

Vergaderjaar 2018–2019

35 155

Goedkeuring van de op 30 oktober 2016 te Brussel tot stand gekomen Strategische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Canada, anderzijds (Trb. 2016, 190)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 juni 2019

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag van 4 april 2019 met betrekking tot het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Strategische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Canada, anderzijds (hierna: de Overeenkomst). Met belangstelling is kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de desbetreffende fracties. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen beantwoord, waarbij de volgorde van de vragen wordt aangehouden.

Algemeen

Canada en Nederland zijn reeds lange tijd gelijkgezinde partners met gemeenschappelijke belangen en gedeelde waarden inzake democratische beginselen, mensenrechten, fundamentele vrijheden, de rechtsstaat en goed bestuur. In oktober 2018 bracht Minister-President Rutte een officieel bezoek aan Canada. Het bezoek stond in het teken van de herbevestiging van de uitstekende bilaterale relaties met Canada. Deze vloeien voor een groot deel voort uit de geschiedenis, gedeelde normen en waarden en de unieke band tussen het Huis van Oranje en Canada, die zijn oorsprong vindt in de gastvrijheid die Canada verleende aan het kroonprinselijk gezin tijdens de Tweede Wereldoorlog en de Canadese bijdrage aan de bevrijding van Nederland. Nederland en de EU hebben naast een gedeeld verleden met Canada tevens de gezamenlijke wens om een positieve en toekomstgerichte relatie tot stand te brengen. De bijzondere gelijkgezindheid tussen de EU, Nederland en Canada uit zich op vrijwel alle dossiers, van veiligheid en defensie, in landen als Myanmar, Venezuela en Noord-Korea, tot mensenrechten en ambities ten aanzien van de duurzame ontwikkelingsdoelen. Als lid van de G7 en als NAVO-lid is Canada voor Nederland een belangrijke bondgenoot en een natuurlijke partner in internationale coalities. Dit strategische partnerschap tussen Canada en de EU en haar lidstaten maakt de nauwe relatie nog hechter. Het belang van de relatie met Canada groeit bovendien door de veranderende trans-Atlantische relatie. Met het oog hierop werken de

EU en Nederland samen met Canada aan een nauwer en dieper partnerschap. Immers, in tijden van toenemende onzekerheid met enorme geopolitieke uitdagingen op het gebied van vrijheid, veiligheid, klimaat en internationale handel neemt het belang van een sterk bondgenootschap en van sterke trans-Atlantische samenwerking toe.

De Overeenkomst zorgt voor een versterking van de politieke banden en samenwerking tussen de EU en Canada met betrekking tot vraagstukken op het gebied van buitenlands beleid en veiligheid door de betrekkingen naar het niveau van een strategisch partnerschap te tillen. Tegelijkertijd met de Overeenkomst is onderhandeld over een Brede Economische en Handelsovereenkomst (CETA) tussen Canada en de Europese Unie en haar lidstaten. CETA is tegelijkertijd met de Overeenkomst aan uw Kamer aangeboden.

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe artikel 3 lid 3 sub a van de Overeenkomst zich verhoudt tot de in het Regeerakkoord overeengekomen inspanning om, binnen het kader van bondgenootschappelijke verplichtingen, tot een kernwapenvrije wereld te komen. Brengt de verplichting om stappen te nemen om verdragen te tekenen concreet een verplichting met zich mee om de verdragen te tekenen? Zo nee; wat kunnen de leden zich voorstellen bij het nemen van stappen om te ondertekenen, zonder een (bestaand) verdrag daadwerkelijk te ondertekenen? Kan dit geen spanning opleveren met onze bondgenootschappelijke verplichtingen?

In artikel 3, lid 3 sub a van de Overeenkomst spreken de Partijen af om «in voorkomend geval stappen te nemen om alle relevante internationale verdragen op het gebied van ontwapening en non-proliferatie te ondertekenen, te bekrachtigen of ertoe toe te treden en om alle verplichtingen uit hoofde van de verdragen waarbij zij partij zijn volledig uit te voeren en andere staten aan te moedigen deze verdragen na te leven».

De regering is van mening dat het onderhavige artikel de inzet uit het Regeerakkoord om tot een kernwapenvrije wereld te komen ondersteunt. Het doel is immers om met Canada samen te werken om bij te dragen aan de preventie van de verspreiding van massavernietigingswapens en de overbrengingsmiddelen daarvoor.

Uit deze bepaling vloeit geen verplichting voort om bepaalde verdragen te ondertekenen, omdat het een inspanningsverplichting betreft om stappen richting (onder andere) ondertekening van verdragen te zetten. De wenselijkheid van binding van Nederland aan een verdrag, de rechten en plichten die hieruit voortvloeien en maatregelen die nationaal genomen dienen te worden om aan het betreffende verdrag te voldoen, dienen per verdrag goed onderzocht te worden. Bekrachtiging van of toetreding tot verdragen is daarnaast afhankelijk van nationale goedkeuringsprocedures. Dit onderzoek en deze procedures kunnen gezien worden als «te nemen stappen» in de zin van artikel 3, lid 3 sub a van de Overeenkomst.

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd welke concrete maatregelen voortvloeien uit artikel 17, waarin de partijen verklaren te zullen samenwerken op het gebied van rampenparaatheid en het beheer van noodsituaties. Kan de regering toelichten waaraan moet worden gedacht, in hoeverre er concrete samenwerkingsverbanden uit dit artikel voortvloeien en hoe opvolging is gegeven aan soortgelijke artikelen in verdragen met andere landen? Kan de regering daarnaast toelichten of deze samenwerking een militair karakter heeft, of dat deze eerder moet worden gezien

als een basis voor samenwerking tussen civiele rampenbestrijdingsorganisaties?

De samenwerking op basis van artikel 17 van de Overeenkomst is gericht op het minimaliseren van de impact van rampen en richt zich op het bevorderen van preventie, paraatheid, bestrijding en wederopbouw, zowel in bilateraal als multilateraal verband. Op voorhand zijn hier geen concrete maatregelen mee beoogd, de samenwerking zal in gezamenlijk overleg verder worden uitgewerkt. Eerste voorbeelden van samenwerkingsinitiatieven op dit terrein zijn bijvoorbeeld de overdracht van het voorzitterschap van «Call to Action on Gender-Based violence in Emergencies» van de EU aan Canada in december 2018. Daarnaast is ook de samenwerking met Canada in multilaterale humanitaire fora geïntensiveerd. De samenwerking moet inderdaad eerder gezien worden als civiele en humanitaire samenwerking dan militaire samenwerking.

Tot slot hebben de leden van de VVD-fractie vragen met betrekking tot de geschillenbeslechting-procedure, zoals opgenomen in artikel 28 lid 2 van de Overeenkomst. Op grond van de Overeenkomst stellen de partijen een gemengd samenwerkingscomité op (JCC). Zij vragen of geschillen kunnen worden voorgelegd aan het JCC. Heeft het JCC hierbij de bevoegdheid tot bindende oordelen te komen?

Geschillen kunnen op grond van artikel 28, tweede lid, aan het gemengd samenwerkingscomité (JCC) voorgelegd worden. Het JCC zal, na onderzoek, aanbevelingen doen om het geschil op te lossen. De aanbevelingen van het JCC zijn niet juridisch bindend. In artikel 27, tweede lid, onderdeel vi, is geregeld dat het JCC een jaarlijkse rapportage aan het interministerieel comité (JMC) stuurt. Het JMC doet vervolgens aanbevelingen over het werk van de JCC, inclusief over de beslechting van eventuele geschillen die voortkomen uit de implementatie van de Overeenkomst.

Inbreng van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie merken op dat in de overeenkomst diverse standaardclausules zijn opgenomen over mensenrechten, massavernietigingswapens, terrorismebestrijding etc. Zij vragen zich af wat het nut van deze standaardclausules is? Wat voegen deze passages toe ten opzichte van reeds bestaande internationale verdragen en samenwerkingsverbanden die zich richten op deze thema's en waar Canada en de EU-lidstaten (waaronder Nederland) afzonderlijk onderdeel van uitmaken?

Een aantal clausules in de Overeenkomst herbevestigt principes zoals democratische beginselen, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens en de bestrijding van terrorisme, en de bestaande verplichtingen van partijen op deze terreinen. Juist in een tijd waarin de vanzelfsprekendheid van deze principes geen gegeven is, is de opname van deze clausules onverminderd relevant.

Voorts merken de leden van de PVV-fractie op dat het doel van de partnerschapsovereenkomst tweeledig is. Het eerste doel is letterlijk «versterking van de politieke banden en samenwerking tussen de EU en Canada met betrekking tot vraagstukken op het gebied van buitenlands beleid en veiligheid, door de betrekkingen naar het niveau van strategisch partnerschap te tillen.» Dit doel roept bij de leden de vraag op wat er op het gebied van het buitenland- en veiligheidsbeleid dan specifiek versterkt wordt? Wat kan onder de nieuwe situatie wél (of efficiënter) wat onder de huidige situatie niet kan? En welk effect heeft dit op het Nederlands

buitenland- en veiligheidsbeleid? Kan een opsomming gegeven worden met concrete voorbeelden van de te verwachten voor- of nadelen voor Nederland?

Het tweede doel van de partnerschapsovereenkomst betreft «nauwere samenwerking op een groot aantal beleidsgebieden die verder reiken dan enkel handel en economie» is. Hierover vragen deze leden of kan worden aangegeven welke beleidsgebieden het betreft en of tevens per beleidsgebied kan worden aangegeven hoe het Nederlands belang bij een nauwere samenwerking concreet wordt geholpen?

De Overeenkomst biedt een platform voor nauwere samenwerking op tal van thema's op het gebied van buitenland- en veiligheidsbeleid, bijvoorbeeld internationale vrede en veiligheid, terrorismebestrijding, mensenrechten, non-proliferatie, migratie, duurzame ontwikkeling en multilateralisme. Specifieke initiatieven of activiteiten onder deze thema's zijn niet van te voren in de Overeenkomst vastgelegd, maar worden door Canada en de EU in gezamenlijkheid afgesproken in het hiertoe opgerichte JCC, het JMC en de jaarlijkse EU-Canada top. Een recent voorbeeld is de afspraak over een nieuwe administratieve regeling op basis waarvan Canada's deelname aan EU verkiezingswaarnemingsmissies gefaciliteerd wordt. Andere beleidsterreinen waar de Overeenkomst nauwere samenwerking mogelijk maakt zijn bijvoorbeeld klimaatverandering, energie en milieu. Zo werken de EU en Canada aan een «Ocean Partnership» dat onder meer gericht is op betere conservatie, duurzaam gebruik en het tegengaan van marien zwerfvuil.

De schaal en het grensoverschrijdend karakter van deze thema's maakt dat een gezamenlijke aanpak in EU-verband veel effectiever is dan wanneer Nederland deze thema's alleen zou oppakken. Dit neemt niet weg dat Nederland ook bilaterale samenwerkingsinitiatieven met deze belangrijke partner zal blijven ontplooien. Zo bezocht ik Canada op 3 april jongstleden en sprak daar met de Canadese Minister van Buitenlandse Zaken, Minister Freeland. De bilaterale banden worden continu bestendig, en de relatie actief onderhouden en gevoed.

De leden van de PVV-fractie merken tevens op dat in de memorie van toelichting staat dat de partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Canada het kader vormt waarbinnen het handelsakkoord CETA van kracht zal worden. Graag vernemen zij wat deze kader-verhouding betekent. Heeft dit bijvoorbeeld een juridische betekenis? Is er een noodzakelijk verband tussen beide overeenkomsten? Wordt uitvoering/naleving van de CETA overeenkomst bemoeilijkt als er geen partnerschapsovereenkomst is?

Zowel de Partnerschapsovereenkomst als de brede economische en handelsovereenkomst (CETA) zijn erop gericht de betrekkingen tussen de EU en Canada te versterken en intensiveren. Met de Partnerschapsovereenkomst wordt beoogd de politieke dialoog en de samenwerking tussen de EU en Canada te verdiepen in een breed aantal sectoren, zoals onder andere op gebied van vrede en veiligheid, migratie, de strijd tegen terrorisme, energie, klimaat, onderzoek en innovatie en consulaire bescherming. Met de brede economische en handelsovereenkomst (CETA) worden de handels- en investeringsbetrekkingen tussen de EU en Canada versterkt. Het juridisch verband tussen beide overeenkomsten blijkt (o.a.) uit artikel 28 lid 7 van de Partnerschapsovereenkomst, waarin is vastgelegd dat bijzonder ernstige en grove schending van essentiële elementen van SPA (mensenrechten of non-proliferatie) reden kan zijn voor de beëindiging van CETA.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen evenals in hun inbreng voor het verslag over het CETA verdrag om nadere toelichting over het advies van de Raad van State waarin wordt aangegeven dat ook de Caraïbische delen van het Koninkrijk onder de bepalingen van dit verdrag zouden moeten vallen. Hoewel de regering in haar antwoord op dit advies aangeeft dat deze gebieden niet onder de verdragsbepalingen van de EU vallen en daarmee buiten de kaders van dit handelsverdrag, vragen deze leden de regering om aan te geven welke meerwaarde het heeft wanneer het handelsverdrag met Canada wel betrekking heeft op de overzeese gebieden van het Koninkrijk en op welke manier er eventueel nationaal flankerend beleid ontwikkeld kan worden of een aanvullend bilateraal verdrag tussen Nederland en Canada.

De bevoegdheid met betrekking tot financiële en economische verdragen ligt bij Aruba, Curaçao en Sint Maarten zelf (zie artikel 25 van het Statuut voor het Koninkrijk). De bevoegdheid tot onderhandelingen over die verdragen ligt dus ook bij die landen. Het is aan elk van die afzonderlijke landen om te bepalen of een aanvullend verdrag meerwaarde heeft, en om, gezamenlijk met Canada, te komen tot de voor dat land wenselijke inhoud van zo'n verdrag. Het verdrag wordt vervolgens gesloten door het Koninkrijk, ten behoeve van het betreffende land van het Koninkrijk. De regering van het Koninkrijk verleent op grond van artikel 26 van het Statuut medewerking aan de totstandkoming van zo'n verdrag.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie lezen dat delen van de Strategische Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Canada die onder de bevoegdheid van de EU vallen, al voorlopig worden toegepast sinds 1 april 2017. Zij vragen om welke bevoegdheden het hier precies gaat? Welke delen van de Strategische Partnerschapsovereenkomst moeten nog in werking treden na goedkeuring van de Lidstaten? Wat is het effect van de nu al in werking getreden delen van de Strategische Partnerschapsovereenkomst?

Raadsbesluit 2016/2118 zet de reikwijdte van de voorlopige toepassing door de EU uiteen. De voorlopige toepassing betreft dus een voorlopige toepassing door de EU en het gaat hier enkel om onderdelen die aangelegenheden betreffen die onder de bevoegdheid van de Unie vallen. Het is aan de Raad om een Besluit tot ondertekening en voorlopige toepassing van een internationale overeenkomst namens de Unie aan te nemen. De lidstaten hebben via de Raad op 28 oktober 2016 met het Besluit tot ondertekening en voorlopige toepassing van de Overeenkomst ingestemd.

De Europese Unie kan die onderdelen van de Overeenkomst met Canada voorlopig toepassen die onder de EU-bevoegdheden vallen. Het karakter van een EU-bevoegdheid (exclusief, gedeeld, parallel, ondersteunend, GBVB) is daarbij niet beslissend. De voorlopige toepassing geeft geen indicatie welke bepalingen van het verdrag onder de exclusieve EU-bevoegdheden vallen. In Raadsbesluit 2016/2118 wordt het precieze karakter van de desbetreffende bevoegdheden van de EU in het midden gelaten. Voor de vraag wanneer een bepaling aangelegenheden betreft die onder de bevoegdheid van de Unie vallen, zij verwezen naar de memorie van toelichting (zie de paragraaf «aard van de overeenkomst»).

Met ingang van 1 april 2017 worden de volgende bepalingen voorlopig toegepast:

- Titel I: artikel 1;
- Titel II: artikel 2;

- Titel III: artikel 4, lid 1, artikel 5 en artikel 7, onder b;
- Titel IV: artikel 9, artikel 10, leden 2 en 3, artikel 12, leden 4, 5 en 10, en artikelen 14 tot en met 17;
- artikel 12, leden 6 tot en met 9, en artikel 13, uitsluitend voor aangelegenheden waarvoor de Unie haar bevoegdheden reeds intern heeft uitgeoefend;
- Titel V: artikel 23, lid 2;
- Titel VI: artikel 26, artikel 27 en artikel 28;
- Titel VII: artikelen 29 tot en met 34, voor zover deze bepalingen noodzakelijk zijn voor de voorlopige toepassing van de Overeenkomst.

Dit betekent dat de implementatie van de Overeenkomst (door de JCC en JMC) op dit moment beperkt is tot de domeinen van bovenstaande bepalingen. Samenwerkingsinitiatieven in het kader van de Overeenkomst op het gebied van bepalingen die niet voorlopig worden toegepast, kunnen nog niet worden ontplooid.

Eerdergenoemde voorbeelden van het effect van de voorlopige toepassing zijn onder meer de afspraak over een nieuwe administratieve regeling op basis waarvan Canada's deelname aan EU verkiezingswaarnemingsmissies gefaciliteerd wordt en de samenwerking voor de totstandkoming van een «Ocean Partnership». Ook de jaarlijkse EU-Canada top vindt plaats op basis van de voorlopig toepassing van delen van de Overeenkomst.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok