besluit \(EU\) 2021/1764](#) van de Raad van 5 oktober 2021 inzake de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie, met inbegrip van de betrekkingen tussen de Europese Unie enerzijds en Groenland en het Koninkrijk Denemarken anderzijds.

<sup>17</sup> Artikel 6, tweede lid, 13, derde lid, en 51, tweede lid, Regionaal Protocol Caribisch Gebied; artikel 7, derde lid, en 84 Besluit (EU) 2021/1764.

<sup>18</sup> Zie artikel 15 t/m 19 van het Statuut en het [ongevraagd advies](#) van 14 juni 2021 over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht, (W04.20.0361/I), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35925-V, nr. 113, punt 4.a.iii.