

Vergaderjaar 2016–2017

**34 669**

**Regeling van de inwerkingtreding van de wet van 8 juli 2015, houdende goedkeuring van de op 27 juni 2014 te Brussel tot stand gekomen Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (Stb. 2015, 315)**

**Nr. 5**

**VERSLAG**

Vastgesteld 9 februari 2017

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Eijssink

De griffier van de commissie,  
Van Toor

## **Inbreng van de leden van de VVD-fractie**

### *Inleiding*

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de Regeling van de inwerkingtreding van de wet van 8 juli 2015, houdende goedkeuring van de op 27 juni 2014 te Brussel tot stand gekomen Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (Stb. 2015, 315). Deze leden spreken hun dank uit voor de toelichting van de regering bij het wetsvoorstel en hechten belang aan het maken van enkele opmerkingen en het opwerpen van enkele vragen.

Net zoals in het debat op 20 december 2016 over de uitkomsten van de Europese top van 15 en 16 december 2016 wijzen de leden van de VVD-fractie op de zorgen van mensen die consequent opkwamen in aanloop naar het referendum. Dat waren zorgen dat de associatieovereenkomst zou leiden tot de toetreding van een corrupt land als Oekraïne tot de Europese Unie, dat de associatieovereenkomst Nederland in een oorlog zou kunnen trekken, dat door dit verdrag een zak geld naar Oekraïne zou gaan en dat onze arbeidsmarkt overspoeld zou raken met goedkope Oekraïense arbeiders. Die zorgen zagen we terug in de uitslag van het raadgevend referendum. De leden van de VVD wegen deze zorgen zwaar mee, ook bij de beoordeling van dit wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie wijzen verder wederom op de zorgen met betrekking tot de destabiliserende buitenlandpolitiek van Rusland. De leden van de VVD-fractie zijn bezorgd over de gevolgen daarvan voor onze veiligheid en vrijheid. Tijdens het voornoemde debat hebben zij reeds gewezen op de manier waarop het Rusland onder Poetin probeert om chaos en verdeeldheid te creëren in het Westen, in de NAVO en in de EU. Hierbij denken deze leden aan de illegale annexatie van de Krim, Zuid-Ossetië en Abchazië, aan de rol van Rusland in de Donbass en in Syrië, en het opstellen in Kaliningrad, aan de EU-grens, van ballistische raketten met de mogelijkheid voor een nucleaire lading. Deze opstelling van Rusland dwingt ons om de internationale context mee te wegen bij het besluit over de associatieovereenkomst. Met ons besluit geven we een signaal af over hoe wij ons internationaal verhouden, wie wij zijn als handelspartners en waar wij voor staan.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de Minister-President de zorgen van Nederlanders niet naast zich neergelegd heeft, maar dat hij met deze zorgen omtrent de associatieovereenkomst aan de slag is gegaan, en uit Brussel is teruggekomen met een onderhandelingsresultaat in de vorm van een juridisch bindend besluit.

### *Betekenis van het besluit en juridische status*

De inzet van de Minister-President in Brussel heeft geleid tot een juridisch bindend besluit waarmee 28 lidstaten van de EU zich op het hoogste niveau verbinden tot gezamenlijke interpretatie van het verdrag, en waarbij andere interpretaties uitgesloten worden. Dit volgt ook uit het juridisch advies van de Europese Raad. De leden van de VVD-fractie achten dit van bijzonder belang. Volgens de leden van de VVD-fractie is op deze manier zeer duidelijk gemaakt dat uit de associatieovereenkomst geen EU-lidmaatschap voor Oekraïne voortvloeit, de overeenkomst geen verplichting tot militaire steun is, er geen extra financiële verplichtingen voor Nederland uit volgen en dat het Oekraïners niet het recht verschaft om vrijelijk in Nederland te verblijven of te werken. Tevens constateren de leden van de VVD-fractie dat duidelijk is gemaakt dat de rechtstaat en de

corruptiebestrijding in Oekraïne centraal onderdeel zijn van de associatie-overeenkomst en dat de Europese Unie geëigende maatregelen, zoals opschorting, zal nemen op het moment dat Oekraïne de desbetreffende verplichtingen niet nakomt. Hiermee wordt volgens de leden van de VVD-fractie tegemoet gekomen aan de zorgen van velen omtrent deze associatieovereenkomst.

In dat licht hebben de leden van de VVD-fractie behoefte aan een appreciatie van de recente uitspraken van de Oekraïense president Porosjenko over zijn voornemen om een referendum te houden over lidmaatschap van de NAVO, zijn inzet om lid te worden van de trans-Atlantische alliantie en zijn uitspraak dat het niet lang gaat duren voordat Oekraïne voldoet aan de toetredingscriteria van de Europese Unie. Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat het openen van onderhandelingen met Oekraïne over toetreding tot de NAVO evenals de Europese Unie onwenselijk is? Deelt de regering de mening van de leden van de VVD-fractie dat het besluit van de EU-28 direct zijn meerwaarde laat zien, doordat het besluit bescherming biedt tegen interpretaties dat Oekraïne op basis van de associatieovereenkomst rechten kan onttelen met betrekking tot lidmaatschap van de EU en de NAVO?

#### *Rechtskarakter van het besluit*

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Raad van State de regering in overweging heeft gegeven het voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat er een aanvullende toelichting is gegeven op het rechtskarakter en de juridische betekenis van het besluit van de 28 staatshoofden en regeringsleiders. Voor wat betreft het rechtskarakter van het besluit, en in het bijzonder de vraag of Oekraïne het besluit van de regeringsleiders heeft erkend, wijst de Raad van State op de verklaring die de president van Oekraïne op 16 december 2016 heeft gegeven en die beschouwd kan worden als een aanvaarding van het besluit met betrekking tot de associatieovereenkomst. Deelt de regering het oordeel van de Raad van State dat de verklaring van de president van Oekraïne beschouwd kan worden als een aanvaarding van het besluit, zo willen de leden van de VVD-fractie weten? De regering meldt dat strikt genomen de juridische verbindendheid van het besluit zich niet uitstrekt tot Oekraïne. Kan de regering aangeven hoe deze vaststelling zich verhoudt tot de noodzakelijkheid van de erkenning van het besluit door Oekraïne?

#### **Inbreng van de leden van de PvdA-fractie**

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot regeling van de inwerkingtreding van de goedkeuringswet bij het Associatieverdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne. Voor deze leden, die voorstander waren en zijn van het verdrag, is het cruciaal dat de nee-stem bij het raadgevend referendum over de eerdere goedkeuringswet, een plek heeft gekregen. Zij hebben de indruk dat dit gebeurd is met het aanvullende besluit bij het Verdrag. De leden van de PvdA-fractie herkennen de vier elementen van zorg zoals die in het besluit zijn opgenomen, als de voornaamste, door de tegenstanders opgeworpen, bezwaren tegen het verdrag. Kan de regering nog eens uitgebreid onderbouwen waarom voor deze vier elementen is gekozen, en waar die precies op zijn gebaseerd? Kan daarnaast ook worden aangegeven wat het krachtenveld in Europees verband was omtrent deze punten, en of er ook andere gewenste elementen vanwege bezwaren bij andere lidstaten en/of Oekraïne zijn gesneuveld? De leden van de PvdA-fractie vernemen ook graag in welke mate Oekraïne is betrokken bij de onderhandelingen over de verklaring.

Omtrent de juridische binding van het besluit constateren de leden van de PvdA-fractie met tevredenheid dat de Raad van State de onderbouwing hieromtrent van de regering niet afwijst. Deze leden zien bovendien dat de gemaakte aanvullende afspraken door alle betrokken partijen bij het Verdrag worden ondersteund. Kan de regering nogmaals zo uitgebreid mogelijk onderbouwen waarom voor deze vorm is gekozen (besluit bij het verdrag), en wat de opties hieromtrent waren?

De leden van de PvdA-fractie hebben tot slot nog een aantal vragen over het verdrag. Deelt de regering de mening dat met dit besluit vaststaat dat het verdrag:

- geen stap is op weg naar EU-lidmaatschap van Oekraïne?
- niet verplicht tot militaire samenwerking met Oekraïne of een collectieve veiligheidsgarantie voor Oekraïne biedt?
- Oekraïense werknemers geen toegang geeft tot de arbeidsmarkt van de EU, en
- het niet leidt tot aanvullende financiële steun aan de Oekraïne?

De leden van de PvdA-fractie zien in dat geval geen reden dat tegenstanders van het verdrag om deze eerder geopperde bezwaren nog tegen het Verdrag blijven. Die bezwaren zijn immers volledig geadresseerd, hetgeen voor de leden van de PvdA-fractie een doorslaggevende voorwaarde is om akkoord te kunnen gaan met deze goedkeuringswet. Deze leden constateren zelfs dat nogmaals expliciet is gemaakt dat dit verdrag een belangrijke bijdrage levert aan de versterking van de rechtstaat in Oekraïne en de bestrijding van corruptie. Dat is zeer ook in Europees en Nederlands belang.

### **Inbreng van de leden van de SP-fractie**

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel tot regeling van de inwerkingtreding van het EU-Oekraïne associatieakkoord, het advies van de Raad van State en de reactie van de regering daarop. De leden merken op dat wat hen betreft de juridische verklaring niets verandert aan het feit dat een meerderheid van kiezers tijdens het referendum op 6 april jl. de ratificatie van het Oekraïneakkoord heeft afgekeurd, en dat het akkoord zelf ongewijzigd is gebleven. Wat de leden van de SP-fractie betreft blijft nee derhalve dan ook nee, en had er na de uitslag zo spoedig mogelijk een intrekkingwet naar de Kamer gestuurd moeten worden.

De leden van de SP-fractie zijn zeer verbaasd over het feit dat de regering tegemoet meent te zijn gekomen aan de zorgen van de kiezers die tegen het Oekraïne akkoord stemden, met een verklaring die niet door Oekraïne ondertekend zal worden. Kan de regering toelichten waarop zij de uitspraak baseert dat «aangezien het besluit weergeeft hoe van de zijde van de EU lidstaten bepalingen uit het verdrag moeten worden geïnterpreteerd [...] dit in de praktijk ook voor Oekraïne bepalend» (MvT) zou zijn? Wat is de betekenis van «bepalend» hier in juridische zin, aangezien Oekraïne de verklaring niet zal tekenen? Kan de regering tevens reageren op het feit dat de Raad van State opmerkt dat «de juridische verbinding van het besluit zich strikt genomen niet uitstrekt tot Oekraïne»? Deelt de regering de opvatting van de Raad van State dat de verklaring die de president van Oekraïne na de Europese Raad van 15 december 2016 heeft uitgebracht een aanvaarding impliceert van hetgeen is opgetekend in de juridische verklaring? Zo ja, waarom wordt niet alsnog geëist dat Oekraïne de verklaring ondertekent?

De leden van de SP-fractie herinneren de regering eraan dat de voornaamste reden van de nee-stemmers om tegen het akkoord te

stemmen de corruptie in Oekraïne was: ruim een derde van de nee-stemmers benoemde dit als voornaamste argument<sup>1</sup>. Ondanks de voorlopige inwerkingtreding van het akkoord «valt nog te bezien» of de Europese hulp voor corruptiebestrijding effect heeft gesorteerd, aldus de Europese Rekenkamer<sup>2</sup>. De leden van de Sp-fractie constateren dat a) met de ondertekening van het Oekraïneakkoord in 2014 een belangrijk middel uit handen is gegeven om Oekraïne ertoe te bewegen de corruptie grondig aan te pakken en b) het feit dat de juridische verklaring niet ondertekend hoeft te worden door Oekraïne, het land er de facto niet meer dan voorheen toe aanspoort de endemische corruptie te bestrijden. Deze leden vragen de regering om te reageren op de bovenstaande kanttekeningen bij de effectiviteit van het akkoord en de verklaring op het punt van corruptiebestrijding.

Kan de regering uiteenzetten wat een verbinding «op het hoogste niveau» precies inhoudt (ook juridisch gesproken) als het gaat om het uitsluiten van andere interpretaties van het akkoord dan welke zijn opgetekend in de juridische verklaring?

De leden van de SP-fractie willen graag weten of het klopt dat Oekraïne, ook na de ondertekening van de verklaring door de lidstaten en de voltooiing van de ratificatie van het akkoord, alsnog lid kan worden van de EU krachtens het Verdrag van Rome, en dat Oekraïne nog altijd in aanmerking komt voor militaire steun krachtens artikel 453, middels de relevante EU-mechanismen en -instrumenten.

### **Inbreng van de leden van de CDA-fractie**

De leden van de CDA fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel tot Regeling van de inwerkingtreding van de wet van 8 juli 2015, houdende goedkeuring van de op 27 juni 2014 te Brussel tot stand gekomen Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (Stb. 2015, 315). Met deze regeling beoogt de regering het associatieverdrag tussen de EU en haar lidstaten enerzijds en Oekraïne anderzijds, in werking te laten treden.

De leden van de CDA-fractie hebben destijds na het debat in de Tweede Kamer voor het wetsvoorstel ter goedkeuring van het associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne gestemd. Tevens zijn deze leden tegen het instrument referendum. De leden van de CDA-fractie begrijpen dat ze de uitslag van het referendum juridisch gezien naast zich neer kunnen leggen, maar zijn ook van mening dat dit democratisch gezien niet kan. Op basis van deze overwegingen komen de leden van de CDA fractie tot de volgende vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben eerst een inleidende vraag aan de Minister-President: was de totstandkoming van de verklaring van de 28 staatshoofden en regeringsleiders een absolute voorwaarde voor Nederland om dit verdrag alsnog te ratificeren en deponeren in Brussel met deze wet? Ofwel, had de regering zonder deze verklaring inderdaad een intrekkingwet ingediend? Dit is de lijn die de regering in de media en in de Tweede Kamer steeds gevolgd heeft. Maar na lezing en herlezing van de verklaringen en van het advies van de Raad van State, kunnen deze leden dit nauwelijks geloven en dus leggen zij deze vraag eerst

<sup>1</sup> <http://oekraïne.eu/wp-content/uploads/2016/11/Nationaal%20Oekra%C3%AFne%20Referendum%20Onderzoek%202016.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.bnr.nl/nieuws/internationale-politiek/10315081/europese-hulp-voor-oekraïne-haalt-weinig-uit>

nogmaals expliciet aan de regering voor in de verwachting een duidelijk antwoord op deze vraag te krijgen.

#### *Toelichting bij de keuze tot inwerkingtreding van de goedkeuringswet*

De regering schrijft dat er een oplossing gevonden moest worden die tegemoet komt aan de zorgen uit het maatschappelijk debat in aanloop naar het raadgevend referendum. Nu herinneren de leden van de CDA-fractie zich enkel een stembiljet met twee keuzes: je stemde voor het associatieverdrag of er tegen. Deze leden kunnen zich geen tweede vraag herinneren waar iedereen of alleen de tegenstemmers gevraagd is wat de belangrijkste bezwaren waren tegen dit verdrag waren en of een verklaring voor deze mensen voldoende zou zijn om alsnog in te stemmen met het verdrag. Graag vernemen zij dus de basis voor de gekozen thema's in de verklaring en de aannahme dat dit voor de tegenstemmers voldoende zou zijn om alsnog akkoord te gaan met het verdrag.

De leden van de CDA-fractie herinneren de regering er in dit opzicht aan dat zij de regering voor het referendum meerdere keren schriftelijk en mondeling gevraagd hebben wat de regering zou doen indien de uitslag van het referendum een rechtsgeldig nee zou zijn en dat de regering toen het antwoord eerst ontweek en later zei dat ze dit niet wilde vertellen omdat dat het stemgedrag van de kiezer zou kunnen beïnvloeden. Daarom vragen de leden van de CDA-fractie expliciet:

- Kan de regering de studie op basis waarvan de zorgen van de nee-stemmers zijn vastgesteld aan de Kamer doen toekomen?
- Hoe weet de regering dat deze (behoorlijk lege) verklaring voor de tegenstemmers voldoende is om alsnog in te stemmen met goedkeuring van het verdrag?

#### **Inhoud van de verklaring**

De leden van de CDA-fractie zijn nogal verbaasd over de uitleg van de verschillende stukken uit de verklaring. Zij zullen deze een voor een langslopen en verwachten van de regering een duidelijker uitleg dan tot nu toe gegeven is.

1. Het eerste punt uit de verklaring luidt: *«Hoewel de overeenkomst strekt tot de totstandbrenging van nauwe en langdurige betrekkingen tussen de partijen bij de overeenkomst op basis van gemeenschappelijke waarden, verleent zij Oekraïne niet de status van kandidaat-lidstaat voor toetreding tot de Unie en houdt zij geen toezegging tot de toekomstige verlening van die status aan Oekraïne in.»* De leden van de CDA fractie hebben hierover de volgende vragen:
  - a. Staat er ergens in het associatieverdrag dat aanleiding zou kunnen zijn voor iemand om te denken dat dit verdrag Oekraïne de status van kandidaat-lid verleent? Zo ja, waar staat dat dan?
  - b. Staat er ergens in het associatieverdrag dat aanleiding zou kunnen zijn voor iemand om te denken dat dit verdrag Oekraïne de toezegging tot de toekomstige verlening van de status van kandidaat-lid aan Oekraïne verleent? Zo ja, waar staat dat dan en waaruit kan dit worden afgeleid?
  - c. Waarop baseert de regering de zinssnede *«Uit het op 17 november gepubliceerde onderzoek van de Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON) over kiesgedrag bij het Oekraïne raadgevend referendum bleek deze zorg zelfs van doorslaggevend belang voor de nee-stemmers.»* De leden van de CDA-fractie hebben het onderzoek gelezen en hebben in de tabel op pagina 18 daarvan gevonden dat bij belangrijke redenen om tegen te stemmen, 16,6% van de nee-stemmers als reden genoemd heeft: *«Angst dat Oekraïne lid wordt van de EU»*. Deze leden merken op dat er in de

- tabel niet staat dat dit een doorslaggevende reden is. En zij merken op dat als 16,6% van de nee-stemmers alsnog «ja» gestemd zou hebben, de uitslag van het referendum nog steeds een rechtsgeldig nee geweest zou zijn. Om deze redenen zouden deze leden graag willen weten waarop de regering de redenering baseert dat dit argument van doorslaggevend belang geweest zou zijn.
- d. Klopt het dat Oekraïne altijd gewoon een aanvraag kan indienen om lid te worden onder artikel 49 van het EU-Werkingsverdrag?
2. Het tweede punt uit de verklaring luidt: *«De Overeenkomst bevestigt de samenwerking met Oekraïne op het gebied van veiligheid, met name inzake conflictpreventie, crisisbeheersing en niet-verspreiding van massavernietigingswapens. De tekst behelst geen verplichting voor de Unie of de lidstaten om collectieve veiligheidsgaranties of andere militaire steun of bijstand aan Oekraïne te verstrekken.»* De leden van de CDA-fractie hebben hierover de volgende vragen:
- a. Is de Europese Unie ooit een verplichting aangegaan voor haar leden tot een collectieve veiligheidsgarantie? Zo ja, wanneer en hoe is dat gebeurd?
- b. Waar in het associatieverdrag zou de indruk kunnen ontstaan dat het verdrag een collectieve veiligheidsgarantie behelst?
- c. Op welke wijze zou het verdrag de indruk kunnen wekken dat er een verplichting voor de Unie of de lidstaten ontstaat om militaire steun of bijstand aan Oekraïne te verstrekken?
- d. De leden van het CDA lezen met interesse: *«Nederland zal in een verklaring bij de akte van goedkeuring vastleggen dat artikel 10 van de Associatieovereenkomst voor het Koninkrijk geen enkele verplichting creëert om deel te nemen in militaire samenwerking, zonder hiermee afbreuk te doen aan de verplichtingen waaraan Nederland als lidstaat van de Europese Unie is gebonden.»*. Kunt u de tekst van die verklaring aan de Kamer doen toekomen?
- e. Wat voegt het tweede punt van de verklaring toe, nu Nederland zelf een verklaring deponeert over artikel 10?
3. Het derde punt uit de verklaring luidt: *«De Overeenkomst beoogt uitdrukkelijk de mobiliteit van burgers te verbeteren, maar verleent onderdanen van Oekraïne of burgers van de Unie niet het recht om zich vrijelijk te vestigen of vrijelijk te werken op het grondgebied van de lidstaten, respectievelijk Oekraïne. De Overeenkomst laat het recht van de lidstaten onverlet, zelf te bepalen hoeveel onderdanen van Oekraïne tot hun grondgebied worden toegelaten teneinde daar al dan niet in loondienst arbeid te verrichten.»*
- a. De leden van de CDA-fractie zouden graag van de regering vernemen of er artikelen in het verdrag zitten waaruit iemand wel had kunnen afleiden dat het recht om zich vrijelijk te vestigen of vrijelijk te werken op het grondgebied van de lidstaten uit het verdrag zou voortvloeien. Zo ja, welke artikelen zijn dat dan?
- b. Begrijpen de leden van de CDA fractie het goed dat dit derde punt geen enkele betrekking heeft op visumverlening?
4. Het vierde punt van de verklaring luidt: *«De Overeenkomst bevestigt dat de Unie vastbesloten blijft het hervormingsproces in Oekraïne te steunen. De Overeenkomst noopt de lidstaten niet tot extra financiële steun aan Oekraïne, en doet geen afbreuk aan het exclusieve recht van elke lidstaat om de aard en de omvang van zijn bilaterale financiële steun te bepalen.»*
- a. De leden van de CDA-fractie zouden graag vernemen van de regering hoeveel steun (leningen, subsidies en andere vormen) Oekraïne heeft ontvangen van de Europese Unie in 2014, 2015, 2016 en 2017.
- b. De leden van de CDA-fractie vernemen graag hoeveel van de steun onder a. voortvloeit uit het verdrag en waar de andere steun uit voortvloeit.



- c. De leden van de CDA fractie verzoeken de regering aan te geven hoeveel bilaterale steun (inclusief leningen) Nederland in 2014, 2015, 2016 en 2017 verstrekt heeft en zal verstrekken aan Oekraïne.
5. Het vijfde en laatste punt van de verklaring luidt: *«De strijd tegen corruptie is van cruciaal belang om de betrekkingen tussen de partijen bij de Overeenkomst te verbeteren. Krachtens de Overeenkomst zullen de partijen samenwerken bij het bestrijden en voorkomen van corruptie in zowel de particuliere als de publieke sector. De samenwerking tussen de partijen op het gebied van de rechtsstaat heeft met name tot doel de rechterlijke macht te versterken, de efficiëntie ervan te vergroten, de onafhankelijkheid en onpartijdigheid ervan te beschermen, en corruptie aan te pakken.»* Over dit punt hebben de leden van de CDA-fractie een aantal vragen:
  - a. Welke vooruitgang heeft Oekraïne geboekt bij corruptiebestrijding sinds de voorlopige inwerkingtreding van het verdrag?
  - b. Is de rechterlijke macht in Oekraïne op dit moment onafhankelijk en onpartijdig?
6. Het zesde en laatste punt van de verklaring is misschien wel het meest verrassende in de ogen van de leden van de CDA-fractie: *«Eerbiediging van de democratische beginselen, de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, alsmede van de rechtsstaat, onder meer in de zin van punt E, zijn essentiële onderdelen van de Overeenkomst. De partijen dienen hun verplichtingen uit hoofde van de Overeenkomst na te komen; op de uitvoering en handhaving ervan zal worden toegezien. Conform artikel 478 van de Overeenkomst kan elke partij passende maatregelen treffen indien de verplichtingen niet worden nagekomen. Bij het kiezen van passende maatregelen zal voorrang worden gegeven aan maatregelen die het functioneren van de Overeenkomst zo min mogelijk verstoren. Deze maatregelen kunnen, in laatste instantie, de schorsing van de rechten of de verplichtingen uit hoofde van de Overeenkomst behelzen.»* Ofwel: er kan ook keihard gestraft worden wanneer Oekraïne er echt een puinhoop van maakt. Dit roept de volgende vragen op bij de leden van de CDA-fractie:
  - a. Welke toetsen zijn sinds de voorlopige inwerkingtreding van het verdrag gedaan en wat was de uitkomst?
  - b. Waarom zou de EU hier wel doortastend optreden, terwijl ongeveer alle overtredingen tot nu toe onbestraft gebleven zijn? De leden van de CDA-fractie denken hierbij met name aan de afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering tot slot op dit onderwerp kort uit te leggen welke wezenlijke veranderingen zijn opgetreden door deze verklaring.

### **Andere parlementen**

De leden van de CDA-fractie hebben andere parlementen in de Europese Unie gevraagd hoe zij geïnformeerd zijn over deze verklaring en of zij een uitleg gehad hadden. Nu blijkt een fors aantal parlementen in zijn geheel geen uitleg of wat dan ook gehad te hebben. Betekent dit dat de deal betekenisloos is of moeten wij concluderen dat andere parlementen over een belangrijk onderwerp in zijn geheel niet geïnformeerd worden?

### **Juridische binding**

De leden van de CDA-fractie zijn de regering erkentelijk dat zij eindelijk ruiterlijk erkent in de memorie van toelichting dat *«Strikt genomen de juridische verbindendheid van het besluit van de 28 staatshoofden en regeringsleiders zich echter niet uitstrekt tot Oekraïne.»* Dat kan ook niet anders, want Oekraïne ondertekende de verklaring niet. Een second best



in de ogen van de regering zou het erkennen van de verklaring geweest zijn. Ook dan is Oekraïne volgens het Weense verdragenrecht gebonden.

De poging om te construeren dat Oekraïne de verklaring nog erkende door te wijzen op een zeer vage passage op de Facebook pagina van president Porosjenko is werkelijk potsierlijk om een aantal redenen. Ten eerste omdat premier Rutte en president Porosjenko elkaar zo vaak getroffen hebben dat ze dit toch echt wel van elkaar zouden weten en elkaar hiervan formeel op de hoogte zouden stellen. Ten tweede zouden de leden van de CDA-fractie het zeer onwenselijk vinden als alle uittalingen van de premier en de vicepremier van Nederland de afgelopen tijd feitelijk regeringsbeleid zouden zijn, waaraan de Nederlandse regering gebonden zou zijn. Regeringsbeleid dragen zij uit wanneer zij in functie zijn en elders doen politici wel eens andere zaken, zoals protesteren op het Malieveld. Zelfs de president van de VS zal op een gegeven moment wel ontdekken dat je verdragen niet per twitter kunt opzeggen, zo vermoeden deze leden. Graag ontvangen zij van de regering dan ook de bevestiging dat Oekraïne deze verklaring niet aanvaard heeft en dat deze Oekraïne dus op geen enkele wijze bindt. Indien de regering een andere mening is toegedaan dan ontvangen de leden van de CDA-fractie graag de officiële stukken waarop die mening gebaseerd is.

### ***Brexit***

Komende maand zullen de onderhandelingen tussen de EU-27 en het Verenigd Koninkrijk starten over de Brexit. Zolang het Verenigd Koninkrijk niet uit de EU is getreden is deze lidstaat partij bij het associatieverdrag. De leden van de CDA-fractie willen graag van de regering weten wat er met het associatieverdrag gebeurt wanneer een van de partijen, in dit geval het Verenigd Koninkrijk, uit de Unie treedt. Zij hebben de volgende precieze vragen:

1. Indien het Verenigd Koninkrijk uit de Unie treedt moet dit verdrag dan gewijzigd worden, omdat het Verenigd Koninkrijk dat uittreedt? De leden van de CDA fractie merken op dat zij deze vraag eerder gesteld hebben en dat de regering daarop zou studeren. Zij verwachten nu dus bij deze schriftelijke ronde een duidelijk antwoord op deze vraag.
2. Indien het verdrag gewijzigd moet worden vanwege Brexit, moeten dan alle landen de verdragswijziging wederom ratificeren?

### ***Uittalingen president Porosjenko***

President Porosjenko heeft recentelijk aangekondigd dat hij een referendum wil houden over NAVO lidmaatschap en dat hij van mening is dat zijn land grote stappen maakt op weg naar het EU lidmaatschap. Natuurlijk kan hij een referendum houden als hij dat wil, maar NAVO lid wordt Oekraïne pas echt als alle andere NAVO landen daar een voor een mee instemmen. Dus ook een ja in een referendum is niet meer dan een politiek drukmiddel. Maar toch zouden de leden van de CDA-fractie een reactie willen hebben van de regering: handelt president Porosjenko hiermee naar de letter en de geest van de verklaring of hoeft hij dit niet te doen in ogen van de regering?

### ***Tot slot***

De leden van de CDA-fractie waren enigszins verrast dat de Minister-President dit wetsvoorstel niet mede heeft ondertekend. Wat is hiervan de achtergrond?

### **Inbreng van de leden van de PVV-fractie**

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot regeling van de inwerkingtreding van de wet ter goedkeuring van de Associatieovereenkomst EU-Oekraïne en hebben hierbij nog enkele vragen.

Allereerst merken de leden van de PVV-fractie op dat met het indienen van bovengenoemd wetsvoorstel tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst de uitslag van een geldig raadgevend referendum volledig genegeerd wordt. Er waren bij dit referendum slechts twee keuzes die kiezers konden maken, namelijk «voor» of «tegen» de ratificatie van de associatieovereenkomst. Daarnaast konden kiezers blanco of ongeldig stemmen. Op basis daarvan heeft de regering te handelen en niet te interpreteren. Vindt u het volledig negeren van een geldige uitslag van een referendum «normaal»?

In de memorie van toelichting lezen de leden van de PVV-fractie dat de Associatieovereenkomst aan Oekraïne niet de status van kandidaat-lidstaat voor toetreding tot de Unie verleent en geen toezegging inhoudt tot de toekomstige verlening van die status aan Oekraïne. Is de regering het met de leden van de PVV-fractie eens dat deze verklaring haaks staat op de uitspraken van president Porosjenko, die heeft aangegeven dat toetreding van Oekraïne tot de EU niet lang op zich zal laten wachten?<sup>3</sup> Zo neen, waarom niet? En hoe interpreteert de regering dan wel deze glasheldere ambities van Porosjenko? Kan de regering garanderen dat Oekraïne nimmer de status van kandidaat voor toetreding tot de Unie zal krijgen? Zo neen, waarom niet?

### **Inbreng van de leden van de D66-fractie**

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden betreuen dat de regering de kiezer zo lang in onzekerheid heeft gelaten door een besluit over het Raadgevend Referendum uit te stellen.

De leden van de D66-fractie constateren dat tijdens de Europese Raad van 15 december de 28 staatshoofden en regeringsleiders een besluit genomen hebben waarin een juridisch verbindende interpretatie van de Associatieovereenkomst tussen EU en Oekraïne is neergelegd teneinde de belangrijkste zorgen zoals die in het Nederlandse referendumdebat naar voren zijn gekomen te adresseren. Dit besluit maakt duidelijk dat de Associatieovereenkomst geen eerste stap naar een EU lidmaatschap voor Oekraïne is, dat er geen sprake van een collectieve veiligheidsgarantie voor Oekraïne is, dat er geen rechten worden verleend aan Oekraïense werknemers op toegang tot de EU arbeidsmarkt en dat versterking van de rechtsstaat en in het bijzonder corruptiebestrijding een centraal onderdeel zijn van de Associatieovereenkomst.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering is ingegaan op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State over het rechtskarakter van het besluit. Zo is er in de memorie van toelichting opgenomen dat de president van Oekraïne na de Europese Raad van 15 december 2016 een verklaring heeft uitgebracht die beschouwd kan worden als een aanvaarding van het besluit genomen op 15 december, zoals bedoeld in artikel 31, tweede lid onder b, van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht. Kan de regering dit verder toelichten?

<sup>3</sup> <http://www.elsevier.nl/buitenland/achtergrond/2017/02/ondanks-klemmende-oproep-houdt-geweld-oekraïne-aan-445758/>

Voorts constateren de leden van de D66-fractie dat de regering gehoor heeft gegeven aan de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de juridische betekenis van het besluit. De genoemde leden lezen in de memorie van toelichting dat de lidstaten zich op het hoogste niveau verbinden andere interpretaties van de Associatieovereenkomst uit te sluiten. Het besluit vormt aldus een beschermingsmaatregel tegen verdergaande interpretaties van de Associatieovereenkomst. Kan de regering bevestigen dat dit besluit de Europese lidstaten bindt aan een interpretatie van het verdrag?

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie of de regering spoedig wil antwoorden zodat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt voor alle kiezers die op 6 april 2016 hun stem hebben uitgebracht.

### **Inbreng van de leden van de fractie van de ChristenUnie**

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot regeling van de inwerkingtreding van de goedkeuringswet betreffende de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne. Genoemde leden zijn kritisch op het proces dat tot dit wetsvoorstel heeft geleid. Zij stellen enkele vragen.

#### *Toelichting bij de keuze tot inwerkingtreding van de goedkeuringswet*

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen in de memorie van toelichting dat «na het raadgevend referendum de ratificatie door Nederland van de Associatieovereenkomst met Oekraïne niet zonder meer doorgang kon vinden». Daarnaast wordt ook vermeld dat de tijd genomen zou worden voor een gedegen proces. In de Wet Raadgevend Referendum staat dat na de raadgevende uitspraak «zo spoedig mogelijk» wordt beslist over indiening van een wetsvoorstel, dat uitsluitend strekt tot intrekking van de wet of tot goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het verdrag. Wat verstaat de regering onder «zo spoedig mogelijk», op basis van de Wet Raadgevend Referendum? Kan de regering toelichten waarom niet zo spoedig mogelijk een beslissing is genomen en pas na 8 maanden een besluit kenbaar is gemaakt?

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de Associatieovereenkomst met Oekraïne ongewijzigd is gebleven. Het bijbehorend besluit uit december 2016 wijzigt naar het oordeel van de juridisch adviseur van de Europese Raad bovendien niets aan de inhoud van de Associatieovereenkomst en vormt evenmin een voorbehoud ten aanzien van de Associatieovereenkomst. Zo stelt de juridisch adviseur van de Europese Raad dat het besluit geen elementen mag bevatten die de inhoud wijzigen van de rechten en verplichtingen die in de overeenkomst staan. Ook de Raad van State stelt dat het onduidelijk is wat het besluit in juridische zin wel en niet betekent. Kan de regering toelichten wat de meerwaarde is van een verklaring die inhoudelijk niets verandert aan de overeenkomst en ook geen voorbehoud vormt ten aanzien van de overeenkomst? Kan de regering een overzicht geven van zaken die door de onderdelen A tot en met F van het besluit materieel gewijzigd zijn met betrekking tot de Associatieovereenkomst?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nadere toelichting op de juridische status van het besluit, aangezien Oekraïne in tegenstelling tot de EU-lidstaten het besluit niet formeel heeft ondertekend.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een reflectie op de recente uitspraak van de president van Oekraïne dat het niet lang meer zal duren voordat Oekraïne aan de criteria voldoet om lid te kunnen worden

van de Europese Unie. Hoe verhoudt deze uitspraak zich tot de verklaring van diezelfde president in december 2016, dat hij de aanvullende verklaring ziet als een noodzakelijke stap in de richting van inwerking-treding van het associatieakkoord?

Handelt de president met zijn recente uitspraak over de wens om toe te treden tot de Europese Unie niet expliciet tegen onderdeel A van het besluit bij de Associatieovereenkomst, zelfs nog voordat de Associatieovereenkomst formeel van kracht is? Betekent deze uitspraak dat Oekraïne niet het volledige besluit erkent? Wat zijn de gevolgen voor de juridische houdbaarheid van het besluit?<sup>4</sup>

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering om een nadere beschouwing wat het proces dat heeft geleid tot dit wetsvoorstel, de inhoud van het besluit en de uitlatingen van de Oekraïense president over toetreding tot de EU voor gevolg hebben voor het draagvlak onder de bevolking voor de Europese samenwerking.

### **Inbreng van de leden van de Groep Bontes/Van Klaveren**

De leden van de Groep Bontes/Van Klaveren hebben kennis genomen van het wetsvoorstel, waarbij de inwerkingtreding van de wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst met Oekraïne wordt geregeld.

De leden keuren dit wetsvoorstel ten eerste af. Voor hen was de uitslag van het raadgevend referendum van 6 april 2016 glashelder. De meerderheid (61%) van de opgekomen kiezers heeft zich tegen de Associatieovereenkomst met Oekraïne uitgesproken.

De leden roepen de regering daarom nogmaals op om met een intrek-kingswet te komen. De democratische stem van de Nederlandse bevolking mag niet worden genegeerd.

---

<sup>4</sup> <http://www.nu.nl/oekraïne/4436775/president-oekraïne-wil-referendum-houden-navo-lidmaatschap.html>