

Vergaderjaar 2021–2022

35 879

Voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, en de voorlopige toepassing van de Partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie, enerzijds, en de leden van de Organisatie van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (OACPS), anderzijds

C

BRIEF VAN VICEVOORZITTER ŠEFČOVIČ VAN DE EUROPESE COMMISSIE EN LID URPIILAINEN

Aan de voorzitter van de commissie Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking en de voorzitter van de commissie Koninkrijksrelaties

Cc: Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2021

De Commissie dankt de Eerste Kamer voor haar advies over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, en de voorlopige toepassing van de Partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie, enerzijds, en de leden van de Organisatie van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (OACPS), anderzijds (COM(2021) 312 final).

Strekking en duur

De in april 2021 geparafeerde Overeenkomst biedt een juridisch bindend kader voor politieke, economische en sectorale samenwerking tussen de Europese Unie en elk van de 79 leden van de Organisatie van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (OACPS), zoals gedefinieerd voor de toepassing van de Overeenkomst. OACPS- staten zullen ondertekenen als afzonderlijke landen en niet als groep. Het is in dit verband van bijzonder belang dat wordt voorgesteld om deze brede kaderovereenkomst met 79 landen te sluiten.

De Overeenkomst actualiseert en versterkt de bestaande relatie tussen de EU en de leden van de OACPS, met als doel wederzijds voordelige resultaten te behalen met betrekking tot gemeenschappelijke belangen. De tekst van de geparafeerde Overeenkomst bevat niet alleen doelstellingen, maar ook richtinggevende waarden en beginselen die de partners verenigen. De Overeenkomst is in overeenstemming met de onderhande-

lingsrichtsnoeren van de EU die in juni 2018 door de Raad van de Europese Unie werden vastgesteld¹.

Belangrijke prioritaire gebieden zijn de mensenrechten, democratie en goed bestuur, vrede en veiligheid, menselijke en sociale ontwikkeling, inclusieve en duurzame economische groei, ecologische duurzaamheid en klimaatverandering, alsook migratie en mobiliteit².

De Overeenkomst heeft een initiële looptijd van twintig jaar, maar bevat de bepaling dat zij stilzwijgend met vijf jaar wordt verlengd, tenzij alle partijen anders overeenkomen (zie artikel 99 voor nadere bijzonderheden). Deze termijn is in overeenstemming met de onderhandelingsrichtsnoeren van de Raad. Zowel het basisgedeelte, dat voor alle landen geldt, als de drie regionale protocollen kunnen onder bepaalde voorwaarden worden gewijzigd. Zo knopen de partijen «binnen zes maanden na het verstrijken van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling [...] onderhandelingen aan met het oog op de evaluatie en herziening van de strategische prioriteiten van deze Overeenkomst, met inbegrip van het Protocol voor Afrika, het Protocol voor het Caribisch gebied en het Protocol voor de Stille Oceaan, en over het aanbrengen van eventuele andere noodzakelijke wijzigingen³».

Artikel 100 bepaalt dat de «Overeenkomst [...] door de [EU-partij][kan] worden opgezegd ten aanzien van elk OACPS-lid en door elk OACPS-lid ten aanzien van de [EU-partij]. De opzegging wordt van kracht zes maanden na ontvangst van de schriftelijke kennisgeving daarvan door de depositaris van de EU, die hiervan een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift doet toekomen aan het secretariaat van de OACPS».

Uitvoering en monitoring

De Overeenkomst voorziet in verschillende mechanismen en garanties voor de monitoring van de daadwerkelijke uitvoering ervan. Het institutionele kader⁴ bepaalt dat de OACPS – EU-Raad van Ministers strategische en politieke sturing geeft en toezicht houdt op de doeltreffende en consistente uitvoering.

De OACPS-EU-Raad van Ministers legt aan de Paritaire Parlementaire Vergadering een verslag voor over de uitvoering van de Overeenkomst, zodat kan worden onderzocht welke vooruitgang is geboekt. Voorts wordt in de Overeenkomst bepaald dat de Gezamenlijke Raad van Ministers resoluties en aanbevelingen van de Paritaire Parlementaire Vergadering onderzoekt en overweegt.

De uitvoering van elk van de drie regionale protocollen zal ook worden gemonitord, door een regionale Raad van Ministers. Elk protocol bevat een specifiek artikel met bijzonderheden over de monitoring van de Overeenkomst, die regelmatig zal plaatsvinden en waarbij de belanghebbenden worden betrokken.

¹ De bestaande Overeenkomst van Cotonou tussen de Europese Unie en de leden van de OACPS heeft een beperkte looptijd. Zonder een vervolgovereenkomst zouden de betrekkingen tussen de EU en de ACS-landen geen contractueel kader meer hebben.

² De tekst van de Overeenkomst is hier te vinden: [negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf](#) (europa.eu).

³ Artikel 99, punt 3, van de Overeenkomst

⁴ Deel V – Institutioneel kader

In artikel 3 van de Overeenkomst is ook voorzien in een partnerschapsdialoog in het kader waarvan de partijen regelmatig en op verschillende niveaus kunnen bijeenkomen. In het kader van deze dialoog bespreken de partijen kwesties in verband met de eerbiediging en uitvoering van de Overeenkomst. Bovendien verplicht artikel 101 inzake «Geschillenbeslechting en nakoming van verplichtingen» alle partijen ertoe alle nodige maatregelen te nemen om de doelstellingen van de Overeenkomst te verwezenlijken. Het omvat ook een specifiek proces dat, in allerlaatste instantie, door een van de partijen kan worden ingeleid indien zij van oordeel is dat de andere partij haar verplichtingen als omschreven in de Overeenkomst niet is nagekomen. Indien tijdens de dialoogfase van dit proces geen bevredigende oplossing wordt gevonden, kan de initiatiefnemende partij passende maatregelen nemen, zoals bepaald in de Overeenkomst.

Groene, duurzame dimensie

Ecologische duurzaamheid en de strijd tegen klimaatverandering behoren tot de belangrijkste prioriteiten waaraan door alle ondertekenaars van de Overeenkomst uitvoering moet worden gegeven. De bepalingen op deze gebieden zijn volledig in overeenstemming met de doelstellingen van de Green Deal.

In de Overeenkomst wordt benadrukt dat er dringend actie moet worden ondernomen en wordt opnieuw bevestigd dat aantasting van het milieu, niet-duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en klimaatverandering een ernstige bedreiging vormen voor de verwezenlijking van duurzame ontwikkeling en het leven, de levenskwaliteit en het levensonderhoud van de huidige en toekomstige generaties in gevaar brengen. Zij bevestigt in het bijzonder, in overeenstemming met de doelstellingen van de Green Deal, dat er overeenstemming moet worden bereikt over ambitieuze maatregelen om de negatieve gevolgen van de klimaatverandering te beheersen en te verminderen, en om de economieën van de partijen te richten op duurzame, veerkrachtige koolstofarme groeitrajecten die tegelijkertijd bijdragen tot het scheppen van fatsoenlijke banen voor iedereen. In de Overeenkomst verbinden de partijen zich ertoe om ecologische duurzaamheid, de strijd tegen klimaatverandering en het streven naar ecologisch duurzame groei te integreren in alle beleidsmaatregelen, plannen en investeringen.

Financiële aspecten

De Overeenkomst bevat een hoofdstuk over samenwerkings- en uitvoeringsmiddelen, waarin de partijen overeenkomen voldoende financiële en niet-financiële middelen beschikbaar te stellen voor de verwezenlijking van de doelstellingen. De verbintenis daartoe wordt niet vertaald in een financieringsinstrument dat deel zou uitmaken van de Overeenkomst. De EU behoudt aldus haar autonomie met betrekking tot de wijze waarop in de middelen wordt voorzien, overeenkomstig de integratie van het Europees Ontwikkelingsfonds in de begroting, waartoe werd besloten door de Europese Raad in het kader van het algemene akkoord over het meerjarig financieel kader (MFK) 2021–2027. Dit is ook in overeenstemming met de aanpak in soortgelijke overeenkomsten die de EU met derde landen heeft gesloten.

De financiële middelen van de EU ter ondersteuning van de in de Overeenkomst aangegeven verbintenissen zullen afkomstig zijn uit het MFK 2021–2027. Latere MFK's moeten deze vastleggingen op dezelfde wijze ondersteunen, afhankelijk van de besluiten van de instellingen van de Unie met betrekking tot die MFK's en nieuwe basishandelingen. Er is

niet voorzien in aparte financiële belastingen of tariefverhogingen om deze overeenkomst te financieren.

Bepalingen op het gebied van migratie

De Overeenkomst houdt volledig rekening met de bevoegdheden van de EU en de lidstaten en eerbiedigt het bestaande beleidskader en de bestaande wetgeving van de EU. Titel VI (Migratie en mobiliteit) van de Overeenkomst gaat uit van een brede, consistente en evenwichtige benadering, waarbij het internationaal recht, waaronder het internationaal recht inzake de mensenrechten en, in voorkomend geval, het internationaal vluchtelingenrecht en het internationaal humanitair recht, alsook het soevereiniteitsbeginsel, volledig in acht worden genomen en rekening wordt gehouden met de respectieve bevoegdheden. Daartoe wordt in de Overeenkomst een reeks maatregelen voorgesteld ter bevestiging van de aangegane juridische verbintenis en verplichtingen, met inbegrip van duidelijke internationaal erkende termijnen voor terugkeer en overname en een mechanisme voor de follow-up van de uitvoering, met een specifieke bijlage waarin de overnameprocedure wordt beschreven.

Meer in het bijzonder bevestigen de bepalingen andermaal het recht op terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en de wettelijke verplichting van elke lidstaat van de Europese Unie en van elk OACPS-lid om de eigen onderdanen die illegaal op het grondgebied van een andere lidstaat van de Europese Unie of van een OACPS-lid verblijven, onvoorwaardelijk over te nemen. In de Overeenkomst worden voorts de verificatieformaliteiten gespecificeerd die binnen internationaal overeengekomen termijnen kunnen worden toegepast. Dit is een belangrijke stap voorwaarts en een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie, die is gebaseerd op artikel 13 van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou, waarin migratie niet zo gestructureerd en uitgebreid aan bod komt. In de Overeenkomst wordt onder meer erkend dat de mogelijke negatieve gevolgen van irreguliere migratie voor de landen van herkomst, doorreis en bestemming moeten worden aangepakt.

Voorstel voor een overeenkomst die alleen de EU betreft

Op 11 juni 2021 heeft de Commissie bij de Raad van de Europese Unie haar voorstel ingediend voor een besluit van de Raad betreffende de ondertekening en de voorlopige toepassing van de Overeenkomst als een «overeenkomst die uitsluitend de EU betreft», aangezien deze alleen betrekking heeft op gebieden die onder de bevoegdheid van de Unie vallen, ongeacht of deze exclusief is of met de lidstaten wordt gedeeld. Dit is in overeenstemming met de onderhandelingsrichtsnoeren van de Raad, die de Raad van de Europese Unie in juni 2018 met eenparigheid van stemmen heeft vastgesteld en waarbij voor geen enkel deel van de Overeenkomst werd afgeweken van het uitgangspunt dat over de Overeenkomst namens de EU wordt onderhandeld.

De rechtsgrondslag voor de sluiting van de Overeenkomst is artikel 217, in samenhang met artikel 218, lid 5, en lid 8, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het proces vereist de instemming van de Raad van de Europese Unie en de goedkeuring van het Europees Parlement.

Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit)

Het REFIT-programma maakt deel uit van de agenda van de Commissie voor betere regelgeving⁵. In het kader van dit programma zorgt de Commissie ervoor dat de EU- wetgeving de verwachte voordelen voor particulieren en bedrijven oplevert, maar, waar mogelijk, ook eenvoudiger wordt en minder administratieve rompslomp meebrengt. Het voorstel voor een overeenkomst is een nieuw voorstel en geen herziening van een bestaand voorstel, zodat resultaatgerichtheid en vereenvoudiging niet aan de orde zijn.

De Commissie hoopt dat zij met deze toelichting voldoende is ingegaan op de door de Eerste Kamer aan de orde gestelde punten en kijkt ernaar uit de politieke dialoog in de toekomst voort te zetten.

Eerste vicevoorzitter

M. Šefčovič

Lid van de Commissie

J. Urpilainen

⁵ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_nl