

Vergaderjaar 2025–2026

36 857

Goedkeuring van de op 15 november 2023 te Apia, 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 19 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. Algemene inleiding
2. Artikelsgewijze toelichting
3. Bijlagen
4. Een ieder verbindende bepalingen
5. Koninkrijkspositie

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?

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?

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.

De hoofdonderhandelaars bereikten op 3 december 2020 een politiek akkoord over een nieuwe partnerschapsovereenkomst. Het ontbrak echter tot 18 juli 2023 aan de vereiste unanimiteit 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 welke onderdelen van het Verdrag er geen unanimiteit bereikt kon worden binnen de Raad. Wat was het standpunt van Nederland op deze onderdelen waar geen unanimiteit op gevonden kon worden?

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? Acht het kabinet de SDG-agenda voldoende geborgd? Waaruit blijkt dat?

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?

Ook vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zich af of het kabinet meer toelichting kan geven over de «gedetailleerde geschilbeslechting-procedure» 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?

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?

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?

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. 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?

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? 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?

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 «neo-kolonialisme» en «eurocentrisme».¹

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

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.

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.

¹ <https://ecamaastricht.org/blueandyellow-zoomingin/the-samoa-agreement-eu-relations-with-african-caribbean-and-pacific-countriesnbs>

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.

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 ineffectieve bestedingen worden voorkomen.

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?

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 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.

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.

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.

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?

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?

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.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Boswijk

De adjunct-griffier van de commissie,
Hoedemaker