

Vergaderjaar 2019–2020

35 445

Goedkeuring van de op 18 februari 2017 te München tot stand gekomen Samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Islamitische Republiek Afghanistan, anderzijds (Trb. 2017, 45)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. ALGEMENE INLEIDING

1.1 De Europese Unie en Afghanistan

De relatie tussen de Europese Unie (hierna «EU» of «Unie») en Afghanistan dateert van midden jaren tachtig, toen de EU een vertegenwoordiging opende in Peshawar, Pakistan. Na de val van de Taliban in 2001 is de samenwerking tussen de EU en Afghanistan geïntensifieerd. De EU ziet een vreedzaam en welvend Afghanistan als essentiële voorwaarde voor stabiliteit en ontwikkeling in de regio, zoals vermeld in het EU Actieplan voor Afghanistan en Pakistan uit 2009¹ en de EU Afghanistan strategie uit 2014.²

De toewijding van de EU aan het ondersteunen van Afghanistan op haar pad naar vrede, veiligheid en welvaart op de lange termijn wordt herbevestigd in de EU-Afghanistan strategie uit 2017.³ Deze zet in op economische ontwikkeling en versterking van de overheidsinstellingen in het land. Deze strategie vormt ook de leidraad voor de toekomstige relatie van de EU met Afghanistan. De onderhavige Samenwerkingsovereenkomst inzake Partnerschap en Ontwikkeling (hierna «PSO», «de Samenwerkingsovereenkomst» of «de Overeenkomst») is in lijn met deze strategie en zal het brede kader van de betrekkingen tussen de EU en Afghanistan vormen. Het is de officiële invulling van de EU-inzet voor de ontwikkeling van Afghanistan in het kader van het «decennium voor verandering» (2014–2024), op basis van de toezeggingen die zijn gedaan

¹ Zie Raadsconclusies van 27 oktober 2009 via: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-af/dv/eu_action_plan_afgh&pkistn_/eu_action_plan_afgh&pkistn_en.pdf.

² Zie Raadsconclusies van 23 juni 2014 via: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/143322.pdf.

³ Zie Joint Communication van 24 juli 2017 via: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_elements_for_an_eu_strategy_on_afghanistan_0.pdf.

tijdens de Conferentie over Afghanistan die op 4 en 5 oktober 2016 in Brussel is gehouden.⁴

1.2 Geschiedenis en totstandkoming van de Samenwerkingsovereenkomst

Sinds 2001 dragen de EU en haar lidstaten, onder meer via de NAVO, bij aan internationale acties ter bestrijding van extremisme en terrorisme in Afghanistan met het oog op het bereiken van vrede en stabiliteit in het land en de regio. De huidige Overeenkomst is daarin een nieuwe stap. De uitkomsten van meerdere internationale conferenties die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden komen op verschillende wijze in deze PSO terug. Dit betreft onder andere de internationale conferentie in Bonn in 2001, de conferentie in Kabul in 2010, de conferentie in Bonn in 2011, de NAVO-Afghanistan conferentie in Chicago in 2012 en de conferentie in Tokyo in 2012.

In 2011 werden de Europese Commissie en de Hoge vertegenwoordiger van de EU voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (hierna «Hoge vertegenwoordiger») via een Raadsbesluit gemachtigd om onderhandelingen te starten met Afghanistan over een PSO.⁵ In 2012 vonden er in dat kader drie onderhandelingsronden plaats. Vanaf 2013 vonden vier onderhandelingsronden plaats, alvorens deze op 29 april 2015 in Brussel werden afgerond. De Overeenkomst werd vervolgens op 18 februari 2017 gezamenlijk ondertekend door de Hoge vertegenwoordiger en de Minister van Financiën van Afghanistan (na eerdere ondertekening door de EU-lidstaten). Het verdrag wordt sinds 1 december 2017 voorlopig toegepast tussen de EU en Afghanistan (zie hieronder onder 1.6).

1.3 Doel en inhoud van de Samenwerkingsovereenkomst

In de Overeenkomst wordt de basis gelegd voor meer betrokkenheid van de EU bij (ontwikkelingen in) Afghanistan door middel van een versterkte (reguliere) politieke dialoog en samenwerking. Hierbij kunnen afspraken worden gemaakt inzake kwesties waarbij de EU en Afghanistan een gedeeld belang hebben. Middels de Overeenkomst toont de EU haar toewijding aan het ondersteunen van de toekomstige ontwikkeling van Afghanistan tijdens haar «decennium voor verandering» (2014–2024). Eerbiediging van de democratische beginselen, de rechten van de mens, en van het beginsel van de rechtsstaat vormen het uitgangspunt voor de partijen om hun relatie vorm te geven. Een van de voornaamste doelen van deze Overeenkomst is het ondersteunen van Afghanistan bij het realiseren van haar internationaal overeengekomen ontwikkelingsdoelstellingen.

Daarnaast voorziet de Overeenkomst in samenwerking tussen beide partijen op een breed scala aan beleidsterreinen. De Overeenkomst is een bevestiging van de bereidheid van beide partijen om gezamenlijk thema's aan te pakken, zoals non-proliferatie, ontwapening en nucleaire veiligheid en de strijd tegen terrorisme, internationale misdaad en illegale handel. De Overeenkomst bestrijkt politieke samenwerking (titel II), ontwikkelings-samenwerking (titel III), samenwerking inzake handel en investeringen (titel IV), samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (titel V), sectorale samenwerking (titel VI) en regionale samenwerking (titel VII). Daarnaast omvat de Overeenkomst bepalingen inzake het institutionele kader (titel VIII) en slotbepalingen (titel IX).

⁴ Zie Joint Communication van 5 oktober 2016 via: <https://www.consilium.europa.eu/media/24271/joint-communication.pdf>.

⁵ Besluiten van de Raad van 10 november 2011 (doc. st 16146/11 en st 16147/11).

1.4 Beoordeling van de Samenwerkingsovereenkomst

Het doel van het Nederlandse Afghanistan-beleid is om bij te dragen aan een zelfredzaam Afghanistan. De verdere opbouw van een stabiel Afghanistan met veilige steden en een veilig platteland blijft essentieel voor de Afghaanse bevolking. Voor Nederland staat de bestrijding van terrorisme en het wegnemen van de grondoorzaken van irreguliere migratie voorop. De Nederlandse inzet in Afghanistan is tevens verwoord in een Kamerbrief van 15 juni 2018.⁶

De Overeenkomst formaliseert de samenwerking tussen de EU en Afghanistan en biedt de gelegenheid om samenwerkingsgebieden te versterken door een regelmatig politieke dialoog te voeren op verschillende fronten als vrede, veiligheid en ontwikkeling in Afghanistan en de regio. De Overeenkomst zorgt voor een hechtere internationale samenwerking tussen de EU en Afghanistan door de erkenning van gedeelde normen en waarden.

De regering ondersteunt de doelstellingen van de Overeenkomst. De politieke samenwerking beoogt het verbeteren van de veiligheidssituatie in het land. Dit zal zorgen voor meer stabiliteit en een veiligere leefomgeving in de regio, waar zowel Nederland als de gehele EU bij gebaat zijn. Met betrekking tot justitie en binnenlandse zaken richt de Overeenkomst zich primair op het bestrijden van corruptie, het versterken van de rechtsstaat en het tegengaan van terrorisme-financiering. Ten aanzien van sectorale samenwerking kan de EU een belangrijke rol spelen door haar kennis en capaciteiten te delen op het gebied van onder andere landbouw, energie en vervoer. Tot slot acht Nederland het belang dat de EU met deze Overeenkomst een belangrijke bijdrage aan de wederopbouw en ontwikkeling van Afghanistan.

1.5 Aard van de Samenwerkingsovereenkomst

De Overeenkomst heeft een gemengd karakter. Naast de Unie dienen daarom ook de EU-lidstaten partij te worden bij het Verdrag. De EU heeft enkel die bevoegdheden die door de EU-lidstaten aan de EU zijn overgedragen in het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna «VEU») en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna «VWEU»). De artikelen 2 tot en met 6 VWEU bakenen de EU-bevoegdheden af.

De Overeenkomst omvat verschillende onderwerpen. Het bevat onderwerpen die tot de exclusieve bevoegdheid van de EU behoren, zoals handelspolitiek en douane (zie artikel 3 VWEU). Een exclusieve bevoegdheid houdt in dat in het betreffende gebied enkel de EU regelstellend mag optreden. Lidstaten mogen enkel regels stellen als die bevoegdheid aan hen is toegekend door de EU of ter implementatie van EU-regels. Het gaat in de Overeenkomst met name om bepalingen in Titel IV («Samenwerking inzake handel en investeringen»).

De Overeenkomst bevat ook onderwerpen die onder de gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten vallen (zie artikel 4 VWEU). Het gaat in de Overeenkomst met name om bepalingen in titel V («Samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken») en bepalingen in titel VI («Sectorale samenwerking») zoals artikelen 39 («Energie»), 40 («Vervoer»), 42 («Landbouw, plattelandsonwikkeling, veehouderij en irrigatie») en 43 («Milieu en klimaatverandering»). Hierbij dient echter wel aangetekend te worden dat telkens wanneer de Unie interne

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 27 925, nr. 630.

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 bepalingen op gebieden die niet tot de gedeelde of exclusieve bevoegdheden van de Unie behoren. Het gaat dan bijvoorbeeld om parallelle bevoegdheden die de lidstaten en de EU gelijktijdig kunnen uitoefenen (zie artikel 4, lid 3, VWEU). In dit verband kan (o.a.) gewezen worden op titel III (ontwikkelingssamenwerking).

Voorts bevat de Overeenkomst ondersteunende, coördinerende of aanvullende bevoegdheden in de zin van artikel 6 VWEU. Met name gaat het dan om de genoemde titel VI, die bepalingen bevat over onderwijs (artikel 38), volksgezondheid (artikel 44) en cultuur (artikel 45). Ten slotte bevat de Overeenkomst ook bepalingen die vallen onder het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Zie in dit verband in het bijzonder titel II («Politieke samenwerking»).

1.6 Voorlopige toepassing

In Besluit 2017/434/EU van de Raad van 13 februari 2017 (*PbEU* 2017, L 67) is bepaald welke delen van de Overeenkomst voorlopig toegepast zullen worden tussen de EU en Afghanistan. De voorlopige toepassing betreft een voorlopige toepassing door de EU en kan daarom ook alleen maar op die onderdelen van de Overeenkomst zien die onder de EU-bevoegdheden vallen. In artikel 3 van het besluit 2017/434/EU is dit geëxpliciteerd. De lidstaten hebben via de Raad op 13 februari 2017 met het Besluit tot ondertekening en voorlopige toepassing van de Overeenkomst ingestemd.

De EU kan onderdelen van de Overeenkomst met Afghanistan die onder de EU-bevoegdheden vallen voorlopig toepassen. Het karakter van een EU-bevoegdheid (exclusief, gedeeld, parallel, ondersteunend, GBVB) is daarbij niet beslissend. De voorlopige toepassing geeft geen indicatie welke bepalingen van het verdrag onder de exclusieve EU-bevoegdheden vallen. In Raadsbesluit 2017/434/EU wordt het precieze karakter van de desbetreffende bevoegdheden van de EU in het midden gelaten. Voor de vraag wanneer een bepaling aangelegenheden betreft die onder de bevoegdheid van de Unie vallen, wordt verwezen naar de vorige paragraaf.

Met ingang van 1 december 2017 worden de volgende delen van de Overeenkomst voorlopig toegepast⁷, echter slechts voor zover deze aangelegenheden betreffen die onder de bevoegdheid van de Unie vallen, waaronder aangelegenheden die vallen onder de bevoegdheid van de Unie om een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid te bepalen en uit te voeren:

- Artikel 2 («Algemene beginselen»);
- artikel 3 («Politieke dialoog»);
- artikel 4 («Mensenrechten»);
- artikel 5 («Gelijkheid van mannen en vrouwen»);
- Titel III Ontwikkelingssamenwerking

⁷ Kennisgeving betreffende de voorlopige toepassing van de Samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Islamitische Republiek Afghanistan, anderzijds (*PbEU* 2017, L 273).

- Titel IV Samenwerking inzake handel en investeringen
- artikel 28 («Samenwerking inzake migratie»);
- Titel VII Regionale samenwerking;
- Titel VIII Institutioneel kader, voor zover de bepalingen van die titel enkel tot doel hebben de voorlopige toepassing van de Overeenkomst te waarborgen.
- Titel IX Slotbepalingen, voor zover de bepalingen van die titel enkel tot doel hebben de voorlopige toepassing van de Overeenkomst te waarborgen.

2. ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

De Overeenkomst bevat 60 artikelen, onderverdeeld in 9 titels. Hieronder volgt per titel een toelichting met betrekking tot de betreffende artikelen.

Titel I: Aard en toepassingsgebied (artikelen 1 en 2)

In deze eerste titel worden het doel van de afspraken in de Overeenkomst en de algemene beginselen waarop de Overeenkomst berust beschreven. Artikel 1 bevestigt een aantal belangrijke doelstellingen, zoals het steunen van vrede en veiligheid in Afghanistan en de regio, de integratie van Afghanistan in de wereldeconomie, alsmede het beheer, het bestuur en de modernisering van een aantal specifieke sectoren van gedeeld belang. Daarnaast zijn de bevordering van mensenrechten en ontwikkelings-samenwerking essentieel. In dit kader wordt extra nadruk gelegd op capaciteitsopbouw van de Afghaanse instellingen. In artikel 2 wordt herbevestigd dat bij de uitvoering van de Overeenkomst wordt uitgegaan van eerbiediging van democratische beginselen, fundamentele rechten van de mens, fundamentele vrijheden en het beginsel van de rechtsstaat. Verplichtingen zoals beschreven in dit artikel vormen een essentieel onderdeel van de grondslag van de samenwerking in het kader van deze overeenkomst. Deze categorisering biedt, op grond van artikel 54 lid 5 onder b, aan partijen de mogelijkheid om bij een schending hiervan met spoed passende maatregelen te nemen.

Titel II: Politieke samenwerking (artikelen 3 tot en met 11)

Om de vooruitgang die Afghanistan heeft gemaakt sinds 2001 verder te stimuleren is het van belang dat de EU en haar lidstaten, waaronder Nederland, evenals de bredere internationale gemeenschap, verbonden blijven met Afghanistan. Zo brengt Nederland bij de Afghaanse overheid mensenrechtenkwesties en verantwoordelijkheden ter sprake, onder andere in EU-verband en in het kader van de donorcoördinatiegroep van de *Nordic-plus*. Daarnaast acht Nederland (regionale) politieke samenwerking essentieel voor duurzame vrede en stabiliteit in Afghanistan en de regio.

Onder titel II van de Overeenkomst is een aantal belangrijke afspraken vastgelegd op het gebied van politieke samenwerking. De politieke dialoog zoals vastgelegd in artikel 3 richt zich op de ontwikkeling van het partnerschap. De overige bepalingen in deze titel zijn onderverdeeld in drie thema's:

- mensenrechten, gelijke kansen en maatschappelijke organisaties (artikelen 4 tot en met 6). Zo spreken de partijen in artikel 4 af om zowel op internationaal niveau (de mensenrechteninstellingen van de Verenigde Naties) als op nationaal en subnationaal niveau in Afghanistan de bescherming van mensenrechten te versterken. In artikel 5 en 6 wordt vervolgens de samenwerking met betrekking tot twee belangrijke subthema's verder uitgewerkt: gelijkheid van mannen en vrouwen en de rol van het maatschappelijk middenveld.

- vredesopbouw (artikel 7). De partijen onderstrepen hun engagement om te streven naar vrede in Afghanistan, onder leiding van het land zelf. Draagvlak van het vredesproces bij de bevolking is daarbij zeer van belang.
- internationale veiligheid (artikelen 8 tot en met 11). Hiertoe bevestigen de partijen hun steun voor het Internationaal Strafhof (artikel 8) en erkennen zij dat de verspreiding van massavernietigingswapens een van de grootste bedreigingen voor internationale stabiliteit en veiligheid vormt (artikel 9). Zij spreken daarom onder andere af om samen te werken ten behoeve van versterking van internationale instrumenten die zien op ontwapening, non-proliferatie en exportcontrole. Daarnaast zal worden samengewerkt met betrekking tot de aanpak van conventionele wapens (artikel 10) en terrorisme (artikel 11). Met name het voorkomen van radicalisering van jongeren is een belangrijk speerpunt.

Titel III: Ontwikkelingssamenwerking (artikel 12)

In het kader van ontwikkelingssamenwerking zet Nederland zich in voor de stabilisering, democratisering en wederopbouw van Afghanistan. Sinds 2001 levert Nederland een grote bijdrage aan de ontwikkeling en wederopbouw van Afghanistan. Deze Nederlandse inzet is uitgebreid omschreven in de in paragraaf 1.4 genoemde Kamerbrief van 15 juni 2018.⁸

In titel III van de Overeenkomst zijn afspraken vastgelegd op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De doelstellingen omtrent ontwikkelingssamenwerking vormen een van de zwaartepunten van de Overeenkomst en artikel 12 is dan ook een uitgebreide bepaling. Het doel van samenwerking op dit terrein is het verwezenlijken van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling, uitbanning van armoede, duurzame ontwikkeling en de integratie van Afghanistan in de wereldeconomie. Deze samenwerking zal onder meer gericht zijn op het versterken van de instellingen voor goed bestuur en het creëren van voorwaarden voor duurzame ontwikkeling en economische groei op lange termijn. Deze samenwerking zal met regelmaat geëvalueerd worden door het Gemengd Comité dat op basis van artikel 49 wordt opgericht.

Titel IV: Samenwerking inzake handel en investeringen (artikelen 13 tot en met 23)

De EU is gezamenlijk met alle EU-landen een van de grootste donors in Afghanistan. Het bevorderen van economische en sociale ontwikkeling is een van de prioriteiten van de EU-strategie voor Afghanistan. De EU kent een *Multi Annual Indicative Programme* dat de geïntegreerde aanpak van de EU implementeert. Nederland ondersteunt daarnaast initiatieven op het gebied van water en landbouw en de implementatie van het *Afghan National Priority Program for Private Sector Development*. Tevens wordt ingezet op het verbeteren van de infrastructuur en belastingklimaat en het bevorderen van ondernemerschap via onder andere het *Addressing Root Causes* programma.

Titel IV van de Overeenkomst ziet op handel en investeringen. Deze afspraken zijn vrij algemeen van aard, waardoor deze titel een relatief klein onderdeel van de Overeenkomst vormt. Net als bij de overige titels ligt de focus op het ondersteunen van Afghanistan bij het behalen van de door haar internationaal overeengekomen ontwikkelingsdoelstellingen. De ondersteuning van Afghanistan op handels- en investeringsgebied

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 27 925, nr. 630.

moet in het bijzonder een bijdrage leveren aan de integratie van Afghanistan in de wereldeconomie.

Hiertoe spreken de partijen in artikel 13 af samen te werken op het gebied van bilaterale en multilaterale handels- en investeringskwesties. Ten tijde van het opstellen van de Overeenkomst streefde Afghanistan naar lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), hetgeen de EU steunde; sinds 2016 is Afghanistan volledig lid van de WTO. Tevens zullen de partijen ten volle gebruik maken van het *Aid for Trade* (hulp voor handel) programma van de Europese Commissie en andere relevante programma's, inclusief technische ondersteuning bij capaciteitsopbouw.

Deze titel bevat een aantal in dit soort verdragen vaak voorkomende bepalingen, zoals meestbegunstigingsbehandeling (artikel 14), het voorkomen van technische handelsbelemmeringen (artikel 16) en douanesamenwerking (artikel 17). Daarnaast worden een aantal specifieke onderwerpen benoemt zoals veterinaire en fytosanitaire vraagstukken (artikel 15), het investeringsklimaat (artikel 18), versoepeling van het kapitaalverkeer (artikel 20), overheidsopdrachten (artikel 21) en bescherming van intellectuele-eigendomsrechten (artikel 23).

Titel V: Samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (artikelen 24 tot en met 30)

Het versterken van het nationale rechtssysteem, om zo toegang tot de rechtspraak en juridische diensten te vergroten, is een speerpunt van het Nederlandse beleid voor Afghanistan. Zo droeg Nederland in 2018 bij aan het verbeteren van de toegang tot rechtspraak voor vrouwen in verschillende provincies. Tevens is Nederland een belangrijke donor van het *Law and Order Trust Fund Afghanistan* (LOTFA), een van de grootste programma's voor de financiering van de politie- en justitieketen in Afghanistan. Ook draagt Nederland jaarlijks bij aan *Afghan National Army Trust Fund* (ANA TF) van de NAVO.

Onder titel V van de Overeenkomst zijn afspraken gemaakt op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. In het algemeen wordt afgesproken om samen te werken aan versterking van de rechtshandhaving en het justitiële apparaat, en aan de verdere hervorming van de Afghaanse politie en veiligheidssector. De partijen spreken af informatie over juridische systemen en wetgeving uit te wisselen, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar de rechten van vrouwen en andere kwetsbare groepen (artikel 24). Daarnaast moet samenwerking met betrekking tot justitie en binnenlandse zaken zorgen voor een betere bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie, drugs- en witwaspraktijken en financiering van terrorisme (artikelen 25 tot en met 28). Ook spreken de partijen af samen te werken ter voorkoming van irreguliere migratie, onder andere door het voeren van een omvattende dialoog met betrekking tot alle relevante migratiekwesties (artikel 29). Tot slot bevat deze titel een gebruikelijke bepaling over consulaire bescherming door EU-lidstaten in Afghanistan (artikel 29) en een bepaling over bescherming van persoonsgegevens (artikel 30).

Titel VI: Sectorale samenwerking (artikelen 31 tot en met 47)

De bepalingen in de Overeenkomst met betrekking tot sectorale samenwerking zijn breed geformuleerd en beslaan tevens een breed scala aan onderwerpen, zoals financiën (artikelen 32 tot en met 34), natuur en milieu (artikelen 37 en 43) en landbouw, energie en vervoer (artikelen 39, 40 en 42). Een aantal afspraken onder deze titel is specifiek gericht op capaciteitsopbouw en het overbrengen van «best practices» op het gebied van

goed bestuur in verschillende sectoren in Afghanistan, en de meeste bepalingen (artikelen 31 tot en met 35, 39, 42 tot en met 44) spreken over steun van de EU/partijen bij ontwikkelingen in Afghanistan. De overige bepalingen spreken meer algemeen over samenwerking tussen de partijen met betrekking tot verschillende onderwerpen als cultuur, de informatiemaatschappij en de audiovisuele sector en de media.

Titel VII: Regionale samenwerking (artikel 48)

Het conflict in Afghanistan kan niet los worden gezien van de regionale context. De oplossing van het conflict ligt dan ook niet alleen bij Afghanistan; daarvoor deelt het teveel gemeenschappelijke en grensoverschrijdende problemen, zoals terrorisme en drugshandel, met andere landen in de regio. De EU en haar lidstaten achten regionale samenwerking dan ook cruciaal ter bevordering van stabiliteit, veiligheid en economische en sociale ontwikkeling in Afghanistan.

In Titel VII van de Overeenkomst erkennen de partijen het belang van het herstellen en bevorderen van de status van Afghanistan als brug tussen Centraal-Azië, Zuid-Azië en het Midden-Oosten, en spreken daartoe af samen te werken aan capaciteitsopbouw van de Afghaanse regering. Ook bevestigen zij hun steun aan «het proces van Istanbul»/«Heart of Asia», een regionaal platform om samenwerking tussen Afghanistan en haar buurlanden te bevorderen.

Titel VIII: Institutioneel kader (artikel 49)

Op basis van artikel 49 wordt een Gemend Comité opgericht met vertegenwoordigers van de partijen, dat onder andere toezicht houdt op de werking van de Overeenkomst, prioritering in doelstellingen kan aanbrengen en gebruikt kan worden ten behoeve van het uitwisselen van standpunten en het oplossen van geschillen.

Titel IX: Slotbepalingen (artikelen 50 tot en met 60)

Deze titel bevat een aantal praktische bepalingen ten behoeve van de uitvoering van de Overeenkomst. Zo spreken de partijen af dat de EU technische en financiële bijstand zal verlenen aan Afghanistan om de in de Overeenkomst voorziene samenwerking tot stand te brengen, en dat Afghanistan daartoe de noodzakelijke middelen ter beschikking zal stellen (artikel 50). Artikel 51 bevat vervolgens een bepaling omtrent samenwerking ter bestrijding van mogelijke fraude met verleende financiële steun. Ook bevat deze titel bepalingen omtrent de samenloop van de Overeenkomst met mogelijke andere overeenkomsten tussen Afghanistan en de EU en/of EU-lidstaten (artikel 53), geschilbeslechting (artikel 54) en het faciliteren van ambtenaren/deskundigen in het kader van de samenwerking (artikel 55).

Deze titel bevat daarnaast gebruikelijke bepalingen omtrent territoriale toepassing (artikel 58), inwerkingtreding, voorlopige toepassing, looptijd en beëindiging (artikel 59) en de authentieke teksten van de Overeenkomst (artikel 60).

3. EEN IEDER VERBINDENDE BEPALINGEN

Naar het oordeel van de regering bevat de Overeenkomst een aantal een ieder verbindende bepalingen in de zin van artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. De Overeenkomst bevat voor het overgrote deel verplichtingen voor de partijen. In enkele bepalingen zijn afspraken

opgenomen waaraan door de rechter rechtstreekse werking toegekend zou kunnen worden. Dit betreft meestbegunstigingsbehandeling (artikel 14) en handhaving en bescherming van intellectuele eigendomsrechten, inclusief geografische aanduidingen (artikel 23).

4. KONINKRIJKSPOSITIE

De Samenwerkingsovereenkomst zal wat betreft het Koninkrijk alleen voor het Europese deel van Nederland gelden. De geografische reikwijdte van de Samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd in artikel 58, dat de reikwijdte, waar het de EU-partij betreft, beperkt tot «het grondgebied waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie 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, Sint Maarten, en daarnaast Bonaire, Sint Eustatius en Saba) buiten dat toepassingsbereik.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok