

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3136

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2021

Op 3 december 2020 bereikten de hoofdonderhandelaars van de EU en de *Organisation of African, Caribbean and Pacific States* (OACP) een politiek akkoord over een nieuwe partnerschapsovereenkomst tussen de EU en 79 landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan. Deze overeenkomst zal het huidige Cotonou verdrag opvolgen (Post-Cotonou). Op 15 april 2021 is de tekst door de onderhandelaars geparafeerd. Mede vanuit mijn verantwoordelijkheid voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking hecht ik eraan namens het kabinet zijn appreciatie van het ontwerpverdrag met de Kamer te delen voordat het in de Raad instemt met het besluit tot ondertekening¹. Deze brief geeft allereerst een beeld van het proces rondom de onderhandelingen en de vervolgstappen en vervolgens een appreciatie van de ontwerpovereenkomst.

Proces onderhandelingen, aard van het verdrag en vervolgstappen

De Europese Commissie deed op 12 december 2017 een aanbeveling aan de Raad voor de vaststelling van een Raadsbesluit, waarbij de Europese Commissie werd gemachtigd om namens de EU te onderhandelen over een nieuwe partnerschapsovereenkomst tussen de EU en 79 landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (de ACS-landen) na 2020. De Nederlandse inzet in de onderhandelingen over het EU-onderhandelingsmandaat is vastgelegd in een BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 2469). In juni 2018 kwamen de Raad en de lidstaten een EU onderhandelingsmandaat² overeen. De onderhandelingen tussen de EU en de ACS landen gingen van start in september 2018. Zoals genoemd bereikten de hoofdonderhandelaars op 3 december 2020 een politiek akkoord over een nieuwe partnerschapsovereenkomst en op 15 april 2021 werd de tekst door de onderhandelaars geparafeerd.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8094-2018-ADD-1/en/pdf>.

Het EU onderhandelingsmandaat uit 2018 geeft de Commissie mandaat om een gemengd akkoord met de ACS-landen uit te onderhandelen. Deze keuze van de Raad en de lidstaten was destijds ingegeven door het feit dat de overeenkomst meer terreinen betreft dan die waarop de EU exclusief bevoegd is extern op te treden (het gaat immers ook om afspraken op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid).

Gelet op het onderhandelingsresultaat zou een *EU-only* akkoord juridisch gezien echter ook mogelijk zijn en de Commissie pleit er in dit geval voor dat de Raad terugkomt op de eerdere inzet en alsnog kiest voor een *EU-only* akkoord. Vandaar dat de Commissie de uitzonderlijke stap heeft gezet om de keuze voor de partijen aan EU zijde, en daarmee voor de aard van het verdrag, in het onderhandelingsresultaat nog open te laten. Zoals meermaals met uw Kamer gewisseld, meent het kabinet nog steeds dat een gemengd verdrag in de rede ligt.

De Europese Commissie zal naar verwachting op korte termijn een voorstel doen voor een Raadsbesluit ter ondertekening van het verdrag en eventueel (gedeeltelijk) voorlopige toepassing van bevoegdheden in de overeenkomst die door de Unie worden uitgeoefend. De tekst van het Post-Cotonou verdrag zal als annex bij dit Raadsbesluit gevoegd worden. De Raad zal hierover op basis van unanimitéit besluiten.

Na vaststelling van het Raadsbesluit tot ondertekening zal het verdrag ondertekend worden door alle partijen (de ACS, de EU en bij een gemengd verdrag ook de lidstaten). In geval van een gemengd verdrag dient in Nederland de ministerraad vooraf in te stemmen met de ondertekening van het verdrag. Vervolgens zal de Raad met unanimitéit – op voorstel van de Commissie – een besluit tot sluiting (ratificatie) namens de Unie vaststellen. Dit vereist voorafgaande goedkeuring van het Europees Parlement. In het geval van een gemengd verdrag is het overigens gebruikelijk dat de Raad wacht met de vaststelling van het besluit tot sluiting totdat de lidstaten hebben aangegeven dat zij hun (grond)wettelijke goedkeuringsprocedures hebben voltooid. In Nederland zal in het geval van een gemengd verdrag na ondertekening de Raad van State gevraagd worden over het verdrag een advies uit te brengen. Daarna zal het verdrag ter goedkeuring aan het parlement moeten worden voorgelegd. Ook zullen Aruba, Curaçao en Sint Maarten worden betrokken vanwege hun positie als Landen en Gebieden Overzee (LGO). Na goedkeuring door het parlement kan Nederland het verdrag ratificeren. Het verdrag treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand nadat de EU (en bij een gemengd verdrag ook alle lidstaten) enerzijds, en tweederde van de ACS-landen anderzijds het verdrag geratificeerd hebben. Het Verdrag van Cotonou dat nu de relatie met deze landen regelt, liep op 28 februari 2020 af maar werd reeds twee keer verlengd, laatstelijk tot 31 november 2021. Het huidige verdrag kan opnieuw tijdelijk verlengd worden, indien besluitvorming binnen de Raad over het Post-Cotonou verdrag niet tijdig is afgerond.

Onder het Post-Cotonou verdrag zal geen directe koppeling meer zijn tussen het verdrag en het EU financieringsinstrumentarium. Onder het Cotonou verdrag was het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) specifiek gereserveerd voor de ACS-landen. De relatie met de ACS-landen wordt onder het huidige MFK gefinancierd uit het brede externe financieringsinstrument voor het Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI), zonder directe koppeling met het Post-Cotonou verdrag. Een tijdelijke verlenging van het Cotonou-verdrag zal evenwel geen financiële consequenties hebben, omdat er geen nieuwe verplichtingen onder het EOF meer kunnen worden aangegaan.

Algehele beoordeling

Het nieuwe verdrag biedt een versterkt politiek partnerschap gebaseerd op gedeelde waarden, belangen en uitdagingen. Het zal een brede overeenkomst zijn gericht op het aangaan van internationale uitdagingen waarvoor versterkte samenwerking tussen de EU en de ACS-landen van belang is, waaronder op de terreinen mensenrechten, klimaat, vrede en veiligheid, migratie en mobiliteit en duurzame ontwikkeling. Het EU onderhandelingsmandaat en de Nederlandse inzet zoals onder meer beschreven in het BNC fiche, verschillende geannoteerde agenda's en verslagen van de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) en de RBZ Ontwikkelingssamenwerking (zie onder andere Kamerstuk 21 501-02, nrs. 2187, 2196, 2202, 2205, 2220 en 2238) en aangenomen moties over Post-Cotonou (motie van het lid Becker Kamerstuk 21 501-04, nr. 208 en motie van het lid Weverling Kamerstuk 35 570 XVII, nr. 15) zijn leidend geweest bij de beoordeling van de voortgang van de onderhandelingen en het onderhandelingsresultaat. Zoals eerder aangegeven in uw Kamer wilde het kabinet de nieuwe partnerschapsovereenkomst in zijn geheel beoordelen. Het kabinet beoordeelt het onderhandelingsresultaat en de ontwerpovereenkomst positief en baseert zich daarbij onder andere op de appreciatie van een aantal voor Nederland belangrijke elementen zoals hieronder beschreven.

Structuur nieuwe partnerschapsovereenkomst

De nieuwe partnerschapsovereenkomst bestaat uit een juridisch bindend overkoepelend verdrag (*Foundation*), waarin gedeelde waarden en principes worden vastgelegd als gemeenschappelijke basis voor de relatie met de drie regio's (Afrika, Caraïben en Stille Oceaan), en daarnaast drie juridisch bindende regionale *compacts* als protocollen bij het verdrag. Daarmee is in de nieuwe partnerschapsovereenkomst, in lijn met onder andere de Nederlandse wens, meer aandacht gekomen voor een regio-specifieke benadering. De Agenda 2030 (Duurzame Ontwikkelingsdoelen), de Europese Consensus voor Ontwikkeling van juni 2017 en de *EU Global Strategy* staan centraal in het partnerschap. De regionale protocollen zullen de bestaande regionale strategieën met de regio's (*Joint Africa-EU Strategy*, de *Joint Caribbean EU Partnership Strategy* en de *Strategy with the Pacific Islands*) vervangen.

De «essentiële elementen», mensenrechten, inclusief seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), en het non-discriminatie principe

Het nieuwe akkoord is, net als het huidige verdrag, gestoeld op de volgende essentiële elementen: mensenrechten, democratische principes, rechtsstaat en non-proliferatie van massavernietigingswapens. Deze elementen vormen het fundament waarop de overeenkomst gebouwd is. Schendingen van een van deze elementen kunnen in urgente gevallen direct reden zijn voor het nemen van passende, proportionele maatregelen. Nederland heeft zich er gedurende de onderhandelingen hard voor gemaakt dat mensenrechten, inclusief Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR), en het non-discriminatiebeginsel stevig verankerd werden in de partnerschapsovereenkomst.

Zowel de *Foundation* als de drie regionale protocollen bevatten belangrijke afspraken op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstaat onder andere gericht op gendergelijkheid, non-discriminatie en goed bestuur. Zo bevestigen partijen hun intentie om het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (ICC) te ratificeren en implementeren en wordt bovendien expliciet verwezen naar het belang van het

effectief functioneren van het ICC waarbij partijen hun inzet benadrukken om medewerking met het hof te verlenen. Dit is een belangrijke gemeenschappelijke ondersteuning van het belang van het ICC, zeker ook gegeven de eerdere terugtrekking uit het Statuut van Rome door Burundi en de aankondiging van deze intentie door andere Afrikaanse landen. Het verdrag gaat specifiek in op seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) met verwijzing naar de *Beijing Declaration and Platform for Action*, het *Programme of Action of the International Conference on Population and Development* en regionale verklaringen zoals het Maputo Actieplan (2016–2030), de *Montevideo Consensus on Population and Development* en de *Asian and Pacific Ministerial Declaration on Population and Development*. Het verdrag benadrukt onder andere het belang van keuzevrijheid en zelfbeschikking, universele toegang tot kwalitatieve en betaalbare informatie en voorlichting over seksualiteit en reproductie, en het bieden van seksuele en reproductieve gezondheidszorg.

Het EU onderhandelingsmandaat bevatte verwijzingen naar het versterken van gendergelijkheid en het volledig toepassen van het non-discriminatiebeginsel met betrekking tot etniciteit, geslacht, leeftijd, handicap, godsdienst of geloof, seksuele gerichtheid en genderidentiteit. Het non-discriminatiebeginsel is opgenomen in artikel 9, lid 2 van het Verdrag: *The Parties shall commit to the promotion of universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all, without discrimination based on any ground including sex, ethnic or social origin, religion or belief, political or any other opinion, disability, age, or other status*. De ACS-onderhandelaars konden niet akkoord gaan met het letterlijk benoemen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in de tekst. Het kabinet betreurt dit, maar het non-discriminatiebeginsel is nog steeds geborgd door de verwijzing naar «other status.» In dit licht, en gezien het feit dat op de andere onderdelen de teksten in lijn zijn met de *European Consensus on Development* en de Nederlandse inzet op het gebied van mensenrechten en SRGR beoordeelt het kabinet deze daarmee per saldo positief.

Migratie en mobiliteit

Op het gebied van migratie en mobiliteit zal de nieuwe overeenkomst, in lijn met het EU migratiepact, inzetten op brede partnerschappen om migratiesamenwerking te verbeteren. Onder Titel VI artikel 62 wordt aangegeven dat het verdrag gebaseerd is op een alomvattende, coherente, pragmatische en gebalanceerde benadering. Onder genoemde titel volgen zes hoofdstukken die betrekking hebben op diverse aspecten van de migratiesamenwerking, van legale migratie, tot de aanpak van irreguliere migratie en bescherming en asiel. Verbeterde samenwerking op terugkeer en overname van irreguliere migranten is een cruciaal element van de overeenkomst, waarover ook een annex met operationele uitwerking is opgenomen (in lijn met motie van het lid Becker Kamerstuk 21 501-04, nr. 208). In deze annex worden concrete afspraken gemaakt over onder andere geldige reisdocumenten en maximale reactietermijnen bij verzoeken tot terugkeer en overname van irreguliere migranten.

Zoals hieronder nader toegelicht onder het kopje «niet-naleving van verplichtingen onder het verdrag» biedt het nieuwe verdrag de mogelijkheid om passende, proportionele maatregelen te nemen bij niet-naleving van de beginselen uit het verdrag, inclusief op het gebied van migratie (in lijn met motie van het lid Weverling Kamerstuk 35 570 XVII, nr. 15). Dit is een concrete aanvulling op de huidige overeenkomst, waarin alleen werd verwezen naar de mogelijkheid tot het nemen van maatregelen bij niet-naleving van de essentiële elementen van het

verdrag en is daarmee ook een belangrijke aanvulling op het gebied van migratiesamenwerking tussen de EU en de ACS-landen. Zoals beschreven in het BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 2469) over het EU onderhandelingsmandaat vindt het kabinet het belangrijk dat in een nieuw verdrag duidelijk wordt hoe afspraken zullen worden geïmplementeerd en gemonitord en dat de EU consequenties zal verbinden aan het systematisch niet nakomen van (terugkeer-)afspraken. Het kabinet beoordeelt bovenstaande bepalingen op het gebied van migratie en mobiliteit positief en in lijn met de Nederlandse inzet.

Klimaat, duurzame ontwikkeling en handel

In de nieuwe partnerschapsovereenkomst zijn belangrijke passages opgenomen over versterkte samenwerking op het gebied van klimaat en duurzame ontwikkeling waarbij de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDGs) en het Klimaatakkoord van Parijs leidend zijn. Het verdrag gaat onder andere in op de gevaren en negatieve gevolgen van klimaatverandering en verbindt partijen aan de inzet op klimaatactie gericht op adaptatie en mitigatie.

Het Post-Cotonou verdrag richt zich daarnaast onder meer op het creëren van eerlijke banen en het versterken van de positie van gemarginaliseerde groepen, vrouwen en jongeren. Het nieuwe verdrag benoemt een aantal prioriteitssectoren voor samenwerking, waarin kansen liggen voor waardetoevoeging en het creëren van fatsoenlijk werk. Naast samenwerking op het gebied van duurzame agrarische producten, is er aandacht voor de verdere ontwikkeling van dienstensectoren als duurzaam toerisme, duurzame energie, ICT en transport. Digitalisering van economieën is een belangrijk aandachtsgebied binnen de overeenkomst. Handel wordt in de overeenkomst genoemd als belangrijk middel om de ACS-landen verder te integreren in (sub-)regionale en mondiale waardenketens en om duurzame groei en ontwikkeling te bevorderen. Ook de realisatie van de African Continental Free Trade Agreement (AfCFTA) kan daaraan positief bijdragen. De Economische Partnerschapsovereenkomsten (EPAs) blijven leidend in de handelsrelaties tussen de EU en de ACS-landen.

De partnerschapsovereenkomst bevat uitgebreide afspraken over bovenstaande onderwerpen, die van groot belang zijn in het aangaan van gezamenlijke uitdagingen en die bijdragen aan een meer gelijkwaardig partnerschap. De overeenkomst geeft op dit gebied een compleet beeld en het kabinet beoordeelt het onderhandelingsresultaat op deze onderwerpen dan ook positief.

Niet-naleving van verplichtingen onder de overeenkomst

De partnerschapsovereenkomst biedt de mogelijkheid om passende, proportionele maatregelen te nemen bij niet-naleving van de beginselen uit het verdrag. Hiertoe bevat de tekst een uitgebreide beschrijving van de te nemen stappen bij niet-naleving inclusief het daarbij behorende tijdsplan. In het geval van urgente gevallen van schending van de essentiële elementen van het verdrag (mensenrechten, democratische principes, rechtsstaat en non-proliferatie van massavernietigingswapens) kan er direct over worden gegaan tot het nemen van maatregelen. Zoals eerder aan de Kamer gecommuniceerd (Kamerstuk 35 570 XVII, nr. 50) schrijft het nieuwe verdrag echter, net als het huidige verdrag, niet voor welke maatregelen moeten worden genomen. Het is aan de afzonderlijke partijen om te bepalen welke maatregelen passend en proportioneel zijn. De EU kan in dergelijke gevallen dus zelf bepalen welke maatregelen genomen kunnen worden en hierbij het volledige EU instrumentarium inzetten. Voor wat betreft migratie kunnen onder meer visamaatregelen

genomen worden zoals uw Kamer via de BNC-fiches over het EU-migratiepact is toegekomen.

Institutionele structuur, betrokkenheid derde landen en einddatum

De partnerschapsovereenkomst laat een modernisering zien op het gebied van de institutionele structuur. Deze beweegt mee met de meer regionale benadering, waarbij het gewicht minder op de EU-ACS structuren ligt, en meer op de relatie tussen de EU en de drie afzonderlijke regio's. Zo worden regionale bijeenkomsten voorzien op onder meer ministerieel niveau en tussen parlementsleden uit de desbetreffende regio's en vertegenwoordigers van het Europees Parlement en wordt onder het Afrika protocol regelmatig verwezen naar bestaande structuren onder de Afrikaanse Unie (AU). Institutionele structuren op EU-ACS niveau blijven echter ook bestaan.

De institutionele structuur is niet zodanig verlicht als het kabinet gewent had en zoals beschreven in de inzet in het BNC-fiche over het EU onderhandelingsmandaat. Tegelijkertijd is de verschuiving naar de regionale protocollen, in lijn met de Nederlandse wens, goed zichtbaar en zijn veel institutionele structuren vrijblijvend en afhankelijk van de wensen van beide partijen.

De partnerschapsovereenkomst legt vast dat actieve betrokkenheid van belanghebbenden, zoals het maatschappelijk middenveld, lokale autoriteiten en de private sector, voorzien is bij het verdrag. Hiertoe worden, waar relevant, mechanismen opgezet om deze betrokkenheid te bevorderen.

De overeenkomst gaat ook in op de mogelijkheden voor niet ACS-landen om betrokken te worden bij het verdrag. Zo kunnen niet-ACS landen ook partij worden bij het verdrag en wordt de mogelijkheid voor Afrikaanse landen die niet tot de ACS-landen behoren om betrokken te worden met het oog op regionale en continentale uitdagingen expliciet benoemd. Daarnaast kunnen derde landen en organisaties een *observer* status krijgen bij de opgezette instituties.

In de overeenkomst wordt apart ingegaan op de status van de Landen en Gebieden Overzee (LGO) en *Outermost Regions* (OR) waarmee de banden versterkt zullen worden en welke een *observer* status krijgen in de regionale instituties. Overigens wordt er voor het Meerjarig Financiële Kader (2021–2027) een nieuw Raadsbesluit opgesteld dat de relaties tussen de EU en de Landen en Gebieden Overzee (LGO), inclusief Groenland moet gaan regelen (zie het BNC-fiche hierover, Kamerstuk 22 112, nr. 2670) waaraan ook financiering wordt verbonden.

De betrokkenheid van derde landen en organisaties bij de overeenkomst beoordeelt het kabinet niet als optimaal. De manier waarop derde landen partij kunnen worden en de betrokkenheid van Noord-Afrikaanse landen had wat Nederland betreft explicieter gekund. Daar staat tegenover dat de betrokkenheid van LGOs middels een *observer* status expliciet vermeld wordt wat een belangrijke en nuttige aanvulling is ten opzichte van het huidige verdrag.

In het verdrag wordt een einddatum vastgesteld. De Post-Cotonou overeenkomst wordt in eerste instantie vastgesteld voor twintig jaar nadat deze in werking is getreden en drie jaar voor deze datum zal de dialoog gestart worden over het vervolg of de afloop van het verdrag.

Het kabinet is tevreden met de afspraak over een einddatum van het verdrag, zoals ook in het BNC-fiche over het EU onderhandelingsmandaat toegelicht.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag