

Vergaderjaar 2018–2019

35 062

Goedkeuring van de op 21 december 2015 te Astana tot stand gekomen Versterkte Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds (Trb. 2016, 91)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 februari 2017 en het nader rapport d.d. 19 oktober 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 november 2016, no. 2016002062, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende goedkeuring van de op 21 december 2015 te Astana tot stand gekomen Versterkte Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds (Trb. 2016, 91), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar merkt op dat de toelichting op enkele punten aanvulling behoeft.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 november 2016, no. 2016002062, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 februari 2017, nr. W02.16.0382/II, bied ik U hierbij aan.

1. Verschil met eerdere overeenkomst

De toelichting vermeldt dat de overeenkomst kan worden gezien als een actualisering van de bestaande Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst (hierna: PSO) van de Europese Unie en Kazachstan uit 1995. De nieuwe overeenkomst biedt versterkte handvatten om de politieke en

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

economische samenwerking vorm te geven, waarbij fundamentele internationaalrechtelijke waarden en democratische beginselen de uitgangspunten zijn, aldus de toelichting.²

De Afdeling merkt op dat de toelichting met bovengenoemde algemene bewoordingen, onvoldoende duidelijk maakt wat de inhoudelijke verschillen tussen de bestaande en de nieuwe PSO zijn. Zij adviseert de toelichting op dit punt nader te concretiseren.

1. Verschil met eerdere overeenkomst

Conform het advies van de Afdeling advisering is in paragraaf I (Algemene inleiding) een alinea toegevoegd waarin de belangrijkste verschillen tussen de eerdere partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst en de Versterkte partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst zijn beschreven.

2. Voorlopige toepassing

De nieuwe PSO heeft een gemengd karakter. De materie die de overeenkomst bestrijkt, is breder dan de exclusieve bevoegdheden van de EU en daarom moeten ook alle EU-lidstaten het verdrag ratificeren.³ Delen van de nieuwe PSO worden voorlopig toegepast. Het betreft, aldus de toelichting, een voorlopige toepassing door de EU en deze kan daarom ook alleen op die onderdelen van de overeenkomst zien die onder de EU-bevoegdheden vallen. De lidstaten hebben via de Raad op 26 oktober 2015 met het Besluit tot ondertekening en voorlopige toepassing van de overeenkomst ingestemd. De toelichting bevat een opsomming van delen van de overeenkomst die met ingang van 1 mei 2016 voorlopig worden toegepast, «voor zover deze delen aangelegenheden betreffen die onder de bevoegdheid van de Unie vallen», aldus de toelichting.⁴

Met deze passage laat de toelichting te zeer in het midden in hoeverre de in de toelichting genoemde delen van het verdrag aangelegenheden zijn die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen en om die reden al voorlopig toegepast worden. De Afdeling acht het mede met het oog op een betekenisvolle invulling van de taak van de (mede)wetgever bij de goedkeuring van gemengde verdragen, wenselijk dat de toelichting op dit punt meer duidelijkheid biedt.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het vorenstaande aan te vullen.

2. Voorlopige toepassing

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is in paragraaf I een sub-paragraaf toegevoegd over de «Aard van de Overeenkomst». In deze nieuwe paragraaf wordt het gemengd karakter van de Overeenkomst toegelicht. Beschreven is dat de Overeenkomst afspraken bevat met betrekking tot onderwerpen die tot de exclusieve bevoegdheid van de EU behoren en afspraken met betrekking tot onderwerpen die onder de gedeelde bevoegdheid van de EU en haar lidstaten vallen. Daarnaast bevat de Overeenkomst onderwerpen die onder de ondersteunende, coördinerende en aanvullende bevoegdheden van de Unie vallen. Bij elk type bevoegdheid wordt verwezen naar relevante titels in de Overeenkomst.

² Memorie van toelichting, I Algemene inleiding.

³ Memorie van toelichting, I Algemene inleiding.

⁴ Memorie van toelichting, I Algemene inleiding.

Verder is in de navolgende sub-paragraaf over de «Voorlopige toepassing» een zin in de eerste alinea ingevoegd en een nieuwe alinea toegevoegd. De ingevoegde zin bevat een verwijzing naar een Raadsbesluit voor de uitleg dat enkel die onderdelen van de Overeenkomst voorlopige toegepast kunnen worden die onder de bevoegdheden van de EU vallen. In de toegevoegde alinea wordt uitgelegd dat het karakter van een EU-bevoegdheid (dus exclusief, gedeeld, etc.) hierbij niet bepalend is, zodat de voorlopige toepassing geen indicatie geeft welke bepalingen onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting enkele redactionele correcties aan te brengen.

Voorts is artikel 2 van het wetsvoorstel aangepast voor wat het moment betreft waarop de wet in werking zal treden.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok