

Vergaderjaar 2018–2019

35 155

Goedkeuring van de op 30 oktober 2016 te Brussel tot stand gekomen Strategische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Canada, anderzijds (Trb. 2016, 190)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 november 2018 en het nader rapport d.d. 22 februari 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 september 2018, no. 2018001597, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende goedkeuring van de op 30 oktober 2016 te Brussel tot stand gekomen Strategische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Canada, anderzijds (Trb. 2016, 190), met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 september 2018, no. 2018001597, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 november 2018, nr. W02.18.0277/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel strekt tot goedkeuring van de Strategische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Canada, anderzijds (hierna: de Overeenkomst). Het wetsvoorstel beperkt de goedkeuring tot het Europese deel van Nederland.²

De Overeenkomst heeft als doel een raamwerk te bieden voor politieke dialoog en het ontwikkelen en versoepelen van handel en investeringen tussen de EU en Canada. Dit raamwerk wordt deels geboden door een aantal standaardclausules, bijvoorbeeld met betrekking tot de eerbiediging van mensenrechten, de bestrijding van terrorisme, en het

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Artikel 1 van de Goedkeuringswet.

tegengaan van de verspreiding van illegale kleine wapens. Ook bevat de Overeenkomst bepalingen over economische en duurzame ontwikkeling en justitiële samenwerking.

De Overeenkomst is gelijktijdig met een breed handelsakkoord tussen de EU en Canada (CETA) vastgesteld.³ Evenals CETA moet deze Overeenkomst door zowel de EU als de lidstaten worden goedgekeurd.⁴ Met het wetsvoorstel wordt de nationale goedkeuringsprocedure voor Nederland gestart.

De Overeenkomst bepaalt dat haar werkingssfeer die van de verdragen van de Europese Unie volgt.⁵ De Afdeling merkt op dat dergelijke bepalingen kunnen meebrengen dat wanneer de Caribische delen van het Koninkrijk door het verdrag worden geraakt, deze niet automatisch partij zijn bij die verdragen, maar dat desgewenst wel kunnen worden.

De Overeenkomst met Canada kan de Caribische delen van het Koninkrijk raken. Daarbij speelt een rol dat het verdrag nauw verbonden is met CETA, en dat Canada veel betrekkingen heeft met die gebieden, waaronder door toerisme en kapitaalverkeer. De toelichting gaat op het voorgaande niet in, en licht niet toe of en op welke wijze de Caribische delen bij de voorbereiding van de Overeenkomst zijn betrokken.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert nader toe te lichten waarom het verdrag geen aangelegenheden bevat die het Koninkrijk raken. Dit is in lijn met haar advies inzake de, aan deze Overeenkomst gelieerde, op 30 oktober 2016 te Brussel tot stand gekomen Brede Economische en handelsovereenkomst (CETA) tussen Canada, enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten, anderzijds (*Trb.* 2017, 13 – heruitgave).

De Afdeling merkt op dat de Overeenkomst in artikel 33 bepaalt dat haar werkingssfeer die van de verdragen van de Europese Unie volgt. Hier concludeert de Afdeling uit dat de Caribische delen van het Koninkrijk, wanneer zij door de Overeenkomst geraakt worden, desgewenst partij kunnen worden bij de Overeenkomst.

De regering deelt die conclusie van de Afdeling niet. Allereerst dient te worden opgemerkt dat het Verdrag van Lissabon, het wijzigingsverdrag dat regelt dat de Unie is gegrond op het VEU en het VWEU, weliswaar voor het gehele Koninkrijk is goedgekeurd (*Trb.* 2008, 11), maar niet voor het gehele Koninkrijk is geratificeerd. Het is alleen voor het Europese deel van Nederland geratificeerd (zie *Trb.* 2010, 43).

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat artikel 52, lid 2, VEU voor het territoriale toepassingsgebied van de EU-verdragen naar artikel 355 VWEU verwijst. In dit artikel wordt het toepassingsgebied nader gespecificeerd voor de verschillende Landen en Gebieden Overzee (LGO). Blijkens artikel 355, lid 2, VWEU, vormen de LGO die genoemd worden in bijlage II bij de verdragen het onderwerp van de bijzondere associatieregeling. De Caribische delen van het Koninkrijk staan ook op deze lijst vermeld. Het

³ *Trb.* 2017, 13.

⁴ Zie memorie van toelichting, deel I (Algemene inleiding), Aard van de Overeenkomst.

⁵ Artikel 33 van de Overeenkomst luidt: «Deze overeenkomst is van toepassing op, enerzijds, elk gebied waarop de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond van toepassing zijn, onder de in die verdragen neergelegde voorwaarden, en, anderzijds, op Canada.»

raamwerk voor de bijzondere associatieregeling staat omschreven in het vierde deel van het VWEU en is nader uitgewerkt in het LGO-besluit (Besluit 2013/755 van de Raad van 25 november 2013 betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie).

Het EU-Hof heeft in verscheidene zaken geoordeeld dat de algemene verdragsbepalingen zonder uitdrukkelijke verwijzing niet op de LGO van toepassing zijn (zie onder andere zaak C 260/90 *Leplat*, punt 10, en gevoegde zaken C-24/12 en C-27/12 *X BV en TBG Limited*, punt 45). In de vierde overweging van de preambule van het LGO-besluit is ook vermeld dat het VWEU en de afgeleide wetgeving niet automatisch van toepassing zijn op de LGO, met uitzondering van een aantal uitdrukkelijk als zodanig aangegeven bepalingen. De LGO zijn geen derde landen, maar maken ook geen deel uit van de eengemaakte markt. Daarnaast heeft het EU-Hof in de context van de sluiting van verdragen door de Unie in advies 1/78 (punt 62) en advies 1/94 (punt 17) verduidelijkt dat de LGO buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen en daarom «tegenover de Gemeenschap in eenzelfde positie als derde landen verkeren».

De hierboven genoemde verdragsbepalingen en de jurisprudentie van het EU-Hof verduidelijken dus dat de Overeenkomst niet van toepassing is, of kan zijn, op de Caribische delen van het Koninkrijk. De LGO, waaronder de Caribische delen van het Koninkrijk, kunnen zich dientengevolge niet aansluiten bij de Overeenkomst. De regering zag dan ook geen aanleiding om een voorstel van rijkswet in te dienen in plaats van een voorstel van wet.

De Afdeling stelt dat Canada veel betrekkingen heeft met de Caribische delen van het Koninkrijk. Volgens de Afdeling volgt hieruit dat de Overeenkomst de Caribische delen van het Koninkrijk kan raken. De regering merkt in dat verband op dat de bepalingen in de Overeenkomst met betrekking tot de door de Afdeling genoemde terreinen toerisme en kapitaalverkeer, beperkt van aard zijn. Op grond van artikel 16, lid 2 van de Overeenkomst erkennen de partijen (de EU, haar lidstaten en Canada) de nauwe betrekkingen die zich door de jaren heen tussen hen op het gebied van toerisme hebben gevormd en juichen zij verdere samenwerking toe om in voorkomend geval deze betrekkingen verder uit te breiden. Op grond van artikel 10, lid 1 werken de partijen «tot wederzijds voordeel samen om de duurzame intensivering en ontwikkeling van het handels- en investeringsverkeer tussen hen te bevorderen, zoals voorzien in een brede economische- en handelsovereenkomst» (CETA). Op basis van dergelijke bepalingen in de Overeenkomst kan volgens de regering niet geconcludeerd worden dat de Caribische delen van het Koninkrijk door de Overeenkomst geraakt (kunnen) worden.

Aan deel III (Koninkrijkspositie) van de memorie van toelichting is in navolging van het advies een passage toegevoegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok