

Vergaderjaar 2018–2019

35 062

Goedkeuring van de op 21 december 2015 te Astana tot stand gekomen Versterkte Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds (Trb. 2016, 91)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 januari 2019

Inleiding

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag van 28 november 2018 met betrekking tot het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Versterkte Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds (hierna: VPSO). Met belangstelling is kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie, de CDA-fractie, en van de SP-fractie. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen beantwoord, waarbij de volgorde van de vragen wordt aangehouden en vragen met dezelfde strekking worden samengevoegd. De regering stelt vast dat de leden van de D66-fractie geen vragen over het voorstel hebben.

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de afspraken in de overeenkomst zich verhouden tot afspraken die Kazachstan heeft gemaakt in het kader van de Euraziatische Economische Unie. Zijn deze volledig compatibel? En zijn afspraken tussentijds nog herzien onder druk van (ander) leden van de Euraziatische Unie?

Door op 21 december 2015 zijn handtekening te zetten onder de VPSO heeft Kazachstan zich volledig gecommitteerd aan alle rechten en plichten die de VPSO met zich mee brengt. De Europese Commissie zal – aangespoord door de lidstaten – toezien op implementatie van alle afspraken uit de VPSO en indien nodig het gesprek aangaan met Kazachstan. In hoeverre Kazachstan de rechten en plichten waaraan het zich in het kader van Euraziatische Economische Unie gecommitteerd heeft in lijn kan brengen met de rechten en plichten onder de VPSO is een Kazachse

aangelegenheid. Voor zover bekend is het onderhandelingsproces niet beïnvloed door druk van andere leden van de Euraziatische Economische Unie.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af welke vormen van visumversoepeling er op dit moment worden onderzocht, aangezien in de memorie van toelichting staat dat parallel aan de overeenkomst de mogelijkheden hieromtrent worden verkend. In welk stadium bevinden de verkenningen zich? En welke voorwaarden liggen thans op tafel?

Kazachstan heeft interesse getoond in het sluiten van een visumfacilitatie-overeenkomst met de EU. Hiertoe heeft Kazachstan reeds diverse hervormingen doorgevoerd op het gebied van mobiliteit en migratiemanagement om tegemoet te komen aan internationale standaarden en Europese *best practices*. Ook heeft Kazachstan de visumeisen voor EU-burgers voor kort verblijf (maximaal 30 dagen) opgeheven.

Er vinden op dit moment echter geen besprekingen plaats tussen de EU en Kazachstan over een visumfacilitatieovereenkomst en het is onwaarschijnlijk dat de Commissie hiertoe op korte termijn een mandaat aan de Raad zal vragen. De EU Communautaire visumcode biedt diverse mogelijkheden voor bona fide reizigers om op een eenvoudige manier visa voor kort verblijf te verkrijgen. Hier kunnen Kazachse reizigers nu al gebruik van maken. In 2017 werd slechts 3,7% van de Kazachse visumaanvragen voor de EU afgewezen.

Overigens leidt het feit dat Kazachstan EU-burgers gedeeltelijk heeft vrijgesteld van visumverplichtingen er niet automatisch toe dat gelijksoortige maatregelen worden getroffen voor Kazachse burgers die naar de EU wensen te reizen.

De leden van de VVD-fractie steunen het voornemen tot bestrijding van massavernietigingswapens en samenwerking daartoe. Maar waarom wordt artikel 11 als enige artikel omschreven als «essentieel element van de Overeenkomst»? Leiden de afspraken in dit artikel, ten opzichte van die in andere artikelen, tot intensievere samenwerking dan voorheen? Zo ja, kan dit worden toegelicht aan de hand van concrete voorbeelden?

Artikel 11 betreft het gezamenlijke belang om de verspreiding van massavernietigingswapens te voorkomen. De verwijzing naar «essentieel element» is op verzoek van de Europese Unie toegevoegd. Artikel 1 is eveneens een «essentieel element» en betreft de eerbiediging van democratische beginselen, fundamentele rechten van de mens, fundamentele vrijheden en het beginsel van de rechtsstaat. Deze categorisering doet echter niet af aan het belang van de overige artikelen. Wel biedt artikel 279 van de VPSO de partijen de mogelijkheid om, bij schending van verplichtingen onder deze artikelen, onmiddellijk passende maatregelen te nemen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de nieuwe richtlijn over de bescherming van bedrijfsgeheimen compatibel is met de onderhavige Samenwerkingsovereenkomst, of dat er *contra legem* bepalingen zijn in de richtlijn ten opzichte van de Samenwerkingsovereenkomst.

Volgens artikel 162 van de VPSO geldt dat «Bij het uitwisselen van informatie krachtens dit hoofdstuk nemen de partijen de beperkingen in

acht die voortvloeien uit het beroeps- of zakengeheim.» Indien er eventueel strijdigheid zal ontstaan, volgt uit artikel 171 lid 5 van de VPSO dat «Niets in deze overeenkomst verplicht een partij tot het verstrekken van vertrouwelijke informatie waarvan bekendmaking de rechtshandhaving zou belemmeren of anderszins in strijd zou zijn met het openbaar belang, of schadelijk zou zijn voor de rechtmatige handelsbelangen van bepaalde publieke of particuliere ondernemingen.» Uitvoering van deze overeenkomst gebeurt dus met inachtneming van de richtlijn bescherming bedrijfsgeheimen. Indien er strijdigheid zou ontstaan, gaat de richtlijn ook voor. Er is niets in de VPSO dat verplicht *contra legem* te handelen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de toepasselijkheid van Europees mededingingsrecht op grond van hoofdstuk 11 ook resulteert in bevoegdheid van de Europese Commissie om schendingen op deze grond te sanctioneren.

Op basis van hoofdstuk 11 van de VPSO verplichten partijen zich alleen tot het erkennen van goede afspraken over mededinging en staatssteun, waarbij iedere partij op zijn grondgebied een uitgebreide mededingingswetgeving handhaaft waarbij doeltreffend wordt opgetreden. Iedere partij doet dat op basis van zijn eigen regels. Indien er geschillen zijn over de uitleg en toepassing van dit hoofdstuk kan een geschil worden voorgelegd aan een arbitragetribunaal.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie roepen de regering op om deze partnerschaps- en samenwerkingsbijeenkomenst te gebruiken om aandacht te vragen voor de mensenrechtensituatie in Kazachstan. Daarover maken de leden van de CDA-fractie zich zorgen. In maart 2018 werd de oppositiebeweging Democratic Choice of Kazachstan bestempeld als «extremistische organisatie». Verschillende aanhangers zijn ondervraagd en gearresteerd, vaak alleen al voor het lezen van oppositie websites. Social media worden geblokkeerd en bloggers gearresteerd, zoals Sanat Dosov, Ruslan Ginatullin en Ardak Ashim, die onder dwang naar een psychiatrische instelling is gebracht vanwege kritische commentaren op sociale netwerken.

Ook journalisten staan onder druk. De VN spreken van tenminste 38 gevallen van politiek gemotiveerde strafvervolgning. Klopt het dat aanbevelingen van het VN-mensenrechtencomité niet worden overgenomen?

Ook zijn deze leden bezorgd over het stopzetten van het onderzoek naar de marteling van Iskander Yerimbetov. De Kazachse zakenman beweert gemarteld te zijn. Onlangs is hij veroordeeld tot zeven jaar gevangenisstraf wegens fraude. Mensenrechtenorganisaties spreken van vele juridische onregelmatigheden in het proces. Klopt dit? Wat vindt de regering hiervan?

Ook is de godsdienstvrijheid verslechterd. De 14^e editie van het rapport «Godsdienstvrijheid in de wereld» van Kerk in Nood (www.religion-freedom-report.org) spreekt van nieuwe restrictieve wetgeving, die religieus onderwijs raakt, proselitisme, confiscatie van religieuze eigendommen. Kinderen kunnen geen religieuze diensten bijwonen. De leden van de CDA-fractie willen

graag uitgebreid commentaar van de regering over de mensenrechtensituatie, aan de hand van bovengenoemde voorbeelden.

Overigens, volgens de leden van de SP-fractie staat in de memorie van toelichting dat de overeenkomst kan worden opgeschort als niet wordt voldaan aan eerbiediging van de essentiële elementen van de overeenkomst. Die essentiële elementen bestaan uit eerbiediging van democratische beginselen, fundamentele rechten van de mens, fundamentele vrijheden en het beginsel van de rechtsstaat. De leden van de SP-fractie vragen de regering om aan te geven in hoeverre Kazachstan op dit moment voldoet aan eerbiediging hiervan.

De leden van de SP-fractie hebben ernstige twijfels over eerbiediging van deze essentiële elementen en vragen daarom een reactie op de volgende gegevens: 1) dat de president van het land al sinds 1991 aan de macht is en een veto kan uitspreken over wetgeving van het parlement; 2) dat er gewetensgevangenen zijn in het land; 3) dat gevangenen worden gemarteld; 4) dat legitieme NGO's worden tegengewerkt; 5) dat kritische journalisten worden vervolgd; 6) dat vakbondsmensen worden vervolgd. Hoe verhoudt dit zich tot eerbiediging van de genoemde essentiële elementen?

De Nederlandse regering deelt de zorgen van de leden van de CDA- en SP-fractie over de mensenrechtensituatie in Kazachstan. Kazachstan heeft zich met het aangaan van de VPSO verbonden aan het respecteren van Europese waarden als democratie, mensenrechten en rechtsstaat. Mensenrechten zijn, zoals gebruikelijk in EU- associatie- dan wel partnerschapsovereenkomsten, als opschortende voorwaarde verankerd in de VPSO. Dit betekent dat de EU de mensenrechtensituatie nauwgezet zal blijven volgen.

Zowel Nederland als de Europese Unie zetten zich wereldwijd in voor de bescherming van mensenrechten. Het voorliggende wetsvoorstel biedt een verbeterd referentiekader voor samenwerking met Kazachstan en het met regelmaat bespreken van de mensenrechtensituatie in het land. Dit gebeurt onder andere tijdens de jaarlijkse EU-Kazachstan mensenrechten-dialoog. De meest recente dialoog vond plaats op 20 november 2018 in Brussel. Tijdens dit overleg is er op constructieve en open wijze gesproken over onder andere: marteling, de ruimte voor het maatschappelijk middenveld, vrijheid van meningsuiting, mediavrijheid, vrijheid van religie en geloof, de bevordering van de rechtsorde, de positie van LGBTI en geweld tegen vrouwen. Gedurende deze gesprekken verwijst de EU naar de afspraken die voortvloeien uit de VPSO. Daarbij kunnen ook de gevallen waar de CDA-fractie op wijst aan bod komen.

De vrijheid van de media en de vrijheid van meningsuiting in Kazachstan zijn beperkt. Dit is bevestigd door de OVSE vertegenwoordiger voor mediavrijheid die in januari vorig jaar haar zorgen uitte over de situatie in Kazachstan. De rechtsstaat en democratie voldoen niet aan de internationale standaarden. Tot dusver was van vrije verkiezingen geen sprake, zoals bevestigd door de OVSE.

Straffeloosheid van marteling is eveneens een probleem, ondanks het feit dat Kazachstan lid is van het VN-verdrag tegen foltering. Statistieken van de Kazachse autoriteiten wijzen uit dat tussen januari 2018 en april 2018 382 casussen van aanklachten van marteling na behandeling zijn gesloten, en dat in slechts 16 gevallen er verdere juridisch stappen zijn ondernomen.

Aangaande de vrijheid van religie en geloof is er in september jl. een verdere restrictieve wet aangenomen. De EU heeft Kazachstan verzocht de wet aan te passen en de aanbevelingen van de VN en OVSE over te nemen.

In 2014 hebben VN-lidstaten in het kader van de zogenoemde «*Universal Periodic Review*» (UPR) een breed scala aan aanbevelingen aan Kazachstan gericht, onder meer op het gebied van vrijheid van geloof en levensovertuiging, vrijheid van meningsuiting, vrouwenrechten en afschaffing van de doodstraf. In 2017 is door een koepel van Kazachse NGO's een tussentijdse rapportage gepubliceerd, waarin zij tot de conclusie komt dat Kazachstan 10 van deze aanbevelingen volledig heeft geïmplementeerd, 103 gedeeltelijk en 33 niet. De volgende UPR voor Kazachstan zal in 2019 plaatsvinden. Voorts heeft Kazachstan in 2016 zijn landenrapportage gepresenteerd aan het VN-mensenrechtencomité dat toeziet op de uitvoering van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. In een rapport van 1 augustus 2018 over de opvolging van de aanbevelingen toonde het VN-mensenrechtencomité zich kritisch over de voortgang.

De Nederlandse regering volgt de situatie nauwlettend, en maakt zich zowel in EU-verband als bilateraal hard voor de bescherming van de mensenrechten in Kazachstan. De Nederlandse ambassade in Astana overziet een groot aantal projecten met een focus op vrijheid van meningsuiting, de bevordering van de rechtsorde en de bescherming van minderheden inclusief LGBTI. Ook in bilaterale gesprekken komt de mensenrechtensituatie regelmatig aan de orde. De in de VPSO vastgelegde afspraken over mensenrechten bieden een goed kader om de dialoog inzake mensenrechten te intensiveren.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen de regering in te gaan op de steun onder de bevolking van Kazachstan aangaande nauwere samenwerking met de EU. Is die steun groot of is er ook (significante) weerstand tegen? Hoe is deze verhouding? Is hier onderzoek naar gedaan? Zo nee, waarom niet?

De keuze om wel of niet een bevolkingsonderzoek uit te voeren is aan de overheid van Kazachstan. Wel hebben onafhankelijke organisaties onderzoek gedaan naar de houding van de Kazachse bevolking ten aanzien van een verbeterde samenwerking met de EU. Hieruit blijkt dat in de leeftijdsgroep 14–29 jaar, 37.6% van de bevolking graag een nauwere samenwerking met de EU-partners ziet. 38.9% vindt de huidige samenwerking voldoende. 17.7% zou graag minder samenwerking zien met de EU.¹ Hierbij valt op dat de EU aanzienlijk hoger scoort dan de VS en China op de vraag of «meer samenwerking» gewenst is. Mogelijk speelt hierbij ook een rol dat de EU van groot belang is voor handel en investeringen in Kazachstan.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de economische relatie tussen Kazachstan en Rusland er op dit moment uit ziet. Hoe diepgaand is deze en hoe groot is de economische afhankelijkheid? Wat zijn de verwachte economische gevolgen van implementatie van de Versterkte Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst met Kazachstan voor de economische relatie tussen dit land en Rusland? Kunnen deze vragen ook beantwoord worden voor de economische relatie tussen Kazachstan en

¹ Friedrich Erbert Stiftung Kazakhstan <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kasachstan/13343.pdf>.

China? En hoe past deze overeenkomst in het energiebeleid van de EU?

Zowel China als Rusland zijn betrekkelijk belangrijke handelspartners van Kazachstan, onder andere vanwege hun geografische ligging. De EU is verantwoordelijk voor de helft van de buitenlandse handel van Kazachstan en de helft van de buitenlandse investeringen in Kazachstan. Met Rusland is Kazachstan verbonden via de Euraziatische Economische Unie. Met China zoekt Kazachstan vooral samenwerking in het kader van het «*Belt and Road Initiative*». De VPSO tussen Kazachstan en de EU hoeft in principe niet af te doen aan de relatie tussen Kazachstan en derde landen.

De afspraken die de Unie met Kazachstan heeft gemaakt op het vlak van energie-samenwerking zijn voornamelijk intentieverklaringen en afspraken over definities, bijvoorbeeld wat onder grondstoffen, energie-goederen, ongeoorloofde toe-eigening, noodsituatie en overheidsbedrijf wordt verstaan. De afspraken zien vooral op kennisuitwisseling inzake energieanalyses, technologie en projecten voor hernieuwbare energie, alsook de ambitie om wederzijdse investeringen in energiezekerheid en energie-efficiëntie te stimuleren, bijvoorbeeld door gezamenlijke demonstratieprojecten op te zetten. Het energiebeleid van de EU is primair gericht op het garanderen van de werking van de interne energiemarkt en de interconnectiviteit van energiemarkten, leveringszekerheid, energie-efficiëntie en -besparing, het bevorderen van de inzet van hernieuwbare energiebronnen en het bevorderen van onderzoek, innovatie en competitie. De regering is van oordeel dat de afspraken uit de VPSO compatibel zijn met de prioriteiten uit het energiebeleid van de EU.

De leden van de SP-fractie vragen of er ook kan worden aangegeven hoe Rusland en China hebben gereageerd op de Europese plannen voor een Versterkte Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst met Kazachstan. Steunen zij deze of is er eerder sprake van weerstand? Als dat laatste het geval is, vragen de leden van de SP-fractie of dat toegelicht kan worden.

De VPSO is een aangelegenheid van Kazachstan en de EU, waarover beide partijen geen verantwoording aan China of Rusland verschuldigd zijn. Rusland en China hebben voor zover bekend niet formeel op de VPSO gereageerd.

De leden van de SP-fractie vragen de regering tenslotte in te gaan op de verwachte economische gevolgen van het aangaan van de Versterkte Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst met Kazachstan voor de bevolking van dat land. Is aannemelijk dat vooral (grote) bedrijven baat hebben bij deze overeenkomst, maar de bevolking niet of veel minder? Zijn hier studies naar gedaan? Zo ja, wat is daar uitgekomen? Zo nee, waarom niet?

In 2011 heeft de Raad de Europese Commissie gemandateerd de onderhandelingen met Kazachstan te openen op basis van de overeengekomen onderhandelingsrichtsnoeren. In de richtsnoeren draagt de Raad de Europese Commissie onder andere op de VPSO dusdanig vorm te geven dat niet alleen grote bedrijven maar ook het MKB en de brede Kazachse bevolking van de geïntensiveerde samenwerking kunnen profiteren.

Ten eerste ziet artikel 11 van de VPSO op de bevordering van eerlijke en open concurrentie, waar juist ook kleinere Kazachse ondernemers én consumenten baat bij hebben. Dit acht de regering waardevol omdat

monopolistische bedrijven en «*state owned enterprises*» nog steeds een voorname rol innemen in de Kazachse economie. Ook wordt in de VPSO nadrukkelijk aandacht besteed aan het belang van de ontwikkeling van de Kazachse MKB-sector, ten behoeve van de diversificatie van de Kazachse economie.

Ten tweede bevat de VPSO een ambitieus hoofdstuk over handel en duurzame ontwikkeling. De opgenomen richtlijnen voor bijvoorbeeld arbeidsrecht en milieubescherming moeten duurzame ontwikkeling stimuleren, waarvan de gehele Kazachse bevolking potentieel profiteert.

Ten derde ziet de VPSO op de bevordering van een goed functionerende rechtsstaat alsook op transparante regels en op standaarden gebaseerde handel. Ook dit is in het belang van midden- en kleinbedrijven alsook de Kazachse consument. Afspraken over de ontwikkeling van het systeem voor consumentenbescherming zien hier eveneens op.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok