



Advies Raad van State inzake het verdrag van Vriendschap en Samenwerking in Zuidoost-Azië, zoals gewijzigd bij het Protocol van 15 december 1987, het Protocol van 25 juli 1998 en het Protocol van 23 juli 2010; Denpasar, 24 februari 1976 (Trb. 2021, 12)

Nader Rapport

*Afdeling Verdragen
MINBUZA-2021.175540
's-Gravenhage, 29 april 2021*

Aan de Koning

Nader rapport inzake het verdrag van Vriendschap en Samenwerking in Zuidoost-Azië, zoals gewijzigd bij het Protocol van 15 december 1987, het Protocol van 25 juli 1998 en het Protocol van 23 juli 2010; Denpasar, 24 februari 1976 (Trb. 2021, 12)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 februari 2021, no. 2021000214, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 maart 2021, nr. W02.21.0027/II/K, bied ik U hierbij aan. De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 4 februari 2021, no. 2021000214, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag van Vriendschap en Samenwerking in Zuidoost-Azië, zoals gewijzigd bij het Protocol van 15 december 1987, het Protocol van 25 juli 1998 en het Protocol van 23 juli 2010; Denpasar, 24 februari 1976 (Trb. 2021, 12), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft geen opmerkingen over het verdrag.

De Afdeling adviseert het verdrag aan de beide Kamers der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten te overleggen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf*

Het verdrag geeft de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de toelichtende nota te actualiseren. De regering van Sint Maarten heeft inmiddels aangegeven medegelding te wensen.

Ik verzoek U, mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het verdrag vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens over te leggen aan de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao en de Staten van Sint Maarten.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok.*



Advies Raad van State

No. W02.21.0027/II/K

's-Gravenhage, 3 maart 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 februari 2021, no.2021000214, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het verdrag van Vriendschap en Samenwerking in Zuidoost-Azië, zoals gewijzigd bij het Protocol van 15 december 1987, het Protocol van 25 juli 1998 en het Protocol van 23 juli 2010; Denpasar, 24 februari 1976 (Trb. 2021, 12), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft geen opmerkingen over het verdrag.

De Afdeling adviseert het verdrag aan de beide Kamers der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten te overleggen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State van het Koninkrijk: Verdrag van Vriendschap en Samenwerking in Zuidoost-Azië, zoals gewijzigd bij het Protocol van 15 december 1987, het Protocol van 25 juli 1998 en het Protocol van 23 juli 2010; Denpasar, 24 februari 1976 (Trb. 2021, 12)

TOELICHTENDE NOTA

1. Inleiding

Met het oog op de toetreding van het Koninkrijk der Nederlanden tot het op 24 februari 1976 te Denpasar tot stand gekomen Verdrag van Vriendschap en Samenwerking in Zuidoost-Azië (Southeast Asia Treaty of Amity and Cooperation, hierna: het Verdrag), zoals gewijzigd bij Protocol van 15 december 1987, van 25 juli 1998 en van 23 juli 2010, wordt dit Verdrag hierbij ter parlementaire goedkeuring aangeboden.

Het Verdrag werd gesloten met als doel de vrede, stabiliteit en samenwerking in de regio Zuidoost-Azië te bevorderen. Het Verdrag is een basis voor betere samenwerking op economisch, handels-, sociaal, technisch en wetenschappelijk gebied, en ziet ook op een versnelde economische groei in de regio door een groter gebruik van de landbouw en industrie in de landen van Zuidoost-Azië, de uitbreiding van de handel en de verbetering van de economische infrastructuur. Het pleit voor samenwerking bij economische ontwikkeling en wederzijdse bijstand en overleg over internationale en regionale kwesties. Internationaal overleg betreft bijvoorbeeld samenwerking met grootmachten, versterking van het multilaterale systeem en de internationale rechtsorde. Regionaal overleg gaat onder meer over de ontwikkeling van een gedragscode voor de Zuid-Chinese Zee. Het Verdrag ziet op onderlinge samenwerking en niet op interne aangelegenheden. Bovendien is de inzet om via economische samenwerking conflicten te voorkomen. Het Verdrag roept ook op tot vreedzame beslechting van geschillen, de bewaring van de vrede, de voorkoming van conflicten en de versterking van de veiligheid. Het Verdrag stelt daarbij mechanismen in voor verzoening en bemiddeling bij geschillen en het bepaalt dat de verdragsluitende partijen niet met geweld mogen dreigen en geen geweld mogen gebruiken. Het Verdrag werd gewijzigd bij protocol op 15 december 1987, op 25 juli 1998 en op 23 juli 2010. Zie verder hieronder de artikelsgewijze toelichting.

Het Verdrag is ondertekend door de Republiek Indonesië, Maleisië, de Republiek der Filippijnen, de Republiek Singapore en het Koninkrijk Thailand. Oorspronkelijk stond het Verdrag open voor toetreding door de landen in Zuidoost-Azië. Met het eerste protocol werd het Verdrag ook opengesteld voor toetreding van staten buiten Zuidoost-Azië na instemming van alle ondertekenende landen in Zuidoost-Azië. In het tweede wijzigingsprotocol zijn de landen in Zuidoost-Azië die moeten instemmen met de toetreding van landen buiten Zuidoost-Azië, nadrukkelijk genoemd.

Met het derde protocol van 23 juli 2010 is het Verdrag opnieuw gewijzigd en sindsdien kunnen ook regionale organisaties toetreden tot het Verdrag, mits de leden van deze organisaties soevereine staten zijn en genoemde instemming wordt gegeven. Na de inwerkingtreding van het derde protocol is de Europese Unie op 12 juli 2012 toegetreden tot het Verdrag.

Vanwege de verwachte grote economische groei in de landen in Zuidoost-Azië en geopolitieke ontwikkelingen in Azië, wordt momenteel door veel landen samenwerking gezocht met ASEAN door EU-lidstaten en ook door landen uit de rest van de wereld. Momenteel zijn de partijen bij het Verdrag (in chronologische volgorde):

Indonesië, Maleisië, Filippijnen, Singapore, Thailand, Brunei Darussalam, Papoea Nieuw-Guinea, Laos, Vietnam, Cambodja, Myanmar, China, India, Japan, Pakistan, Zuid-Korea, Rusland, Nieuw-Zeeland, Mongolië, Australië, Frankrijk, Oost-Timor, Bangladesh, Sri Lanka, Noord-Korea, Verenigde Staten, Canada, Turkije, Europese Unie, Verenigd Koninkrijk, Brazilië, Noorwegen, Chili, Egypte, Marokko, Iran, Argentinië, Peru, Bahrein, Duitsland.

2. ASEAN

Het onderhavige vriendschapsverdrag is één van de juridische instrumenten van de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten. De ASEAN werd opgericht op 8 augustus 1967 in Bangkok, Thailand, met de ondertekening van de ASEAN-verklaring (de zgn. Verklaring van Bangkok) door de grondleggers Indonesië, Maleisië, de Filippijnen, Singapore en Thailand. Vervolgens zijn toegetreden: Brunei Darussalam op 7 januari 1984, Vietnam op 28 juli 1995, Laos en Myanmar op 23 juli 1997 en Cambodja op 30 april 1999. ASEAN heeft nu tien lidstaten. De organisatie zetelt in Jakarta.

ASEAN werd opgericht om de economische groei in de regio te bevorderen, en om maatschappelijke en culturele vooruitgang te boeken. De intergouvernementele samenwerking tussen de ASEAN-landen richt zich dus vooral op regionale veiligheid en economische samenwerking. Het doel is daarnaast ook samen te werken op sociaal, cultureel, technisch, educatief en ander gebied. Bevordering van regionale vrede en stabiliteit geschiedt onder meer door eerbiediging van gerechtigheid en de



rechtsstaat en naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties. In ASEAN-verband zijn ook afspraken gemaakt over duurzaamheid, onder meer op het gebied van natuur en biodiversiteit, klimaat en watermanagement.

De landen die onder de ASEAN-regio vallen vormen samen een vrijhandelszone. Onderlinge handelsbelemmeringen, zoals in- en uitvoerrechten, zijn afgeschaft. Samen met de EU is ASEAN een van de meest succesvolle multilaterale samenwerkingsverbanden.

Het voorzitterschap van ASEAN rouleert jaarlijks, op basis van de alfabetische volgorde van de Engelse namen van de lidstaten. Vietnam is voorzitter in 2020 en de Filipijnen bereiden zich voor op het voorzitterschap in 2021.

3. De toetredingsprocedure tot het Verdrag

Alle staten en regionale organisaties waarvan de leden uitsluitend soevereine staten zijn, kunnen een verzoek indienen om te mogen toetreden tot het vriendschapsverdrag. Voor toetreding van Staten buiten Zuidoost-Azië en regionale organisaties is instemming nodig van Brunei-Darussalam, Cambodja, Indonesië, Laos, Maleisië, Myanmar, de Filipijnen, Singapore, Thailand en Vietnam. Bij de beoordeling van een verzoek spelen de diplomatieke relaties met de ASEAN-landen en de comittering van het verzoekende land aan de samenwerking met ASEAN een rol. Het ASEAN-secretariaat heeft aangegeven dat de ASEAN-lidstaten akkoord gaan met toetreding van het Koninkrijk der Nederlanden.

Een staat is tot het Verdrag toegetreden wanneer deze in overeenstemming met artikel 19 van het Verdrag zorgt voor het neerleggen van een akte van toetreding.

4. Europese Unie

Sinds de verdragswijziging door het derde Protocol van 23 juli 2010 staat toetreding tot het Verdrag ook open voor regionale organisaties waarvan de leden uitsluitend soevereine Staten zijn en is ook de Europese Unie toegetreden. De Europese Unie is op 12 juni 2012 tot het Verdrag zoals gewijzigd door de drie protocollen toegetreden¹.

Het Verdrag betreft een zogenaamd 'gemengd' verdrag dat deels onder de bevoegdheid van de Unie, en deels onder de bevoegdheid van de lidstaten valt. Nederland is derhalve bevoegd om naast de EU toe te treden tot het verdrag. De EU heeft enkel die bevoegdheden die door de EU-lidstaten aan de EU zijn overgedragen. De artikelen 2 tot en met 6 VWEU bakenen de EU-bevoegdheden af.

Het Verdrag bevat verschillende bepalingen die onder de gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten vallen (zie artikel 4 VWEU). Bij gedeelde bevoegdheden kunnen zowel de Unie als de lidstaten regelstellend optreden. Artikel 2, tweede lid, VWEU schrijft echter voor dat de lidstaten hun bevoegdheid slechts kunnen uitoefenen voor zover de Unie haar bevoegdheid nog niet heeft uitgeoefend. Het gaat in het onderhavige verdrag met name om bepalingen op het gebied van economische, technische en financiële samenwerking. 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, tweede lid, 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 het Verdrag ook bepalingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Dit is een zogenaamde parallelle bevoegdheid, die de lidstaten en de EU gelijktijdig kunnen uitoefenen (zie artikel 4, vierde lid, VWEU).

Ten slotte bevat het Verdrag bepalingen die vallen onder het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Ook op dit terrein zijn de lidstaten bevoegd om naast de EU op te treden. Zij zijn daarbij echter wel gebonden aan de verplichting tot loyale samenwerking. Dit betekent onder andere dat zij zich moeten onthouden van ieder optreden dat het optreden van de EU zou kunnen doorkruisen.

Het Koninkrijk der Nederlanden wil zelfstandig tot het verdrag toetreden om het belang van samenwerking met ASEAN te onderstrepen. Ook vanuit de ASEAN-context wordt veel belang gehecht aan toetreding van de afzonderlijke EU-lidstaten. In dat kader heeft de Europese Dienst voor Extern

¹ Zie Besluit 2012/308/GBVB van de Raad van 26 april 2012 betreffende de toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag van vriendschap en samenwerking in Zuidoost-Azië, Publicatieblad van de Europese Unie L 154 van 15.6.2012, p. 1–10



Optreden (EDEO) ook een pleidooi gehouden voor toetreding van alle individuele EU-lidstaten tot het Verdrag.

5. Belang van het Verdrag voor het Koninkrijk der Nederlanden

Het ASEAN-collectief is de vierde grootste economie van de wereld. De Nederlandse belangen in de ASEAN-regio zijn gelegen in

1. vergroting van het Nederlands verdienvermogen via duurzame handel en investeringen en bijdragen aan het realiseren van de duurzame ontwikkelingsdoelen van de VN,
2. versterking van internationale en multilaterale samenwerking,
3. bescherming van de internationale rechtsorde door EU-ASEAN samenwerking, en
4. het bevorderen van veiligheid en tegengaan van terrorisme en extremisme.

De landen in Zuidoost-Azië zien toetreding als een belangrijk symbool van het belang dat het Koninkrijk hecht aan de samenwerking met ASEAN. De bilaterale samenwerking van ons land met ASEAN-landen (Indonesië, Maleisië, Filipijnen, Singapore, Thailand, Myanmar en Vietnam) is complementair aan de inspanningen van de EU en het 'EU-ASEAN Plan of Action (2018-2020)'. Specifiek beleid en verdere actie zullen moeten worden uitgewerkt met de posten. In dit kader wordt gewerkt aan een publieksdiplomatie strategie gericht op de bescherming en promotie van de internationale rechtsorde.

Bij toetreding door het Koninkrijk zal een verklaring worden afgelegd inhoudende dat dit vriendschapsverdrag niet in de weg staat aan de rechten en plichten van het Koninkrijk uit hoofde van andere bilaterale en multilaterale verdragen. Daarbij kan worden gedacht aan de EU-oprichtingsverdragen en het VN-Handvest. Duitsland heeft een soortgelijke verklaring afgelegd.

6. Artikelsgewijze toelichting

Het Verdrag bestaat uit twintig artikelen. De meeste artikelen worden hieronder per hoofdstuk toegelicht. Zoals hierboven is aangegeven is het Verdrag gewijzigd door drie Protocollen. Het eerste en derde protocol wijzigden de artikelen 18 en 14. Het tweede protocol had alleen betrekking op artikel 18. Artikel 18 gaat over toetreding en artikel 14 gaat over de beslechting van geschillen.

Hoofdstuk I Doel en beginselen

Artikel 1 omschrijft het doel van het Verdrag. Het doel is vrede, vriendschap en samenwerking tussen de landen te bevorderen. In de preambule wordt daarvoor verwezen naar de geest en de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, de tien beginselen die zijn goedgekeurd op de Azië-Afrika-conferentie in Bandung van 25 april 1955², de verklaring van de Associatie van Zuidoost-Aziatische staten, ondertekend te Bangkok op 8 augustus 1967, en de verklaring ondertekend te Kuala Lumpur op 27 november 1971.

Artikel 2 benadrukt welke beginselen fundamenteel zijn voor de betrekkingen. Daartoe behoren wederzijds respect voor de onafhankelijkheid, soevereiniteit, gelijkwaardigheid, territoriale integriteit en nationale identiteit van alle staten; het recht van elke staat op een nationaal bestaan zonder bemoeienissen of dwang; en dus niet-inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van ASEAN-lidstaten onderling; beslechting van geschillen of disputen met vreedzame middelen; afzien van geweld of dreiging daartoe en een efficiënte samenwerking.

Hoofdstuk II Vriendschap

Artikel 3 omschrijft de vriendschapsbanden. Het stipuleert dat de partijen streven naar de ontwikkeling van de traditionele, culturele en historische vriendschapsbanden, goede nabuurschap en samenwerking onder elkaar. Ook bepaalt dit artikel dat de partijen contacten en sociaal verkeer tussen hun volkeren aanmoedigen en vergemakkelijken.

Hoofdstuk III Samenwerking

De artikelen 4 tot en met 12 vullen de bedoelde samenwerking nader in. Samenwerking wordt bevorderd op economisch, sociaal, cultureel, technisch, wetenschappelijk (onderwijs en onderzoek) en administratief gebied, alsook op gebied van internationale vrede en stabiliteit in de regio en alle

² Zie slotcommuniqué over de principes die zijn aangenomen door de delegaties van de negenentwintig landen in Afrika en Azië die bijeen kwamen op de internationale conferentie in Bandung (Indonesië): http://www.bandungspirit.org/IMG/pdf/Final_Communique_Bandung_1955.pdf



andere aangelegenheden van gemeenschappelijk belang.

De Partijen bij het Verdrag overleggen regelmatig met elkaar over internationale en regionale kwesties om hun acties en beleid op elkaar af te stemmen. Elk jaar vinden twee ASEAN Toppen plaats: een 'interne' Top en een Top die juist is gericht op overleg met partners. Voor de Top in november 2020 is MP uitgenodigd.

Hoofdstuk IV Vreedzame beslechting van geschillen

De artikelen 13 tot en met 17 van het Verdrag benadrukken dat en hoe de partijen eventuele geschillen willen oplossen door vriendschappelijke onderhandelingen.

Artikel 14 voorziet in de oprichting van een permanent orgaan, namelijk een hoge raad die bestaat uit een vertegenwoordiger op ministerieel niveau van elke partij en die tot taak heeft kennis te nemen van bestaande geschillen of situaties die de regionale vrede en harmonie kunnen verstoren. Het artikel is gewijzigd bij het eerste en derde Protocol. Uiteindelijk is in het derde Protocol vastgesteld dat de bij het verdrag in te stellen hoge raad wat betreft partijen van buiten de regio Zuidoost-Azië alleen kan worden gevraagd om kennis te nemen van een geschil als deze partijen rechtstreeks bij het geschil zijn betrokken. De hoge raad kan alleen kennis nemen van geschillen die door regionale procedures moeten worden beslecht. Ingevolge de artikelen 15 en 16 kan de hoge raad maatregelen aanbevelen om een geschil te beslechten, als partijen het daarover eens zijn.

Artikel 17 bepaalt dat geen enkele bepaling van het Verdrag er aan in de weg staat dat een beroep wordt gedaan op de wijzen van vreedzame geschillenbeslechting die zijn bedoeld in artikel 33, lid 1, van het Handvest van de Verenigde Naties. Met andere woorden, het geschillenbeslechtsmechanisme in dit Verdrag laat dat van het VN Handvest ongemoeid. Volgens artikel 33, lid 1 van het Handvest wordt de oplossing van een geschil waarvan het voortbestaan de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in gevaar dreigt te brengen eerst gezocht in onderhandelingen, feitenonderzoek, bemiddeling, conciliatie, arbitrage, een rechterlijke beslissing, het doen van een beroep op regionale organen of akkoorden, of andere vreedzame middelen naar hun eigen keuze.

Hoofdstuk V Algemene bepalingen

Dit hoofdstuk bestaat uit drie artikelen en deze bevatten de gebruikelijke slotbepalingen voor verdragen over de ondertekenende partijen, de talen en de inwerkingtreding.

Artikel 18 is gewijzigd door drie wijzigingsprotocollen voor wat betreft toetreding, instemming van Zuidoost-Aziatische staten en toetreding van internationale organisaties. Het legt onder meer vast dat het Verdrag eveneens open staat voor toetreding door landen buiten Zuidoost-Azië en door regionale organisaties, mits instemming wordt verkregen van alle landen in Zuidoost-Azië.

7. Financiële consequenties

Toetreding tot het Verdrag leidt niet tot financiële verplichtingen.

8. Een ieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering bevat het Verdrag geen een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die binnen de Nederlandse rechtsorde aan natuurlijke personen of rechtspersonen rechtstreeks rechten of bevoegdheden toekennen of plichten opleggen. Het Verdrag betreft immers samenwerking tussen staten.

9. Koninkrijkspositie

Gezien de aard van het vriendschapsverdrag wordt goedkeuring gevraagd voor het gehele Koninkrijk. De regeringen van Curaçao en Aruba hebben aangegeven medegelding te wensen. De regering van Sint Maarten beraadt zich nog over de wenselijkheid van medegelding van het verdrag voor het land.

De Minister van Buitenlandse Zaken,