

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemene inleiding

De Europese Unie en Canada

Canada, de Europese Unie (de EU) en Nederland zijn gelijkgezinde partners met gemeenschappelijke belangen en gedeelde waarden inzake democratische beginselen, mensenrechten, fundamentele vrijheden, de rechtsstaat en goed bestuur. Als lid van de G7 en als NAVO-bondgenoot is en blijft Canada een belangrijke strategische partner voor de EU en voor Nederland. De Strategische Partnerschapsovereenkomst houdt in dat de partijen samenwerken om deze gedeelde waarden te borgen. Iets wat, in een onzekere en veranderende wereld waarin deze gemeenschappelijke waarden onder druk staan, des te belangrijker is. Nederland en de EU hebben een gedeeld verleden met Canada en tevens de gezamenlijke wens om een positieve relatie te behouden. Het afsluiten van een partnerschapsovereenkomst met Canada biedt de basis om de nauwe politieke relaties hechter te maken en om effectiever gezamenlijk op te treden in internationaal verband.

Tegelijkertijd met deze Strategische partnerschapsovereenkomst (Strategic Partnership Agreement, SPA) is onderhandeld over een handelsakkoord tussen de EU en Canada (CETA). CETA is tegelijkertijd met het SPA ondertekend op 30 oktober 2016 en wordt via een apart goedkeuringstraject voorgelegd. Bijzonder ernstige schending van de essentiële elementen van de SPA kan bovendien leiden tot opschorting van CETA.

Partnerschapsovereenkomsten

Partnerschapsovereenkomsten met derde landen zijn gebaseerd op artikel 37 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en op artikel 212 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het doel van partnerschapsovereenkomsten is het bieden van een raamwerk voor politiek dialoog, en het ontwikkelen en versoepelen van handel en investeringen tussen de EU en het betreffende land. Democratie, respect voor mensenrechten en respect voor de principes van

het internationale recht zijn algemene principes die ten grondslag liggen aan deze EU-verdragen met derde landen. Bovengenoemde aspecten zijn ook in deze Overeenkomst opgenomen. Hierbij is met name de opname van een aantal standaardclausules van belang, te weten: de eerbiediging van mensenrechten, het tegengaan van massavernietigingswapens, het bevestigen van de rol van het Internationaal Strafhof, de bestrijding van terrorisme, het tegengaan van de verspreiding van illegale kleine wapens en effectief multilateralisme. Deze standaardclausules bieden het raamwerk waarbinnen de politieke dialoog gevoerd kan worden, maar ook waarbinnen economische samenwerking plaats kan vinden. De Overeenkomst voorziet namelijk ook in sectorale samenwerking op diverse terreinen.

Geschiedenis en totstandkoming van de Overeenkomst

De EU en Canada delen een traditie van nauwe politieke en economische samenwerking, die formeel teruggaat tot 1976, toen de EU een kaderovereenkomst¹ sloot met Canada, de eerste EU-overeenkomst met een OESO-land. Deze Overeenkomst bood lange tijd het passende kader om de betrekkingen te verdiepen en de samenwerking tussen de partijen te intensiveren. Dit kader werd in 1990 aangevuld met een gemeenschappelijke verklaring over de trans-Atlantische betrekkingen. Deze verklaring, ondertekend door de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Canada, anderzijds, heeft het partnerschap op een aantal gebieden, zoals economische, wetenschappelijke en culturele samenwerking, zowel op bilateraal als multilateraal niveau versterkt.

Vervolgens werden de gezamenlijke politieke verklaring van Canada en de EU en het actieplan van 1996 vastgesteld om de samenwerking bij de verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen verder te versterken op basis van gemeenschappelijke waarden waaraan zij fundamenteel belang hechten.

De partijen hebben in 2004 een partnerschapsagenda goedgekeurd die erop is gericht de internationale veiligheid, wereldwijde economische welvaart en samenwerking bij aangelegenheden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken te ondersteunen, wereldwijde en regionale problemen aan te pakken en de burgers van de EU en Canada dichter bij elkaar te brengen. Met de partnerschapsagenda werd een dialoog ingesteld die een meer strategische, duurzame en coherente aanpak mogelijk maakte van kwesties die Canada en de EU aangaan en waarbij een steeds groter aantal sectoren betrokken is.

De Raad van de Europese Unie heeft op 8 december 2010 de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid gemachtigd om te onderhandelen over een verdrag tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Canada, anderzijds. De onderhandelingen over de Overeenkomst zijn in september 2011 van start gegaan.

Op 13 april 2015 heeft de Commissie voorstellen gedaan voor de ondertekening en voorlopige toepassing van het verdrag door de EU. Vervolgens heeft de Raad op 28 oktober 2016 (unaniem) ingestemd met de besluiten over ondertekening en voorlopige toepassing van SPA.² Op 30 oktober 2016 is SPA ondertekend voor Canada, de EU-lidstaten, de Europese Raad en de Europese Commissie. Het Europees parlement heeft op 15 december 2017 de SPA goedgekeurd. Gelet op de gemengde aard

¹ De op 6 juli 1976 te Ottawa tot stand gekomen Kaderovereenkomst voor commerciële en economische samenwerking tussen de Europese Gemeenschappen en Canada (PbEG 1976, L 260).

² Besluit (EU) 2016/2118 van de Raad van 28 oktober 2016 betreffende de ondertekening namens de Unie en de voorlopige toepassing van de overeenkomst inzake een strategisch partnerschap tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Canada, anderzijds (PbEU 2016, L 329).

van de Overeenkomst (zie pagina 4), dienen de lidstaten de Overeenkomst ook goed te keuren volgens hun nationale goedkeuringsprocedures.

Doelstellingen van de Overeenkomst

De samenwerking tussen de EU en Canada is in de loop van de tijd verder ontwikkeld en omvat een groot aantal sectoren, zoals milieu, justitie en veiligheid, migratie en integratie, onderwijs, cultuur, mensenrechten, uitwisselingsprogramma's voor jongeren en transportveiliging.

Het doel van de Overeenkomst is tweeledig: i) 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 en ii) nauwere samenwerking op een groot aantal beleidsgebieden die verder reiken dan enkel handel en economie.

De Overeenkomst draagt in grote mate bij tot de verbetering van het partnerschap dat is gebaseerd op de gemeenschappelijke waarden van de EU en Canada, zoals het waarborgen van de democratische beginselen en de mensenrechten en fundamentele vrijheden, de rechtsstaat, internationale vrede en veiligheid.

Beoordeling van de Overeenkomst

De regering oordeelt dat de Overeenkomst een impuls zal geven aan de lange traditie van samenwerking tussen de EU en Canada. De Overeenkomst biedt een versterkt kader om de politieke, economische en strategische samenwerking te verdiepen.

De regering ondersteunt de doelstellingen van de Overeenkomst. In Canada heeft de Unie een gelijkgezinde partner waarmee nauwe samenwerking voor de hand ligt. Deze Overeenkomst is een volgende stap in de verdieping van de reeds jarenlange traditie van gezamenlijk optrekken in internationale fora ter bevestiging van onze gedeelde waarden. Bovendien schetst de Overeenkomst een belangrijk kader waarbinnen ook de economische betrekkingen geïntensiveerd zullen worden en het handelsakkoord (CETA) van kracht zal worden.

Nadruk van de samenwerking ligt op dossiers als bevordering van de internationale rechtsorde, effectief multilateralisme, terrorismebestrijding en duurzame ontwikkeling. Samenwerking met Canada op deze dossiers is uitdrukkelijk in het Nederlandse belang.

Aard van de Overeenkomst

De onderhavige Overeenkomst heeft een gemengd karakter. Naast de Unie dienen daarom ook de lidstaten partij te worden bij de Overeenkomst. De artikelen 2 tot en met 6 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) bakenen de EU-bevoegdheden af.

De Overeenkomst omvat verschillende onderwerpen, met name op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Voor het GBVB (artikel 2, lid 4 VWEU) geldt dat de lidstaten bevoegd zijn om extern naast de Unie op te treden. Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren. Het gaat dan met name om bepalingen in titel II («rechten van de mens, fundamentele vrijheden, democratie en de rechtstaat»), titel III («internationale vrede en veiligheid en effectief multilateralisme») en hoofdstuk VI («politieke dialoog en raadplegingsmechanismen»).

De Overeenkomst bevat ook onderwerpen die onder de gedeelde bevoegdheid van de EU en de Lidstaten vallen (zie art. 4 VWEU). Het gaat in de Overeenkomst met name om bepalingen in titel V («Justitie, vrijheid en veiligheid») en titel IV («economische en duurzame ontwikkeling»).

Hierbij dient echter wel aangetekend te worden dat telkens wanneer de Unie interne EU-wetgeving vaststelt op basis van een gedeelde bevoegdheid de Unie op grond van art. 3, lid 2, VWEU o.a. exclusief bevoegd wordt om internationale overeenkomsten te sluiten op deze terreinen wanneer deze Overeenkomsten die interne EU-wetgeving kunnen aantasten of de strekking daarvan kunnen wijzigen. De omvang en de uitoefening van EU-bevoegdheden is dus geen statisch gegeven, maar van rechtswege voortdurend in ontwikkeling.

Daarnaast bevat de Overeenkomst ook parallelle bevoegdheden die de lidstaten en de EU gelijktijdig kunnen uitoefenen (zie art. 4, lid 3, VWEU). In dit verband kan (o.a.) gewezen worden op artikel 15 («samenwerking inzake kennis, onderzoek, innovatie en communicatietechnologie»). Voorts bevat de Overeenkomst ondersteunende, coördinerende of aanvullende bevoegdheden in de zin van artikel 6 VWEU. Het gaat dan bijv. om bepalingen in artikel 14 («welzijn van de burgers») en artikel 16 («bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, onderwijs en jeugd, en contacten tussen mensen»).

Voorlopige toepassing

afwachting van de inwerkingtreding van de Overeenkomst kunnen de Europese Unie en Canada, overeenkomstig artikel 30, tweede lid, van de Overeenkomst, delen van het verdrag op voorlopige basis toepassen, voor zover deze delen aangelegenheden betreffen die onder de bevoegdheid van de Unie vallen. De EU kan geen (delen van) bepalingen voorlopig toepassen die niet vallen binnen de EU-bevoegdheden. Raadsbesluit 2016/2118 zet de reikwijdte van de voorlopige toepassing door de EU uiteen. Met ingang van 1 april 2017 worden de volgende bepalingen voorlopig toegepast:

- a) Titel I: artikel 1;
- b) Titel II: artikel 2;
- c) Titel III: artikel 4, lid 1, artikel 5 en artikel 7, onder b);
- d) Titel IV:
 - artikel 9, artikel 10, leden 2 en 3, artikel 12, leden 4, 5 en 10, artikel 14, artikel 15, artikel 16 en artikel 17;
 - artikel 12, leden 6 tot en met 9, en artikel 13, uitsluitend voor aangelegenheden waarvoor de Unie haar bevoegdheden reeds intern heeft uitgeoefend;
- e) Titel V: artikel 23, lid 2;
- f) Titel VI: artikel 26, artikel 27 en artikel 28;
- g) Titel VII: artikel 29, artikel 30, artikel 31, artikel 32, artikel 33 en artikel 34, voor zover deze bepalingen noodzakelijk zijn voor de voorlopige toepassing van de Overeenkomst.

Een ieder verbindende bepalingen

Aan de Overeenkomst kunnen, naar het oordeel van de regering, slechts beperkt rechtstreeks rechten worden ontleend door burgers, in de zin van artikel 93 en 94 van de Grondwet. De Overeenkomst betreft voor het overgrote deel verplichtingen tussen de partijen.

In enkele bepalingen zijn afspraken opgenomen waaraan door de rechter rechtstreekse werking toegekend zou kunnen worden. Dit betreft de onderwerpen visumvrij reizen (art. 23) en consulaire bescherming (art. 24).

Opschorting van de Overeenkomst

In bijzonder dringende gevallen van schending van de essentiële elementen van de strategische partnerschapsovereenkomst zouden andere passende maatregelen kunnen worden genomen (artikel 28) of zou

de strategische partnerschapsovereenkomst kunnen worden opgeschort. De strategische partnerschapsovereenkomst erkent eveneens dat in zulke extreme situaties een partij de procedure kan inleiden om de brede economische en handelsovereenkomst (CETA) tussen de EU en Canada te beëindigen.

II Artikelsgewijze toelichting

Preambule

In de preambule worden de gedeelde waarden die het fundament vormen van de Overeenkomst, zoals de bevordering van de internationale beginselen van vrede en veiligheid en de rechtsstaat, herbevestigd en wordt de wederzijdse wens tot nauwe samenwerking onderstreept.

Titel I: Algemene beginselen (artikel 1)

In artikel 1 onderschrijven de partijen de gemeenschappelijke beginselen die in het Handvest van de Verenigde Naties zijn vastgelegd. Gezien hun strategische betrekkingen streven de partijen naar meer samenhang in hun samenwerking op bilateraal, regionaal en multilateraal niveau. Deze Overeenkomst is gestoeld op basis van gemeenschappelijke waarden, de beginselen van dialoog, wederzijds respect, gelijkwaardig partnerschap, consensus en eerbiediging van het internationaal recht.

Titel II: Rechten van de mens, fundamentele vrijheden, democratie en rechtsstaat (artikel 2)

In dit artikel worden de politieke beginselen van de Overeenkomst vastgelegd. Er wordt herbevestigd dat eerbiediging van de democratische beginselen, de fundamentele rechten van de mens, fundamentele vrijheden en het beginsel van de rechtsstaat, essentiële elementen zijn die als uitgangspunt moeten dienen van het binnenlands en buitenlands beleid van de partijen.

Titel III: Internationale vrede en veiligheid en effectief multilateralisme (artikel 3 tot en met 8)

Op basis van art. 3 tot en met 8 intensiveren partijen de dialoog en samenwerking op het gebied van buitenland- en veiligheidsbeleid en effectief multilateralisme.

In deze artikelen zeggen partijen toe samen te werken aan de bestrijding van massavernietigingswapens, onder andere in de vorm van verdere ontwikkeling van systemen van controle op de uitvoer van massavernietigingswapens en de instelling van regelmatige ontmoetingen opdat de samenwerking met betrekking tot non-proliferatie en ontwapening verder kan worden ontwikkeld.

Verder worden afspraken gemaakt om de illegale handel in handvuurwapens, lichte wapens en munitie te bestrijden. Tevens hebben de partijen vastgelegd dat samengewerkt zal worden teneinde vrede en de internationale rechtsorde te bevorderen. Het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof is daartoe een effectief instrument; partijen zijn verplicht het Statuut te ratificeren en ten uitvoer te leggen.

Tot slot wordt bepaald dat partijen samenwerken op het gebied van terrorismebestrijding en effectief multilateralisme, ter bevordering van internationale vrede en stabiliteit.

Titel IV: Economische en duurzame ontwikkeling (artikel 9 tot en met 17)

De partijen erkennen dat duurzame globalisering en grotere welvaart alleen kunnen worden verwezenlijkt door een open wereldeconomie die op marktbeginselen, een effectieve regelgeving en sterke mondiale instellingen is gebaseerd. Aan de hand van de artikelen 9 tot en met 12 zeggen de partijen toe om te werken tot wederzijds voordeel om internationale handel te bevorderen op een wijze die bijdraagt aan duurzame ontwikkeling. Om hun economische samenwerking te versterken en te ontwikkelen, nemen de partijen de beginselen van goed bestuur op belastinggebied (zoals transparantie en het voorkomen van schadelijke belastingpraktijken (handhaving OESO-richtlijnen)) in acht. In artikel 13 verbinden de partijen zich er toe hun langdurige samenwerking te erkennen en uit te breiden en zij streven ernaar om uitwisseling van ervaringen op beleidsgebieden van wederzijds belang aan te moedigen. Tot deze beleidsgebieden behoren onder meer: landbouw, visserij, internationaal ocean- en maritiem beleid, plattelandsontwikkeling, internationaal vervoer, werkgelegenheid, en kwesties inzake de Noordpool, met inbegrip van wetenschap en technologie.

In artikel 14 tot en met 16 erkennen de partijen het belang van welzijn en veiligheid van burgers. Tevens zullen de partijen zich blijven inzetten om samen te werken op gebied van wetenschap, technologie, onderzoek en innovatie. Tot slot spannen partijen zich in om de langdurige culturele, taalkundige en traditionele banden die de verstandhouding tussen hen heeft versterkt te blijven voeden.

In artikel 17 bevestigen de partijen dat zij in voorkomende gevallen wensen samen te werken op het gebied van rampenparaatheid en het beheer van noodsituaties.

Titel V: Justitie, vrijheid en veiligheid (artikel 18 tot en met 25)

In deze artikelen wordt nauwere justitiële samenwerking afgesproken. De partijen streven ernaar de bestaande samenwerking inzake juridische bijstand en uitlevering te versterken en in voorkomend geval justitiële samenwerking in civiele zaken te ontwikkelen (o.a. middels de verdragen van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht op het gebied van internationale juridische samenwerking en procesvoering alsmede de bescherming van kinderen).

Binnen hun bevoegdheden committeren de partijen zich aan drugsbestrijding inclusief het aanpakken van de maatschappelijke consequenties van drugsmisbruik. Er wordt samenwerking gezocht inzake rechtshandhaving (incl. effectieve uitvoering van het op 15 november 2000 te New York tot stand gekomen VN-Verdrag ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb. 2004, 34)) en de bestrijding van de georganiseerde misdaad en corruptie, namaak, smokkel en illegale transacties. De partijen spannen zich bovendien in om de uitvoering van het op 31 oktober 2003 in New York tot stand gekomen VN-Verdrag tegen corruptie (Trb. 2005, 244) te bevorderen.

De partijen erkennen de noodzaak om samen te werken bij de preventie van het witwassen van opbrengsten van criminele activiteiten. Tevens erkennen de partijen dat cybercriminaliteit een wereldwijd probleem is dat mondiale oplossingen vergt. Hiertoe zal nauwer samengewerkt worden. Daarnaast bevestigen de partijen hun verbintenis om samen te werken en van gedachten te wisselen op het gebied van migratie (met inbegrip van legale migratie, illegale migratie, mensenhandel, migratie en ontwikkeling), asiel, integratie, visa en grensbeheer. De partijen delen de doelstelling van visumvrij reizen tussen de Unie en Canada. In artikel 24 worden afspraken gemaakt over wederzijdse consulaire bescherming.

Tot slot erkennen de partijen dat het nodig is persoonsgegevens te beschermen en spannen zich in om samen te werken om strenge internationale normen te bevorderen.

Titel VI: Politieke dialoog en raadplegingsmechanismen (artikel 26 tot en met 28)

Titel VI betreft de wederzijdse inzet om de politieke dialoog en raadplegingsmechanismen te versterken ter ondersteuning en bevordering van de betrekkingen en ter verdediging van de gemeenschappelijke belangen en waarden. Naast de bestaande regelmatige contacten, o.a. in de vorm van politiek en (hoog) ambtelijk overleg, wordt een interministerieel comité opgericht voorgezeten door de Canadese Minister van Buitenlandse Zaken en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. Dit comité vervangt de trans-Atlantische dialoog en komt jaarlijks of zoals wederzijds overeengekomen bijeen. Voorbereiding van de comité vindt plaats in de verantwoordelijke raads werkgroep. Tevens wordt een gemengd samenwerkingscomité (JCC) opgericht dat jaarlijks bijeenkomt en toeziet op de goede werking van deze Overeenkomst.

Tot slot wordt in artikel 28 de procedure rondom naleving van de Overeenkomst vastgesteld. Voorop staat de inzet om eventuele geschillen in goed overleg op te lossen. In het onwaarschijnlijke geval dat er sprake is van een bijzonder ernstige en grove schending van bepalingen in de Overeenkomst die zien op bescherming van de democratische beginselen, de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zoals vastgelegd in de Universele Verklaring van de rechten van de mens, of van bepalingen die zien op tegengaan van de proliferatie van massavernietigingswapen, kan dat reden zijn tot opschorting van de Overeenkomst. Vastgelegd is eveneens dat een dergelijke bijzonder ernstige en grove schending van de mensenrechten of non-proliferatie reden kan zijn voor de beëindiging van de brede economische en handelsovereenkomst (CETA) tussen de Unie en Canada.

Titel VII: Slotbepalingen (artikel 29 tot en met 34)

Titel VII (artikelen 29 tot en met 34) bevat de slotbepalingen van de Overeenkomst waarin vastgelegd wordt dat geen afbreuk wordt gedaan aan wet- en regelgeving inzake de toegang van het publiek tot officiële documenten en dat de Overeenkomst niet zo wordt uitgelegd dat een partij verplicht is om informatie te verstrekken indien wezenlijke veiligheidsbelangen van die partij in het geding zijn. Daarnaast wordt de procedure rondom inwerkingtreding, beëindiging en wijziging van de Overeenkomst uiteengezet. Tot slot worden het gebied waarop de Overeenkomst van toepassing is en de term «partijen» gedefinieerd.

III Koninkrijkspositie

Het verdrag zal wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden alleen voor het Europese deel van Nederland gelden. De geografische reikwijdte van de Overeenkomst is, waar het de EU-partij betreft, vastgelegd in artikel 33, dat de reikwijdte beperkt tot «elk gebied waarop de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond van toepassing zijn, onder de in die verdragen neergelegde voorwaarden». Op grond van artikel 52, lid 2, VEU en artikel 355, lid 2, VWEU en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de

Europese Unie vallen de Landen en Gebieden Overzee (*in casu* de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en daarnaast Bonaire, Sint Eustatius en Saba) buiten dat toepassingsbereik.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok