

36 857 **Goedkeuring van de op 15 november 2023 te 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)**

Nr. 5 **VERSLAG**
Vastgesteld 18 december 2025

De vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1. <u>Algemene inleiding</u>	1
2. <u>Artikelsgewijze toelichting</u>	11
3. <u>Bijlagen</u>	11
4. <u>Een ieder verbindende bepalingen</u>	11
5. <u>Koninkrijkspositie</u>	11

1. Algemene inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader toe te lichten op welke sectoren zijn bestempeld als prioriteitssectoren voor samenwerking zoals beschreven onder het kopje *klimaat, duurzame ontwikkeling en handel*. Is dit voornamelijk op het gebied van dienstensectoren en digitalisering?

Antwoord:

De prioriteitssectoren voor samenwerking ten behoeve van, onder meer, het creëren van toegevoegde waarde en fatsoenlijke banen, betreffen landbouw en agro-industrie, veeteelt en leder, de blauwe economie, visserij, mijnbouw en winningsindustrieën, de culturele en creatieve sector, duurzaam toerisme, duurzame energie, ICT en vervoer. Dit staat beschreven in artikel 44.

Kan de regering nader toelichting geven over de uitwerking van de motie van het lid Becker van 22 februari 2018 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 208)? Welke concrete afspraken zijn er opgenomen in de Annex?

Antwoord

De motie Becker riep er toe op dat Nederland in zou zetten op concrete afspraken in het Samoa akkoord over het aanpakken van grondoorzaken van migratie, het terugdringen van irreguliere migratie en het terugnemen van uitgeprocedeerde onderdanen. De regering heeft uitvoering gegeven aan de motie door in de verdragsonderhandelingen in te zetten op deze concrete afspraken. De regering is dan ook positief over hoofdstukken 3 en 4 van de Samoa-overeenkomst waarin afspraken over het aanpakken van grondoorzaken van migratie, het terugdringen van irreguliere migratiestromen en het terugnemen van uitgeprocedeerde onderdanen zijn opgenomen.

Op het gebied van terugkeersamenwerking worden in hoofdstuk 4 en bijlage I van de overeenkomst de concrete afspraken over terugkeer en overname uiteengezet. Het betreft hier regelingen omtrent personen die niet in het bezit zijn van een geldig reisdocument, vervoersmiddelen voor terugkeer, terugkeer van niet-begeleide minderjarigen en de mogelijkheid tot het aangaan van bilaterale overeenkomsten of regelingen die de samenwerking op dit thema bevorderen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Raad van State schrijft dat het niet duidelijk is waaruit passende en proportionele maatregelen kunnen bestaan binnen de geschillenregeling. Hoe heeft de regering deze opmerking verwerkt? Graag zien de leden van de VVD-fractie op dit punt een nadere toelichting met de passende en proportionele maatregelen die gelden binnen het Verdrag.

Antwoord

Bij de totstandkoming van de Samoa-overeenkomst is er bewust voor gekozen om passende en proportionele maatregelen niet limitatief of expliciet in het verdrag op te sommen. Deze keuze sluit aan bij de systematiek van en ervaringen met de voorloper van dit verdrag, de op 23 juni 2000 te Cotonou tot stand gekomen Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten, anderzijds (*Trb.* 2001, 57), ook wel bekend als het *Verdrag van Cotonou*. Onder het Verdrag van Cotonou bestond bij diverse partnerlanden aanzienlijke kritiek op de wijze waarop maatregelen¹ werden ingevuld en toegepast. Dat heeft het draagvlak en de effectiviteit van de partnerschappen onder druk heeft gezet. Toch acht de regering het voorstelbaar dat een versterkte politiek dialoog met een evaluatietraject na een schending door een verdragspartij tot een dergelijke maatregel zou kunnen behoren.

Bovendien heeft Nederland zich binnen het kader van de Samoa-overeenkomst ingezet voor een snelle ontwikkeling en uitwerking van het in artikel 101 opgenomen geschillenbeslechtsmechanisme, waar de Europese Commissie momenteel aan werkt. Hiervoor heeft Nederland herhaaldelijk aandacht gevraagd bij de Europese Commissie.

De hoofdonderhandelaars bereikten op 3 december 2020 een politiek akkoord over een nieuwe partnerschapsovereenkomst. Het ontbrak echter tot 18 juli 2023 aan de vereiste unanimitie in de Raad voor vaststellen van het Raadsbesluit tot ondertekening en (gedeeltelijke) voorlopige toepassing van het verdrag. De leden van de CDA-fractie vragen op

¹ Zoals de voorbeelden die in voetnoten 20 en 22 van de memorie van de toelichting bij de wet ter goedkeuring van de Samoa-overeenkomst zijn opgenomen.

welke onderdelen van het Verdrag er geen unanimititeit bereikt kon worden binnen de Raad. Wat was het standpunt van Nederland op deze onderdelen waar geen unanimititeit op gevonden kon worden?

Antwoord

In de Brusselse onderhandelingen over het vaststellen van dit Raadsbesluit verbonden enkele lidstaten zwaarwegende wensen op grotendeels andere, inhoudelijk ongerelateerde, dossiers aan hun goedkeuring van de Samoa-overeenkomst. Gelet hierop liet de vaststelling van dit Raadsbesluit op zich wachten. De Nederlandse inzet was er daarbij altijd op gericht om de benodigde unanimititeit te bereiken, opdat het verdrag gedeeltelijk en voorlopig in werking kon treden.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie verwelkomen deze overeenkomst. Zij benadrukken – gezien de veranderende wereldverhoudingen, de opkomst van het mondiale Zuiden, en de groeiende invloed van Rusland en China in het mondiale Zuiden – het belang van dit hernieuwde en gemoderniseerde partnerschap. Zij benadrukken dat het van groot belang is dat dit partnerschap een partnerschap tussen gelijken is dat gezamenlijke ontwikkelingsuitdagingen zoals ongelijkheid en klimaatverandering aanpakt. In hoeverre vindt het kabinet dat aan deze eis van gelijkwaardigheid wordt voldaan door de overeenkomst? In hoeverre ziet het kabinet de overeenkomst als een succesvol middel in de aanpak van klimaatverandering en ongelijkheid? Waaruit blijkt dat? Achten het kabinet de SDG-agenda voldoende geborgd? Waaruit blijkt dat?

Antwoord

De regering is van oordeel dat de Samoa-overeenkomst voldoet aan deze eis van gelijkwaardigheid. Deze gelijkwaardigheid tussen verdragspartijen is niet alleen verankerd in de gedeelde besluitvorming binnen de institutionele structuur van de overeenkomst, maar ook in artikel 2 van de overeenkomst. In het eerste en tweede lid van dit artikel onderstrepen de verdragspartijen onder meer de wederkerigheid, gedeelde verantwoordelijkheid en eerbiediging van het beginsel van soevereine gelijkheid tussen alle staten.

Daarnaast acht de regering de overeenkomst een relevant en nuttig kader voor de aanpak van klimaatverandering en ongelijkheid. Klimaatactie, duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding zijn expliciet verankerd als kerndoelen van de overeenkomst en worden geïntegreerd in sectorale samenwerking, onder meer op het gebied van energie, voedselzekerheid en biodiversiteit. De SDG-agenda is daarbij expliciet als referentiekader opgenomen. Hiermee wordt erop ingezet dat samenwerking plaatsvindt in lijn met internationaal overeengekomen doelen en principes.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft geadviseerd om in de overeenkomst de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties te garanderen, met name door middel van een ‘gestructureerde dialoog en regelmatig overleg met [hen]’. Deze leden lezen dat het Europees Parlement in meerderheid heeft betreurd dat er geen krachtige bepalingen zijn opgenomen voor de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld. In hoeverre is de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld geborgd in de overeenkomst? Hoe kunnen maatschappelijke organisaties deelnemen?

Antwoord

In de overeenkomst wordt het belang van het maatschappelijk middenveld meermaals onderstreept, en wordt de actieve betrokkenheid van maatschappelijke organisaties gewaarborgd. In de algemene bepalingen komt dit onder andere terug in artikelen 2, 5, 11, 17, 24, 50, 54, 63, 64, 78 en 82. De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties wordt herbevestigd in de regionale protocollen van de overeenkomst. Waar relevant zijn mechanismen opgezet om deze betrokkenheid te bevorderen, zoals consultaties van het maatschappelijk middenveld binnen de partnerschapsdialogen.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zich af of het kabinet meer toelichting kan geven over de “gedetailleerde geschillenbeslechtingsprocedure” waar het vernieuwde verdrag in voorziet. Wat voor bescherming biedt dit geschillenbeslechtingsmechanisme aan investeerders en multinationale bedrijven? Hoe vergaand is die bescherming? Hoe verhoudt dit mechanisme zich tot, en gaat dit mechanisme niet ten koste van, nationale overheden en nationale wetgeving, vooral in ontwikkelingslanden en partnerlanden?

Antwoord

De Samoa-overeenkomst voorziet in artikel 101 in een geschillenbeslechtingsprocedure tussen de verdragspartijen. Deze procedure ziet uitsluitend op geschillen tussen staten. Het verdrag bevat geen afspraken over investeringsbescherming.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zien ook dat sommige ACS-landen, vooral in Afrika, echter ernstige bedenkingen hebben geuit tijdens de onderhandelingen over de zogenoemde Economic Partnership Agreements (EPA's), omdat zij vrezen dat deze de ontwikkeling van hun eigen hoogwaardige economie zouden kunnen belemmeren, en waren terughoudend om er ook maar enige verwijzing naar op te nemen in dit verdrag. Hoe duidt het kabinet dit? Wat zegt dit over de bijdrage die handelsverdragen leveren aan duurzame ontwikkeling in partnerlanden?

Antwoord

Het belang van Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's) als instrument voor handelssamenwerking is opgenomen in artikelen 16, aangaande handelssamenwerking in het Regionaal Protocol Afrika, en 50, aangaande handelsbetrekkingen. EPA's houden rekening met de sociaal-economische omstandigheden in ACS-landen. Zo biedt de EU met EPA's bijvoorbeeld verdergaande markttoegang aan ACS-landen dan andersom en kunnen ACS-landen gevoelige sectoren uitzonderen van de handelsafspraken. Ook kunnen de ACS-landen gebruik maken van technische assistentie door de EU ten behoeve van de implementatie van EPA's. Dit kan bijdragen aan de duurzame economische ontwikkeling van ACS-landen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben gezien dat de onderhandelingen over seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en LHBTI-rechten, zeer moeizaam waren, dat meerdere partnerlanden zeer terughoudend stonden tegenover het opnemen van bepalingen over seksuele gerichtheid en genderidentiteit, en dat het in landen – zoals in Nigeria – tot grote onrust onder onderhandelaars en onder de bevolking heeft geleid. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie betreuren dat internationale diplomatie er niet in slaagt om discriminatie op grond van geslacht of seksuele identiteit te verminderen, en voor LHBTI'ers in deze landen op te komen. Betreurt het kabinet dit ook? Hoe heeft het kabinet zich hierover opgesteld in de Europese Raad? Welke rol ziet het kabinet voor Nederland, die altijd

internationaal kartrekker was op deze thema's? En ziet het kabinet andere mogelijkheden in het verdrag om wereldwijd te werken aan het verminderen van discriminatie, criminalisering, en geweld tegen LHBTI'ers, inclusief het toepassen van de doodstraf tegen LHBTI-mensen door verdragspartners?

Antwoord

Nederland heeft zich in EU-verband consequent ingezet voor zo sterk mogelijke mensenrechtenbepalingen, inclusief non-discriminatie, binnen de grenzen van wat in gezamenlijk verband haalbaar was. De regering blijft van mening dat het verdrag, ondanks beperkingen, belangrijke aanknopingspunten biedt om via politieke dialoog, mensenrechtenmechanismen en thematische samenwerking te blijven werken aan SRGR en LHBTI-rechten. Nederland zal zich hier, in EU-verband en bilateraal, voor sterk maken. Ook binnen, onder andere, de VN-mensenrechtenmechanismen en coalities zal Nederland een actieve rol blijven vervullen bij het initiëren van een gezamenlijke inzet om mensenrechtenschendingen op basis van seksuele gerichtheid en genderidentiteit te voorkomen, te adresseren en te veroordelen. De Nederlandse steun aan het maatschappelijk middenveld blijft daarbij cruciaal voor de ondersteuning van LHBTIQ+-personen wereldwijd en als belangrijke informatiebron om de situatie in verschillende landen te monitoren.

Partijen binnen het Verdrag bevestigen onder andere hun intentie om het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (ICC) te ratificeren en te implementeren. De leden van de CDA-fractie constateren dat nog niet alle ACS-landen het Statuut van Rome geratificeerd hebben. Deze leden vragen welke consequenties voor deze landen volgen uit het Verdrag.

Antwoord

De verdragspartijen worden “aangemoedigd” het Statuut van Rome te ratificeren en uit te voeren, zoals bepaald in artikel 19, derde lid. Dit betreft een inspanningsverplichting waaraan het verdrag geen consequenties verbindt.

Op het gebied van migratie en mobiliteit zal de Samoa-overeenkomst, in lijn met het door de Commissie op 23 september 2020 gepresenteerde Asiel- en Migratiepact inzetten op brede partnerschappen om migratiesamenwerking te verbeteren. Verbeterde samenwerking op terugkeer en overname van irreguliere migranten is daarnaast een element van de overeenkomst, waarover in aanvulling een Annex met operationele uitwerking is opgenomen. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan schetsen op welke wijze dit Verdrag en de genoemde Annex in de praktijk zal gaan werken op het gebied van migratie. Welke passende en proportionele maatregelen kunnen op basis van dit Verdrag genomen worden bij niet-naleving van de essentiële beginselen uit het verdrag op het gebied van migratie, die nu nog niet mogelijk zijn?

Antwoord

Het verdrag zet in op brede, strategische partnerschappen met de ACS-landen, inclusief samenwerking op migratie. De partijen zijn overeengekomen dat binnen het verdrag samenwerking op migratiebescherming, terugkeer en overname, en het aanpakken van grondoorzaken moeten samenkomen. Zo bevestigen verdragspartijen in artikel 74 van de overeenkomst dat zij het recht hebben om illegaal verblijvende migranten terug te sturen en herbevestigen zij tevens de wettelijke verplichting van elke EU-lidstaat en elk lid van de Organisatie van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan

(‘OACPS’) om hun eigen onderdanen die illegaal verblijven op, respectievelijk, het grondgebied van de OACPS-leden of het grondgebied van de EU-lidstaten, over te nemen, zonder voorwaarden en zonder andere formaliteiten (behoudens verificatie). De annex bij de overeenkomst geeft verder een operationele uitwerking op het vlak van samenwerking op terugkeer en overname.

Wat betreft de aard van de mogelijk te nemen maatregelen bij niet-naleving op dit deelthema verwijst de regering naar het antwoord bij vraag 3. Hoewel de precieze aard van de te kunnen nemen maatregelen nog nader uitgewerkt wordt, is het voorstelbaar dat bij de niet-naleving van het verdrag, waaronder ook op afspraken over migratie, passende en proportionele maatregelen kunnen worden genomen, zoals intensivering van dialoog, herprioritering van samenwerking of het verbinden van voorwaarden aan samenwerking. Deze mogelijkheden bestonden in deze samenhang onder eerdere kaders nog niet of in beperktere mate en niet zo expliciet.

Het Verdrag van Samoa legt onder andere een basis voor relaties tussen de EU en 47 Afrikaanse landen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij inschat in hoeverre het Samoa-akkoord de positie van de EU ten opzichte van de invloed van China en Rusland in Afrika versterkt?

Antwoord

De Samoa-overeenkomst versterkt de positie van de EU in Afrika door het vastleggen van de kaders voor brede en duurzame partnerschappen met de Afrikaanse ACS-landen. De versterkte relaties met deze landen kunnen eraan bijdragen dat de EU haar strategische belangen in de regio beter kan behartigen, haar invloed vergroten en een stabiele en voorspelbare partner kan zijn op het gebied van handel, investeringen en ontwikkelingssamenwerking. Tegelijkertijd biedt het verdrag een kader om samen met partnerlanden over gezamenlijke prioriteiten zoals handel, migratie en regionale stabiliteit. Dit moet eraan bijdragen dat de positie van de EU in deze landen wordt versterkt, en dus ook de positie ten opzichte van andere spelers, waaronder China en Rusland.

De leden van de CDA-fractie vragen verder welke monitoringmechanismen beschikbaar zijn en hoe Nederland in EU-verband gaat optreden als partnerlanden afspraken structureel niet nakomen? Welke formele evaluatiemomenten zijn er en hoe kan Nederland tussentijds bijsturen of blokkeren?

Antwoord

De Samoa-overeenkomst voorziet in diverse monitoring- en evaluatiemechanismen om een doeltreffende uitvoering te verwezenlijken.² Tot deze mechanismen behoren, onder andere, periodieke evaluaties, gezamenlijke instellingen en politieke dialoog op verschillende niveaus.

De uitvoering van het verdrag, en de dus daarbij horende monitoring en evaluatie, wordt binnen het kader van de in artikel 6 bedoelde partnerschapsdialoog regelmatig besproken. Nederland kan bij de monitoring en evaluatie van de uitvoering van het verdrag, in EU-verband, bijsturen en, indien nodig, eventuele samenwerkingen blokkeren of herprioriteren.

² Zie in dat kader ook artikel 6 van de Samoa-overeenkomst.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een reflectie kan geven op de kritiek die in sommige ACP-landen zou leven dat er met dit Verdrag sprake zou zijn van “neokolonialisme” en “eurocentrisme”.³

Antwoord

De regering deelt deze kwalificatie niet en wijst erop dat het verdrag gezamenlijk is uitonderhandeld, ruimte laat voor regionale differentiatie en expliciet wordt uitgevoerd op basis van de beginselen van wederzijds respect en verantwoordingsplicht, gelijkheid en gedeelde verantwoordelijkheid.

Deze leden vragen tevens hoe de regering denkt te kunnen voorkomen dat de economische component van het Samoa-akkoord leidt tot versterkte afhankelijkheid of eenzijdige handelsvoordelen voor Europese bedrijven.

Antwoord

De economische component van de Samoa-overeenkomst is gericht op duurzame en inclusieve groei. Een Economisch Partnerschapsakkoord (EPA) is een instrument voor handelssamenwerking met ACS-landen. EPA's bieden geen eenzijdige handelsvoordelen voor Europese bedrijven. EPA's houden juist rekening met de sociaal-economische omstandigheden in ACS-landen, door bijvoorbeeld verdergaande markttoegang aan ACS-landen te bieden dan andersom. De regering acht hiermee het risico op versterkte afhankelijkheid beperkt.

Kan de regering daarnaast toelichten hoe Nederland bevordert dat niet alleen overheden, maar ook maatschappelijke organisaties profiteren van het akkoord?

Antwoord

In de overeenkomst wordt het belang van het maatschappelijk middenveld meermaals onderstreept, en wordt de actieve betrokkenheid van maatschappelijke organisaties gewaarborgd. In de algemene bepalingen komt dit onder andere terug in artikelen 2, 5, 11, 17, 24, 50, 54, 63, 64, 78 en 82. De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties wordt herbevestigd in de regionale protocollen van de overeenkomst. Waar relevant zijn mechanismen opgezet om deze betrokkenheid te bevorderen, zoals consultaties van het maatschappelijk middenveld binnen de partnerschapsdialogen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat implementatie van het Verdrag vereist dat deze geratificeerd wordt door de EU, haar lidstaten en minimaal twee derde van de OACPS-leden. De leden van de CDA-fractie vragen wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot de ratificatie door de betrokken landen.

Antwoord

Artikel 98, tweede lid, bepaalt dat het verdrag in werking zal treden op de eerste dag van de tweede maand na de datum waarop de Europese Unie en haar lidstaten en ten minste twee derde van de OACPS-leden hun daartoe vereiste respectieve interne procedures hebben voltooid en de akten waarin zij verklaren zich gebonden te achten, hebben neergelegd bij het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie. Momenteel hebben 17 partijen het verdrag geratificeerd, waarvan 11 OACPS-leden (te

³ <https://ecamaastricht.org/blueandyellow-zoomingin/the-samoa-agreement-eu-relations-with-african-caribbean-and-pacific-countriesnbsp>.

weten: Angola, Botswana, Ivoorkust, Kameroen, Madagaskar, Mozambique, de Salomonseilanden, de Seychellen, Oost-Timor, Tonga en Uganda) en 6 EU-lidstaten (te weten: Denemarken, Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Slowakije).⁴

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot goedkeuring van de Partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de ACS-landen, het zogeheten Verdrag van Samoa.

De leden van de BBB-fractie constateren dat het Verdrag van Samoa is bedoeld als opvolger van het Verdrag van Cotonou, dat ruim twintig jaar van kracht is geweest. Zij missen echter een duidelijke, integrale evaluatie van dat eerdere verdrag. Kan de regering uiteenzetten welke concrete resultaten het Verdrag van Cotonou heeft opgeleverd op het gebied van economische ontwikkeling, stabiliteit, handel en migratie? Kan zij daarbij ook aangeven welke doelstellingen niet of slechts beperkt zijn gerealiseerd en welke lessen hieruit zijn getrokken bij het opstellen van het nieuwe verdrag? Tevens vragen de leden welk totaalbedrag gedurende de looptijd van Cotonou is besteed aan samenwerking met ACS-landen en hoe de effectiviteit van deze middelen is beoordeeld.

Antwoord

Het Verdrag van Cotonou is in 2003 in werking getreden en in 2005 en 2010 herzien om geleerde lessen en een nieuwe realiteit te reflecteren. Dit leidde, onder meer, tot een verbeterde beleidscoherentie en effectiviteit van hulp, evenals clausules voor terrorismebestrijding, en het tegengaan van proliferatie van massavernietigingswapens.⁵ De inspanningen onder Cotonou, en de daaruit voortvloeiende resultaten, dienen in samenhang te worden gezien met parallelle bilaterale inspanningen en inspanningen van lokale en multilaterale actoren.

De Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in 2013 bij een evaluatie geconcludeerd⁶ dat op dat moment de implementatie van het Verdrag van Cotonou in grote lijn voldeed aan Nederlandse sleutelprincipes, waaronder armoedebestrijding en goed bestuur. De IOB concludeerde eveneens dat ontwikkelingssamenwerking via de EU comparatieve voordelen opleverde ten behoeve van regionale integratie. Voortbouwen op deze comparatieve voordelen is één van de redenen om na het aflopen van Cotonou een nieuw verdrag uit te onderhandelen met de ACS-landen. In vergelijking met het Verdrag van Cotonou bevat de Samoa-overeenkomst een aantal innovaties, zoals meer aandacht voor de specifieke regionale verschillen middels regionale protocollen en bredere samenwerking, met juridische afdwingbaarheid, op migratie.

Gedurende de looptijd van het Verdrag van Cotonou (2000-2020) werd samenwerking met de ACS-landen gefinancierd uit het 9^e, 10^e en 11^e Europees ontwikkelingsfonds

⁴ Voor een actueel overzicht van de ratificaties van dit verdrag zie de *Verdragenbank* via <https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/013770>.

⁵ Zie pagina 60-61 van de 'Evaluatie Nederlandse betrokkenheid in de EU-ontwikkelingssamenwerking' van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, uit 2013. Beschikbaar via: <https://www.iob-evaluatie.nl/documenten/2013/03/01/nederlandse-betrokkenheid-in-de-eu-ontwikkelingssamenwerking>.

⁶ Zie in dat kader de 'Evaluatie Nederlandse betrokkenheid in de EU-ontwikkelingssamenwerking' van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, uit 2013. Beschikbaar via: <https://www.iob-evaluatie.nl/documenten/2013/03/01/nederlandse-betrokkenheid-in-de-eu-ontwikkelingssamenwerking>.

(EOF). Het budget van het 9^e EOF (2000-2007) bedroeg EUR 13,8 miljard, het 10^e EOF (2008-2013) EUR 22,7 miljard en het 11^e EOF (2014-2020) EUR 30,5 miljard. Onder het Meerjarig Financieel Kader van 2020-2027 is het EOF komen te vervallen en maken ACS landen aanspraak op financiering onder het NDICI instrument.

De effectiviteit van het EOF is onder andere in kaart gebracht door de IOB met een onderzoek getiteld ‘Nederland en het Europese Ontwikkelingsfonds’ en de jaarlijkse rapportages van de Europese Rekenkamer

De leden van de BBB-fractie vragen de regering inzicht te geven in de financiële omvang van de samenwerking met ACS-landen onder het oude verdrag, zowel via het Europees Ontwikkelingsfonds als via andere EU-instrumenten. Welk deel van deze middelen heeft aantoonbaar bijgedragen aan structurele ontwikkeling en zelfredzaamheid? Kan de regering tevens toelichten hoe binnen het nieuwe verdrag wordt geborgd dat middelen doelgericht worden ingezet en dat ineffektieve bestedingen worden voorkomen.

Antwoord

Gedurende de looptijd van het Verdrag van Cotonou (2000-2020) werd samenwerking met de ACS-landen gefinancierd uit het 9^e, 10^e en 11^e Europees ontwikkelingsfonds (‘het EOF’). Het budget van het 9^e EOF (2000-2007) bedroeg EUR 13,8 miljard, het 10^e EOF (2008-2013) EUR 22,7 miljard en het 11^e EOF (2014-2020) EUR 30,5 miljard. Onder het Meerjarig Financieel Kader van 2020-2027 is het EOF komen te vervallen en maken ACS landen aanspraak op financiering onder het NDICI instrument.

Externe evaluaties, waaronder de in 2017 in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerde evaluatie door een consortium van onderzoeksinstituten, laten zien dat het 11^e EOF een relevant en efficiënt instrument is met bevredigende resultaten⁷. Tegelijkertijd is er altijd ruimte voor verbetering en innovatie, net als bij andere beleidsterreinen. Nederland dringt er altijd op aan dat daar kritisch naar wordt gekeken. Daarnaast heeft de Europese Commissie lessen getrokken die meegenomen zijn in het ontwerpen van nieuwe EU-financieringsinstrumenten, waaronder het risico op overlap tussen het EOF en andere instrumenten, betere monitoring van resultaten op projectniveau en samenhang tussen Europese en nationale initiatieven in een *Team Europe* benadering.

De leden van de BBB-fractie constateren dat nieuw in het Verdrag van Samoa is de sterkere regionale benadering met aanvullende instituties en overlegstructuren op regionaal niveau. De leden vragen welke extra bestuurlijke en financiële lasten hiermee gepaard gaan. Kan de regering een overzicht geven van de verwachte structurele kosten, inclusief de inzet van Nederlandse ambtenaren en middelen? Hoe wordt voorkomen dat deze institutionele uitbreiding leidt tot extra bureaucratie zonder aantoonbare meerwaarde?

Antwoord

De versterkte regionale benadering brengt nauwelijks extra bestuurlijke lasten met zich mee voor Nederland, die worden opgevangen binnen de bestaande capaciteit. De regering ziet de meerwaarde vooral in betere aansluiting bij regionale ontwikkelingen en effectievere samenwerking.

De leden van de BBB-fractie constateren dat het verdrag verplichtingen bevat voor ACS-landen om eigen onderdanen die illegaal in de EU verblijven terug te nemen. Zij vragen of

⁷ Voor het rapport van de in 2017 uitgevoerde evaluatie naar het 11^e EOF; zie: edf-evaluation-final-report_en.pdf

deze verplichting ook al onder het Verdrag van Cotonou gold en in hoeverre deze destijds daadwerkelijk is nageleefd. Kan de regering aangeven welke landen structureel in gebreke bleven en welke consequenties daaraan zijn/werden verbonden? Welke aanvullende waarborgen bevat het Verdrag van Samoa om terugkeerafspraken af te dwingen en welke concrete maatregelen worden genomen bij niet-naleving.

Antwoord

Terugkeer en overname waren ook onder het Cotonou-verdrag onderdeel van de samenwerkingsafspraken. De naleving hiervan was onder dit verdrag wisselend. De Samoa-overeenkomst versterkt, mede op basis van inzet van Nederland, de afspraken door explicietere operationalisering.

Zo bevestigen verdragspartijen in artikel 74 van de overeenkomst dat zij het recht hebben om illegaal verblijvende migranten terug te sturen en herbevestigen zij tevens de wettelijke verplichting van elke EU-lidstaat en elk OACPS-lid om hun eigen onderdanen die illegaal verblijven op, respectievelijk, het grondgebied van de OACPS-leden of het grondgebied van de EU-lidstaten, over te nemen, zonder voorwaarden en zonder andere formaliteiten (behoudens verificatie). De verdragspartijen komen verder overeen toezicht te houden op de uitvoering van deze verplichtingen in het kader van de regelmatige partnerschapsdialoog tussen de partijen. (artikel 74, vijfde lid).

Bij niet-naleving van het verdrag, alsook op dit onderdeel, kunnen, overeenkomstig de procedure in artikel 101, maatregelen worden genomen. Hoewel de precieze aard van de te nemen maatregelen nog nader uitgewerkt wordt, is het voorstelbaar dat bij de niet-naleving van afspraken op dit terrein passende en proportionele maatregelen kunnen worden genomen, zoals intensivering van dialoog, herprioritering van samenwerking of het verbinden van voorwaarden aan samenwerking.

In het verlengde hiervan vragen de leden van de BBB-fractie hoe de geschillenregeling in de praktijk zal functioneren. De Raad van State heeft gewezen op onduidelijkheid over de reikwijdte en de mogelijke sancties. Kan de regering concreet maken welke maatregelen Nederland en de EU bereid zijn te nemen bij structurele schending van verplichtingen, in het bijzonder op het terrein van migratie en terugkeer.

Antwoord

De geschillenregeling functioneert stapsgewijs en is in eerste instantie gericht op dialoog. Bij structurele schendingen kunnen maatregelen worden genomen variërend van opschorting van samenwerking tot herprioritering van financiering, met bijzondere aandacht voor proportionaliteit. Aangaande de nadere uitwerking van de geschillenregeling verwijst de regering naar de antwoorden onder vraag 3, 11 en 21.

De leden van de BBB-fractie vragen welke gevolgen het heeft indien de Tweede Kamer niet instemt met het wetsvoorstel tot goedkeuring. In hoeverre kan Nederland zich in dat geval onttrekken aan verplichtingen die reeds op EU-niveau worden uitgevoerd.

Antwoord

In het geval de Tweede Kamer het wetsvoorstel ter goedkeuring van de Samoa-overeenkomst niet aanneemt, wordt het verdrag niet goedgekeurd en zal het verdrag niet door Nederland geratificeerd kunnen worden. Wegens de gemengde aard van de

overeenkomst dient deze uiteindelijk door partijen, waaronder ook alle EU-lidstaten en twee derde van de OACPS-leden, geratificeerd te worden om volledig in werking te kunnen treden. Mocht de ratificatie van het verdrag namens Nederland definitief uitblijven dan zal het verdrag definitief niet namens de EU, en haar lidstaten, volledig in werking kunnen treden. Daarop zal de EU overgaan tot besluitvorming over het beëindigen van de voorlopige toepassing door de EU van onderdelen die vallen onder de EU-bevoegdheid.⁸ Zolang de overeenkomst voorlopig wordt toegepast door de EU, is Nederland via het EU-lidmaatschap gebonden aan de bepalingen die voorlopig worden toegepast.

2. Artikelsgewijze toelichting

De regering schrijft dat in artikel 17 specifiek aandacht is voor de onderliggende oorzaken van conflicten en preventie, en specifiek ten aanzien van het beheer van grondstoffen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat deze bepalingen in de praktijk toevoegen ten opzichte van bestaande EU-instrumenten en eerdere afspraken onder het Verdrag van Cotonou. Op welke wijze krijgt Nederland via dit verdrag concreet meer mogelijkheden om bij te dragen aan conflictvrij beheer van grondstoffen in partnerlanden, en hoe wordt voorkomen dat deze samenwerking vooral beleidsmatig blijft en onvoldoende doorwerkt op lokaal niveau?

Antwoord

De bepalingen over conflictpreventie en grondstoffenbeheer bouwen voort op bestaande EU-instrumenten, maar versterken deze door ze expliciet te verankeren in het partnerschap. Nederland krijgt hiermee een breder kader om samenwerking te ondersteunen die gericht is op transparant, duurzaam en conflictvrij beheer van grondstoffen, met aandacht voor lokale impact van mijnbouw en ondersteuning van lokale waardetoevoeging.

3. Bijlagen

4. Een ieder verbindende bepalingen

5. Koninkrijkspositie

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of het wetsvoorstel aan de CAS-landen en BES-eilanden is voorgelegd? Zo niet, wanneer zal deze voorlegging plaatsvinden?

Antwoord

Het wetsvoorstel tot goedkeuring van dit verdrag is ter ambtelijke afstemming aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten ('de CAS-landen') voorgelegd. De rijksministerraad

⁸ Besluit (EU) 2023/2861 van de Raad van 20 juli 2023 betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, en de voorlopige toepassing van de 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.

heeft ingestemd met het wetsvoorstel. Tegelijkertijd met de verzending aan de Tweede Kamer is het wetsvoorstel aan de Staten van de CAS-landen overgelegd. De minister van Buitenlandse Zaken is beleidsverantwoordelijk voor de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius ('de BES-eilanden'). Expliciete, afzonderlijke afstemming met de BES-eilanden binnen het verdragskader geschiedt in beginsel alleen indien er bijzondere gevolgen aan de werking van een verdrag voor de eilanden kleven. Hiervan is bij de Samoa-overeenkomst, naar het oordeel van de regering, geen sprake.

De leden van de BBB-fractie merken op dat het verdrag in de Rijksministerraad is besproken. Kan de regering toelichten waarom dit noodzakelijk was en welke specifieke Koninkrijksbelangen hierbij aan de orde waren? Welke zorgen zijn door de Caribische landen ingebracht en hoe zijn deze meegewogen, mede in het licht van het advies van de Raad van State over de Koninkrijkspositie.

Antwoord

Buitenlandse betrekkingen zijn een Koninkrijksaangelegenheid in de zin van artikel 3, eerste lid, onder b, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: 'het Statuut'). Een verdrag is een instrument om buitenlandse betrekkingen aan te gaan. Echter evenals bij de eerdere samenwerkingsverdragen van de EU met derde landen, zal het onderhavige verdrag voor wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor het Europese deel van Nederland kunnen gelden.

Wegens de status die de CAS-landen genieten als LGO en de rol van waarnemer in de instellingen van het Regionaal Protocol Caribisch Gebied (hierna: 'het Regionaal Protocol') die artikel 6, tweede lid, van het Regionaal Protocol aan LGO in het Caribisch gebied toebedeelt, alsook hun geografische ligging in het Caribisch gebied, zijn de regeringen van de CAS-landen, samen met de Nederlandse regering, van mening dat het onderhavige verdrag hun landen 'anderszins raakt' in de zin van artikel 11, derde lid, van het Statuut en artikel 2, derde lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. De regering is tevens van oordeel dat de BES-eilanden, op diezelfde gronden, ook in hun belangen worden geraakt, aangezien zij, evenals de CAS-landen, de status van LGO genieten, en ligging hebben in het Caribisch gebied, en daarmee ook de waarnemersrol op zich kunnen nemen.

In geval van 'anderszins raken' is het gebruikelijk dat voor de parlementaire goedkeuring de rijksprocedure in brede zin wordt toegepast. Deze procedure houdt in dat het verdrag wordt geagendeerd voor de rijksministerraad, dat de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk om advies wordt gevraagd en dat het verdrag aan de Staten van de Caribische landen wordt overgelegd. Bij de Samoa-overeenkomst is er echter, omdat het verdrag alleen voor Europees Nederland kan gelden maar de CAS-landen en BES-eilanden wel in hun belangen worden geraakt, geopteerd om niet de rijksprocedure in brede zin te volgen maar wel de rijksministerraad in te laten stemmen met het aanhangig doen maken van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag om advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

Wat betreft afstemming is de behandeling in de rijksministerraad voorafgegaan door een behandeling in de CoRIA, het ambtelijke voorportaal waarin alle verdragen, alsook de Samoa-overeenkomst, worden behandeld en waarin ook Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn vertegenwoordigd. Expliciete afstemming met de BES-eilanden binnen het

verdragskader geschiedt in beginsel alleen indien er bijzondere gevolgen aan de werking van een verdrag voor de eilanden kleven. Hiervan is bij de Samoa-overeenkomst, naar het oordeel van de regering, geen sprake.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Boswijk

De adjunct-griffier van de commissie,
Hoedemaker