

Vergaderjaar 2019–2020

35 260 (R2131)

Goedkeuring van het op 2 juli 2018 te Washington tot stand gekomen Verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Verenigde Staten van Amerika inzake de totstandkoming van een raamwerk voor samenwerking op het gebied van defensieaangelegenheden, met bijlage (Trb. 2018, 125 en Trb. 2019, 102)

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 maart 2020

Inleiding

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag van 24 februari 2020 met betrekking tot het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag met de Verenigde Staten van Amerika inzake de totstandkoming van een raamwerk voor samenwerking op het gebied van defensieaangelegenheden (hierna te noemen: Raamverdrag). Met belangstelling is kennisgenomen van de opmerkingen en vragen. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, beantwoord.

Uitbreiding van het toepassingsgebied binnen het Koninkrijk

De leden van de GroenLinks-fractie hebben nog een aantal vragen aangaande de medegelding voor de landen binnen het Koninkrijk en de rol van de Koninkrijksregering. Het lid van de OSF-fractie sluit zich aan bij de vragen van de GroenLinks-fractie. Het voorliggende voorstel betreft een rijkswet met een verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Verenigde Staten van Amerika inzake een juridisch raamwerk voor samenwerking op het gebied van defensieaangelegenheden. Wat is de reden dat de andere landen in ons Koninkrijk nog niet hebben aangegeven medegelding van het verdrag te willen? Wanneer en welke communicatie is er geweest tussen de Nederlandse regering en de overige landen inzake medegelding?

Tijdens de voorbereiding van de parlementaire goedkeuringsstukken is de vraag tot medegelding aan de Caribische landen binnen het Koninkrijk voorgelegd. Aruba, Curaçao en Sint-Maarten hebben de vraag tot medegelding nog in beraad.

Wat zijn de gevolgen als de andere landen beslissen geen medegelding te wensen, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie? Welk effect heeft dit op de reeds geplande en aan de gang zijnde militaire activiteiten van de Nederlandse en de Amerikaanse regering binnen de andere landen van ons Koninkrijk?

In het geval een land binnen het Koninkrijk geen medegelding wenst, zal het Raamverdrag niet voor dat land gelden. Dit kan gevolgen hebben voor de mogelijkheid het Raamverdrag in te roepen bij het maken van internationale beleidsafspraken voor specifieke samenwerkingsactiviteiten, zoals genoemd in artikel I van het verdrag, die in dat land (zullen) plaatsvinden. Momenteel zijn geen effecten op militaire activiteiten binnen andere landen van ons Koninkrijk bekend.

Kan het zo zijn dat, op het moment dat een land binnen ons Koninkrijk geen medegelding wenst, verschillende juridische regimes ontstaan binnen onze Memoranda of Understanding? Indien niet, waarom is dan dit verdrag nodig als het kennelijk in delen van het Koninkrijk ook zonder kan?

Het Raamverdrag legt uniforme voorwaarden voor defensieafspraken op operationeel en materieel gebied vast en biedt daarmee een juridisch kader op basis waarvan de totstandkoming van samenwerkingsactiviteiten op defensiegebied kan worden vereenvoudigd en versneld. Indien een land binnen het Koninkrijk geen medegelding wenst, kan dat in een concreet geval gevolgen hebben voor de mogelijkheid het Raamverdrag in te roepen bij het maken van internationale beleidsafspraken voor specifieke samenwerkingsactiviteiten, zoals genoemd in artikel I van het verdrag, die in dat land (zullen) plaatsvinden. Indien een dergelijke situatie zich zou voordoen, kan niet worden teruggevallen op de standaardbepalingen op het gebied van defensiesamenwerking zoals opgenomen in het Raamverdrag, maar moeten hierover separaat afspraken worden gemaakt. Dergelijke afspraken staan dan los van afspraken gemaakt onder het Raamverdrag. Gelding van het Raamverdrag voor het gehele Koninkrijk zou de zekerheid bieden dat geen twijfel kan bestaan over onderliggende randvoorwaarden van samenwerkingsactiviteiten waar dan ook ontplooid binnen het Koninkrijk.

Kan de Koninkrijksregering worden aangesproken op de keus van de andere landen in het Koninkrijk om geen medegelding te wensen? Voert de Koninkrijksregering een actief beleid om medegelding in het volledige Koninkrijk te bewerkstelligen? Zo nee, waarom niet en is de regering van plan dit de komende tijd wel te doen? Zo ja, op welke wijze?

Artikel 3 van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden bepaalt welke onderwerpen worden beschouwd als aangelegenheden van het Koninkrijk. Dit Raamverdrag wordt niet gezien als aangelegenheden van het Koninkrijk als bedoeld in artikel 3 van het Statuut. Dat betekent dat de regeringen van Aruba, van Curaçao en van Sint Maarten autonoom zijn wat betreft hun beslissing over de wenselijkheid van medegelding van dit verdrag voor hun land. De Koninkrijksregering voert dan ook geen actief beleid om medegelding te bewerkstelligen. Wel kan de Koninkrijksregering in de contacten met de respectievelijke regeringen aangeven dat belang wordt gehecht aan medegelding.

Totstandkoming van het verdrag

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel ter goedkeuring van het raamverdrag met de Verenigde Staten inzake samenwerking op defensiegebied en hebben daarover nog enkele vragen. Het lid van de OSF-fractie sluit zich aan bij de vragen van de SP-fractie.

De voornoemde leden begrijpen uit de memorie van toelichting dat dit raamverdrag gesloten is op verzoek van de Verenigde Staten.¹ Voornoemde leden vragen de regering wanneer de Amerikaanse regering deze wens voor het eerst geuit heeft en op welk niveau? Heeft de Amerikaanse regering daarbij de redenen voor dit verzoek aangegeven? Heeft de regering meteen positief gereageerd op dit verzoek? Hebben de verslechterende trans-Atlantische betrekkingen, volgens velen het gevolg van het optreden en de houding van de regering Trump, nog een rol gespeeld in de overwegingen van de regering ten aanzien van de vraag al dan niet de Amerikaanse wens om te komen tot dit verdrag te honoreren?

Nederland onderhoudt een goede defensierelatie met de Verenigde Staten, waarbij op veel gebieden nauw wordt samengewerkt. Sinds geruime tijd is er in toenemende mate de wens bij het Amerikaanse Ministerie van Defensie om afspraken met andere ministeries van Defensie in juridisch verbindende vorm te vast leggen. In 2014 hebben het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Amerikaanse *Department of State* overleg gevoerd, waarbij de Verenigde Staten (VS) de wens om afspraken juridisch verbindend vast te leggen hebben benadrukt. Het Nederlands Ministerie van Defensie heeft voorgesteld dit in de vorm van een raamverdrag te doen, waarmee de VS hebben ingestemd. Dit heeft geresulteerd in een eerste concept voor een raamverdrag dat Nederland in 2014 aan de VS heeft aangeboden. In 2017 is er een tegenvoorstel voor een raamverdrag van de VS ontvangen. Over dit tegenvoorstel is middels onderhandelingen overeenstemming bereikt, waarna op 2 juli 2018 het verdrag is ondertekend.

Belang van het verdrag

Voorts vragen de leden van de SP-fractie welke belangen Nederland heeft bij dit verdrag. Kan de regering hier iets meer over zeggen dan de algemeenheid dat de VS een belangrijke bondgenoot is waarmee nauwe samenwerking van groot belang is? Op welke concrete wijze draagt dit verdrag bij tot de veiligheid van Nederland bovenop de multilaterale samenwerking binnen het NAVO-bondgenootschap? Wat verandert er concreet door dit verdrag; wat is na ratificatie van dit verdrag – qua samenwerking of anderszins – mogelijk wat eerder nog niet mogelijk was?

Het Raamverdrag versterkt de goede defensierelatie tussen Nederland en de Verenigde Staten. Naast multilaterale samenwerking binnen het NAVO-bondgenootschap, is ook bilaterale of multilaterale samenwerking in kleinere verbanden van belang voor de veiligheid van Nederland en Europa. Zo maken *Memoranda of Understanding* (MoU's) het mogelijk dat Amerikaans militair materieel in Nederland gestationeerd is en dat de VS deelnemen aan oefeningen in Nederland en vice versa. In het Raamverdrag zijn algemene standaardbepalingen in juridisch verbin-

¹ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 260, nr. 3, blz. 2.

dende vorm vastgelegd, die kunnen worden ingeroepen in toekomstige bilaterale MoU's voor defensiesamenwerking. Hierdoor kunnen MoU's met afspraken tussen de beide ministeries voor toekomstige concrete samenwerking makkelijker tot stand komen en zijn de algemene bepalingen voor samenwerking eenduidiger en transparanter. Ook vormt het Raamverdrag een aanvulling op het in 1950 tot stand gekomen Verdrag tot Wederzijdse Hulpverlening inzake Verdediging, dat in zekere zin ook wordt gemoderniseerd door het Raamverdrag. Zo zouden logistieke ondersteuning en toegang verlenen tot terreinen goed in het verdrag van 1950 passen, maar deze artikelen zijn nu in het Raamverdrag opgenomen.

Toegang tot en gebruik van gebouwen en terreinen

Volgens de regering «kan toestemming worden gegeven tot ongehinderde toegang tot en het ongehinderd gebruik van gebouwen en terreinen binnen het Koninkrijk der Nederlanden», maar bestaat er «geen verplichting om de ongehinderde toegang tot en het ongehinderd gebruik van deze gebouwen en terreinen daadwerkelijk te verlenen».² De leden van de SP-fractie vragen of het niet ook thans reeds mogelijk is om een dergelijke toestemming te geven (dan wel te weigeren) en wat er dan op dit punt verandert na invoering van het verdrag?

Het is thans reeds mogelijk om onbelemmerde toegang en onbelemmerd gebruik van faciliteiten en gebieden in het Koninkrijk te verlenen. Het is echter wenselijk gebleken om het beginsel waarin de mogelijkheid wordt gegeven tot onbelemmerde toegang en onbelemmerd gebruik van faciliteiten en gebieden in het Koninkrijk in juridisch verbindende vorm te regelen. Daarin voorziet het Raamverdrag. Er bestaat op dit moment geen (ander) verdrag waarin deze mogelijkheden zijn vastgelegd.

Ten aanzien van het betreffende verdragsartikel stelt de regering in de memorie van toelichting dat die eenzijdig is bepaald omdat samenwerking plaatsvindt op Nederlands grondgebied en het niet waarschijnlijk is dat Nederland toegang tot Amerikaanse faciliteiten nodig zou hebben.³ De leden van de SP-fractie begrijpen deze redenering niet helemaal. Dat deze situatie nu zo is hoeft toch niet te betekenen dat dit in de toekomst niet anders zou kunnen zijn? En ook als er vooralsnog geen gebruik van gemaakt hoeft te worden had uit oogpunt van gelijkwaardigheid en wederkerigheid deze bepaling toch ook heel goed tweezijdig kunnen zijn? Of stuitte dit op bezwaren van de Verenigde Staten, zo vragen de leden van de SP-fractie?

De bepaling betreft de onbelemmerde toegang en onbelemmerd gebruik van faciliteiten en gebieden in het Koninkrijk. Bij het opstellen van het Raamverdrag is er geen dergelijke behoefte van Defensie voorzien in de VS, daarom is de bepaling niet wederkerig gemaakt. De voorziening is vooral wenselijk voor de verdedigingstaken die de VS in Europa hebben in het kader van het Noord-Atlantisch Verdrag. Het is niet waarschijnlijk dat Nederland een dergelijke verdedigingstaak op het grondgebied van de VS zal uitvoeren.

² Kamerstukken II, 2018–2019, 35 260, nr. 3, blz. 6.

³ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 260, nr. 3, blz. 7.

Verdragen met andere landen

Voorts vragen voornoemde leden of het denkbaar zou zijn of Nederland een dergelijk verdrag ook met andere NAVO-landen afsluit als die de wens daartoe zouden kenbaar maken? Zou de regering dat een wenselijke ontwikkeling vinden? En zo nee, waarom niet?

Ja. Momenteel voeren de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken overleg met Frankrijk over totstandkoming van een raamverdrag voor defensiesamenwerking. U bent hierover geïnformeerd per Kamerbrief (Kamerstukken 33 279, nr. 29 en nr. 31).

Juridische verbindendheid

Ten slotte hebben de leden van de SP-fractie nog enkele vragen over transparantie en democratische controle. In de memorie van toelichting staat dat in navolging van dit raamverdrag te sluiten Memoranda of Understanding (MoU) niet juridisch bindend zijn maar zullen verwijzen naar het bindende voorliggende verdrag.⁴ Begrijpen de leden van de SP-fractie het goed dat dit betekent dat wat er in een MoU staat wel indirect juridisch bindend is in zoverre het zijn basis vindt in het juridisch bindende raamverdrag, met andere woorden dat het raamverdrag indirect de in een MoU gemaakte afspraken juridisch bindend maakt?

Nee, het Raamverdrag heeft geen invloed op de juridische status van MoU's. MoU's worden als niet-juridisch verbindend aangemerkt, ook als het Raamverdrag in het MoU wordt ingeroepen.

Indien dit volgens de regering niet het geval is, betekent dit dan dat het niet naleven van de in een MoU gemaakte afspraken op geen enkele wijze gezien kan worden als een schending van het raamverdrag?

Het niet naleven van een MOU is weliswaar ongewenst en kan zwaarwegende consequenties hebben, maar is op zichzelf geen schending van het Raamverdrag.

Klopt het dat geen enkele MoU als zodanig aan het parlement zal worden voorgelegd, ook niet in geredigeerde vorm, dat wil zeggen met weglating van vertrouwelijke delen? Zo ja, waarom is hiervoor gekozen? Naar mening van de leden van de SP-fractie zou dit mogelijke negatieve consequenties hebben voor de parlementaire controle en democratische verantwoording. De voornoemde leden vragen de regering om haar zienswijze in dezen.

Op grond van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen dienen verdragen voorgelegd te worden aan het parlement (m.u.v. de verdragen genoemd in artikel 7 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen). Dit is niet het geval, en ook nooit het geval geweest, voor MoU's. MoU's zijn internationale beleidsafspraken van technische en administratieve aard waar geen rechtsgevolgen uit voortvloeien. Deze afspraken worden door de bevoegde autoriteiten binnen de grenzen van hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden gemaakt op basis van de beleidskaders. Over deze beleidskaders wordt u op hoofdlijnen geïnformeerd. Ook wordt u met enige regelmaat per Kamerbrief geïnformeerd

⁴ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 260, nr. 3, blz. 4.

over het sluiten van belangrijke MoU's. Uiteraard houd ik uw Kamer op de hoogte van eventuele beleidswijzigingen ten aanzien van de samenwerking met partnerlanden.

Toekomstige MoU's

Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie of de regering een inschatting kan geven van het aantal MoU's dat zij verwacht de komende jaren met de VS overeen te komen op basis van dit verdrag? Wordt op dit moment al onderhandeld of althans met de Amerikaanse regering gesproken over een mogelijk MoU, anticiperend op ratificatie van het verdrag na goedkeuring door de Eerste Kamer?

Er kan momenteel geen inschatting worden gemaakt van het aantal aan defensie gerelateerde MoU's dat Nederland in de toekomst met de VS overeen zal komen en waarbij het Raamverdrag expliciet zal worden ingeroepen. De ervaring leert dat enkele MoU's per jaar worden gesloten over uiteenlopende onderwerpen, waaronder materieelsamenwerking, uitwisseling van personeel en deelname aan oefeningen. Momenteel wordt met het Amerikaanse Ministerie van Defensie gesproken over een nader te sluiten MoU, waarover in het kader van lopende onderhandelingen geen verdere mededelingen kunnen worden gedaan. Er worden geen MoU's onder het Raamverdrag gesloten vooruitlopend op de ratificatie van het Raamverdrag.

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten