

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 februari 2017

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag met betrekking tot het voorstel van wet tot regeling van de inwerkingtreding van bovengenoemde wet. De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de desbetreffende fracties. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de vragen van de commissie per onderwerp beantwoord. Eerst wordt ingegaan op de vragen die zien op de totstandkoming van het besluit van staatshoofden en regeringsleiders, vervolgens op de vragen met betrekking tot de inhoud van dat besluit, dan op de vragen naar de juridische binding van dat besluit. Tot slot wordt een aantal overige vragen beantwoord.

Totstandkoming besluit van staatshoofden en regeringsleiders

De leden van de PVDA-fractie geven aan de vier elementen van zorg zoals die in het besluit zijn opgenomen te herkennen als de voornaamste, door de tegenstanders opgeworpen, bezwaren tegen het verdrag en vragen de regering om nog eens uitgebreid te onderbouwen waarom voor deze vier elementen is gekozen, en waar die precies op zijn gebaseerd. De leden van de CDA fractie vragen wat de basis vormt voor de gekozen thema's in de verklaring en de aanname dat dit voor de tegenstemmers voldoende zou zijn om alsnog akkoord te gaan met het verdrag. (De leden van de CDA fractie vragen of de regering de studie op basis waarvan de zorgen van de nee-stemmers zijn vastgesteld aan de Kamer kan doen toekomen. De leden van de CDA fractie vragen hoe de regering weet dat deze (behoorlijk lege) verklaring voor de tegenstemmers voldoende is om alsnog in te stemmen met goedkeuring van het verdrag.) De leden van de CDA fractie vragen in het bijzonder waarop de regering de zinssnede baseert «Uit het op 17 november gepubliceerde onderzoek van de Stichting Kiesersonderzoek Nederland (SKON) over kiesgedrag bij het Oekraïne raadgevend referendum bleek deze zorg zelfs van doorslaggevend belang voor de nee-stemmers.»

De leden van de PVDA-fractie vragen of de regering nogmaals zo uitgebreid mogelijk kan onderbouwen waarom voor deze vorm is gekozen (besluit bij het verdrag), en wat de opties hieromtrent waren. De leden van de SP fractie vragen of de regering kan 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 PVDA-fractie vragen of daarnaast kan 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 vragen tenslotte in welke mate Oekraïne is betrokken bij de onderhandelingen over de verklaring

De leden van de CDA fractie vragen of de totstandkoming van de verklaring van de 28 staatshoofden en regeringsleiders een absolute voorwaarde was voor Nederland om dit verdrag alsnog te ratificeren en deponeren in Brussel met deze wet. De leden van de CDA fractie vragen of de regering zonder deze verklaring inderdaad een intrekkingwet had ingediend.

De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering nog 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.

Voor en na het raadgevend referendum over de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne heeft het kabinet gesteld zorgvuldig te willen omgaan met de uitslag en het gevoerde maatschappelijke debat. Het kabinet heeft direct na het raadgevend referendum gezegd dat de Associatieovereenkomst met Oekraïne in het licht van de uitslag niet zonder meer geratificeerd kon worden. Het kabinet heeft vervolgens stap-voor-stap gezocht naar een juridisch bindende oplossing die recht doet aan de uitslag van het raadgevend referendum en tegelijkertijd aanvaardbaar is voor alle verdragspartijen en niet zou nopen tot een nieuwe ronde van ratificaties van de Associatieovereenkomst.

Gelet op de internationale context van het nationale nee was het in de ogen van het kabinet van nationaal belang het maximale te doen om een oplossing te zoeken die recht doet aan zowel de uitkomst van het raadgevend referendum als aan het belang van de Associatieovereenkomst. In de Kamerbrief van 31 oktober 2016¹ heeft het kabinet gemeld dat het van mening is dat de meest geschikte vorm voor de gezochte juridisch bindende oplossing een besluit is van de staats- en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen. Er is geen hoger niveau waarop deze besluiten genomen kunnen worden als het om uitvoering en toepassing van de Associatieovereenkomst gaat. Het is voor Nederland van belang dat alle lidstaten zich op het hoogste niveau aan de oplossing committeren.

De inzet van het kabinet was dat het besluit tegemoet dient te komen aan de voornaamste zorgen zoals naar voren gekomen in het referendumdebat waar voor- en tegenstanders van de Associatieovereenkomst zich publiekelijk uitspraken. Het is uiteraard lastig het maatschappelijk debat precies te analyseren. Zoals het kabinet heeft gesteld in bovengenoemde kamerbrief van 31 oktober, kan niettemin geconstateerd worden dat een aantal punten in het debat rondom het raadgevend referendum en daarna

¹ Kamerstukken II 2015/2016, 21 501-20, nr. 1162.

dominant was. Dit komt ook naar voren in het op 17 november gepubliceerde onderzoek van de Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON) over kiesgedrag bij het Oekraïne raadgevend referendum. De belangrijkste argumenten om tegen te stemmen bleken de corruptie in Oekraïne en de angst dat Oekraïne lid zou worden van de Europese Unie.

De inzet van het kabinet was om in het besluit vast te leggen dat de Associatieovereenkomst geen opstap is naar of recht geeft op lidmaatschap van de Europese Unie. Het besluit dient tevens duidelijk te maken dat er geen sprake is van een collectieve veiligheidsgarantie voor Oekraïne en dat de Associatieovereenkomst de Lidstaten geen verplichting tot militaire samenwerking oplegt. Eveneens moet worden geëxpliciteerd dat er geen recht wordt verleend aan Oekraïense werknemers op toegang tot de EU arbeidsmarkt, en evenmin dat de Associatieovereenkomst een verplichting inhoudt tot financiële steun aan Oekraïne. In dat besluit zou voorts worden vastgelegd dat versterking van de rechtsstaat en in het bijzonder corruptiebestrijding een centraal onderdeel zijn van de Associatieovereenkomst. Het besluit ziet daarmee op de bepalingen van de Associatieovereenkomst en niet op de toepassing van het Unieverdrag. Het kabinet heeft hier aan toegevoegd dat wanneer het onderhandelingsresultaat niet behaald zou worden, hij een intrekkingwet in zou dienen. De totstandkoming van het besluit van staatshoofden en regeringsleiders was daarmee een absolute voorwaarde voor de regering om dit wetsvoorstel in te dienen.

Er is in aanloop naar de Europese Raad van 15 december 2016 hard gewerkt om dit resultaat te bereiken. Dat was niet eenvoudig, omdat de Nederlandse inzet door andere lidstaten als verreikend werd ervaren. Dit bleek ook tijdens het debat tussen de staatshoofden en regeringsleiders dat uiteindelijk heeft geleid tot dit besluit. Het besluit van staatshoofden en regeringsleiders en de bijbehorende conclusies van de Europese Raad van 15 december 2016 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1176) komen naar het oordeel van het kabinet voldoende tegemoet aan de zorgen uit het maatschappelijk debat voorafgaand aan het raadgevend referendum. Het kabinet is tevens van mening dat hiermee een adequaat antwoord is geformuleerd op de raadgevende uitspraak tot afwijzing van het raadgevend referendum van 6 april 2016.

De Minister president en de Minister van Buitenlandse Zaken hebben op verschillende momenten hun Oekraïense collega's geïnformeerd over het proces om tot een oplossing te komen. Dat hebben ook de Voorzitters van de Europese Raad en van de Europese Commissie gedaan. Daarbij is steeds nauwlettend kennisgenomen van de aandachtspunten die van Oekraïense zijde werden aangedragen, zonder dat Oekraïne mee kon onderhandelen over de inhoud van het besluit. Het besluit van staatshoofden en regeringsleiders is genomen door de 28 staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie, niet door Oekraïne.

Het kabinet zet zich in voor een Europese Unie die gericht is op de kernthema's en wil met voorrang werken aan oplossingen voor uitdagingen waarvoor Nederland en de Europese Unie zich gesteld zien. Het kabinet is ervan overtuigd dat alleen zo het draagvlak voor Europese samenwerking kan worden versterkt. De inspanningen van het kabinet om een oplossing te vinden voor de uitkomst van het raadgevend referendum over de Associatieovereenkomst zijn daarmee niet in tegenspraak. Integendeel. Het kabinet heeft enerzijds recht gedaan aan de voornaamste zorgen die naar voren zijn gekomen in het referendumdebat over de Associatieovereenkomst. Het kabinet heeft zich anderzijds ten volle rekenschap te geven van de internationale context: de stabiliteit aan de Europese oostgrens en de relatie met Rusland, de situatie in Oekraïne en

de rol van de EU als mondiale speler. Zo heeft het kabinet steeds gewezen op de terugkeer van de geopolitiek in de internationale arena die leidt tot destabilisering aan de grenzen van Europa; op het risico van het vergroten van instabiliteit in Oekraïne; en op de gevolgen voor de capaciteit van de EU om een effectieve speler op het mondiale speelveld te zijn die welvaart en stabiliteit bevordert. Een eensgezind en daadkrachtig extern optreden van de EU is alleen maar belangrijker geworden.

Inhoud besluit

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat dit het besluit van lidstaten op het hoogste niveau om andere interpretaties van de Associatieovereenkomst uit te sluiten, de Europese lidstaten bindt aan een interpretatie van het verdrag?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan 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?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van zaken die door de onderdelen A tot en met F van het besluit materieel gewijzigd zijn met betrekking tot de Associatieovereenkomst.

Lidmaatschap

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat met dit besluit vaststaat dat het verdrag geen stap is op weg naar EU-lidmaatschap van Oekraïne. De leden van de CDA fractie vragen of er ergens in het associatieverdrag staat dat aanleiding zou kunnen zijn voor iemand om te denken dat dit verdrag Oekraïne de status van kandidaat-lid verleent. De leden van de CDA fractie vragen voorts of het klopt het dat Oekraïne altijd gewoon een aanvraag kan indienen om lid te worden onder artikel 49 van het EU-Werkingsverdrag.

De leden van de PVV fractie vragen of de regering kan garanderen dat Oekraïne nimmer de status van kandidaat voor toetreding tot de Unie zal krijgen. Zo neen, waarom niet?

De leden van de PVV fractie vragen of de regeringsverklaring 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. Zo neen, waarom niet? De leden van de PVV fractie vragen hoe de regering dan wel deze glasheldere ambities van Porosjenko interpreteert.

De leden van de SP fractie vragen 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.

De leden van de CDA fractie vragen of president Porosjenko met recente aankondigingen van een referendum over NAVO- lidmaatschap handelt naar de letter en de geest van de verklaring of dat hij dit niet hoeft te doen in ogen van de regering.

De leden van de SP fractie vragen 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.

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.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de president met zijn recente uitspraak over de wens om toe te treden tot de Europese Unie niet expliciet handelt tegen onderdeel A van het besluit bij de Associatieovereenkomst, zelfs nog voordat de Associatieovereenkomst formeel van kracht is

De leden van de VVD-fractie vragen verder of de regering het met hen eens is dat het openen van onderhandelingen met Oekraïne over toetreding tot de NAVO evenals de Europese Unie onwenselijk is. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering hun mening deelt 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 ontnemen met betrekking tot lidmaatschap van de EU en de NAVO.

Het besluit van staatshoofden en regeringsleiders vormt een uiteenzetting van de gemeenschappelijk uitleg van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU lidstaten, op een wijze die, in het licht van het voorwerp en het doel van de overeenkomst, verenigbaar is met de betekenis van de termen ervan en met hun context. Het besluit bindt de EU lidstaten aan een interpretatie van het verdrag, legt vast hoe de lidstaten het verdrag willen toepassen en maakt daarmee expliciet wat de kaders zijn waarbinnen de EU lidstaten de samenwerking met Oekraïne aan de hand van de Associatieovereenkomst mogen vormgeven. De meerwaarde van het besluit van staatshoofden en regeringsleiders ligt in het feit dat juridisch bindend wordt vastgelegd hoe de lidstaten van de Europese Unie op een aantal specifieke punten omgaan met de Associatieovereenkomst. Het besluit vormt aldus een beschermingsmaatregel tegen verdergaande interpretaties van de Associatieovereenkomst.

Het besluit bevestigt dat de Associatieovereenkomst Oekraïne niet de status van kandidaat-lidstaat van de EU verleent, en dat deze evenmin enige toezegging inhoudt om Oekraïne die status in de toekomst te verlenen. Los van de Associatieovereenkomst is het mogelijk om onder het Unieverdrag een lidmaatschapsverzoek in te dienen. De Europese Unie en haar lidstaten besluiten met unanimitéit over een lidmaatschapsaanvraag. Nederland staat op dit moment negatief tegenover mogelijk EU-lidmaatschap voor Oekraïne. De uitspraken van president Porosjenko over EU lidmaatschap voor Oekraïne moeten dan ook in dit licht gezien worden.

Het besluit heeft betrekking op de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne en bevat derhalve geen bepalingen over een eventueel lidmaatschap van de NAVO. Er is dan ook geen verband met de opmerkingen van president Porosjenko over een referendum inzake een NAVO-lidmaatschap van Oekraïne.

Samenwerking op het gebied van veiligheid

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat met dit besluit vaststaat dat het verdrag niet verplicht tot militaire samenwerking met Oekraïne of een collectieve veiligheidsgarantie voor Oekraïne biedt. De leden van de CDA fractie vragen of de Europese Unie ooit een verplichting is aangegaan voor haar leden tot een collectieve veiligheidsgarantie. Zo ja, wanneer en hoe is dat gebeurd? De leden van de CDA fractie vragen waar in het associatieverdrag de indruk zou kunnen ontstaan dat het verdrag een collectieve veiligheidsgarantie behelst. De

leden van de CDA fractie vragen op welke wijze het verdrag de indruk zou kunnen wekken dat er een verplichting voor de Unie of de lidstaten ontstaat om militaire steun of bijstand aan Oekraïne te verstrekken.

De leden van de CDA fractie vragen of u de tekst van nagenoemde verklaring aan de Kamer kan doen toekomen: «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.» De leden van de CDA fractie vragen wat het tweede punt van de verklaring toevoegt, nu Nederland zelf een verklaring deponeert over artikel 10.

De leden van de SP fractie vragen of het klopt dat Oekraïne nog altijd in aanmerking komt voor militaire steun krachtens artikel 453, middels de relevante EU-mechanismen en -instrumenten.

In het maatschappelijk debat in aanloop het raadgevend referendum over de Associatieovereenkomst is van verschillende kanten naar voren gebracht dat het verdrag een collectieve veiligheidsgarantie zou bevatten. Door de regering is reeds toen gesteld dat het hierbij gaat om een onjuiste voorstelling van zaken. De EU is een dergelijke verplichting ten opzichte van derde landen ook niet eerder aangegaan. De EU-lidstaten hebben via de wederzijdse bijstandsclausule (art. 42, lid 7, VEU) onderling wel de plicht om, indien een van de lidstaten op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen, overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties.

De regering acht het van belang dat de staatshoofden en regeringsleiders in hun besluit nog eens expliciet hebben vastgelegd dat een dergelijke militaire veiligheidsgarantie niet bestaat en dat de Associatieovereenkomst evenmin een verplichting voor de EU lidstaten tot militaire samenwerking bevat. Het besluit maakt militaire samenwerking tussen EU lidstaten en Oekraïne niet onmogelijk. Artikel 453 ziet echter op de financiële steun van de Europese Unie aan Oekraïne onder de relevante financieringsmechanismen en -instrumenten.

Nederland is voornemens de volgende verklaring bij de akte van goedkeuring af te leggen:

«Artikel 10 brengt geen verplichtingen met zich voor het Koninkrijk der Nederlanden om deel te nemen aan enige vorm van militaire samenwerking, zonder afbreuk te doen aan de verplichtingen waaraan het Koninkrijk der Nederlanden, voor het Europese deel, als lidstaat van de Europese Unie is gebonden.»

De grote zorg in het maatschappelijk debat over mogelijke militaire bijstand door Nederland voortvloeiend uit de Associatieovereenkomst heeft het kabinet doen besluiten dit expliciet vast te leggen door middel van een dergelijke verklaring. De tekst van de Nederlandse verklaring zal openbaar worden zodra Nederland de akte van ratificatie in Brussel deponeert via, het Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, de Nederlandse Verdragenbank en op de website van de Raad van de Europese Unie.

Mobiliteit van Oekraïense staatsburgers

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat met dit besluit vaststaat dat het verdrag Oekraïense werknemers geen toegang geeft tot de arbeidsmarkt van de EU. De leden van de CDA fractie vragen 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 en vraagt welke artikelen zijn dat dan zijn. De leden van de CDA fractie vragen of zij het goed begrijpen dat derde punt uit de verklaring geen enkele betrekking heeft op visumverlening?

Met het besluit van staatshoofden en regeringsleiders is bevestigd dat de Associatieovereenkomst geen verplichting bevat voor EU lidstaten om Oekraïense werknemers toegang te verschaffen tot hun arbeidsmarkt. In de relevante bepalingen in de Associatieovereenkomst worden de verplichtingen in het kader van de Algemene Overeenkomst inzake de handel in diensten van 1994 (GATS) herbevestigd. De Associatieovereenkomst specificereert de strikte voorwaarden waaronder kenniswerkers in Nederland hun diensten kunnen aanbieden. Dit sluit aan bij het bestaande algemene Nederlandse beleid gericht op het stimuleren van de mogelijkheden voor kenniswerkers in Nederland. Zoals het kabinet al eerder heeft gemeld staat het proces van visumliberalisatie voor Oekraïne los van de Associatieovereenkomst. Voor visumaangelegenheden is separate besluitvorming nodig door de Raad en het Europese parlement op basis van een voorstel van de Commissie. Dit is een separaat proces, waarover uw Kamer middels een BNC-fiche op 27 mei 2016 is geïnformeerd (Kamerstuk 22 112, nr. 2142).

Financiële steun

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat met dit besluit vaststaat dat het verdrag niet leidt tot aanvullende financiële steun aan de Oekraïne. De leden van de CDA fractie vragen hoeveel steun (leningen, subsidies en andere vormen) Oekraïne heeft ontvangen van de Europese Unie in 2014, 2015, 2016 en 2017. De leden van de CDA fractie vragen hoeveel van deze steun voortvloeit uit het verdrag en waar de andere steun uit voortvloeit. De leden van de CDA fractie vragen geven hoeveel bilaterale steun (inclusief leningen) Nederland in 2014, 2015, 2016 en 2017 verstrekt heeft en zal verstrekken aan Oekraïne.

Met het besluit wordt vastgelegd dat de Associatieovereenkomst geen verplichting inhoudt tot additionele financiële steun aan Oekraïne.

Er zijn verschillende programma's met Oekraïne. De EU heeft voor Oekraïne EUR 3,41 miljard vrijgemaakt aan leningen, waarvan EUR 2,2 miljard is uitgekeerd. Aan deze leningen zijn voorwaarden verbonden over de economische hervormingen die Oekraïne moet doorvoeren om de economie weer gezond te krijgen. Zo is deze macro-financiële steun vanuit de EU altijd gekoppeld aan een lopend IMF-programma. Daarnaast gaat er geld vanuit het Europees Nabuurschapsbeleid naar Oekraïne. Dat is een programma gericht op de landen rondom Europa, inclusief Oekraïne. Voor de ondersteuning van goed bestuur en corruptiebestrijding in Oekraïne alsook van de Oekraïense economie, heeft de Europese Unie zo'n 130 miljoen per jaar beschikbaar. Dit is reguliere EU steun en vloeit niet voort uit het verdrag. Nederland ondersteunt op bilaterale basis projecten van het maatschappelijk middenveld (en de internationale gemeenschap) in Oekraïne, bijvoorbeeld uit MATRA en het Mensenrechtenfonds. Hieruit worden

onder andere projecten op het gebied van rechtsstaat en anti-corruptie ondersteund. Aangezien dit overwegend meerjarige projecten betreft, fluctueert het exacte bedrag per jaar. Gemiddeld is over de gevraagde jaren circa € 12 miljoen begroot aan projecten in Oekraïne. Hierbij zijn uitgaven aan humanitaire hulp inbegrepen.

Corruptiebestrijding

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 en vragen de regering om te reageren op de bovenstaande kanttekeningen bij de effectiviteit van het akkoord en de verklaring op het punt van corruptiebestrijding. De leden van de CDA fractie vragen welke toetsen sinds de voorlopige inwerkingtreding van het verdrag zijn gedaan en wat de uitkomst was. De leden van de CDA fractie vragen welke vooruitgang Oekraïne heeft geboekt bij corruptiebestrijding sinds de voorlopige inwerkingtreding van het verdrag. De leden van de CDA fractie vragen waarom de EU hier wel doortastend zou 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.

Het besluit expliciteert de centrale plaats van corruptiebestrijding binnen de overeenkomst. In het besluit van staatshoofden en regeringsleiders is vastgelegd dat versterking van de rechtsstaat en in het bijzonder corruptiebestrijding een centraal onderdeel zijn van de Associatieovereenkomst. Het besluit van de staatshoofden en regeringsleiders bevestigt daarnaast dat de EU gepaste maatregelen mag nemen als Oekraïne zijn verplichtingen in dit verband niet zou nakomen. Een belangrijke voorwaarde die altijd geldt bij het invoeren van maatregelen, is dat de maatregelen evenredig moeten zijn. Ze moeten dus niet verder gaan dan noodzakelijk en de overeenkomst zo min mogelijk verstoren. De maatregel zal afhankelijk zijn van de ernst, de aard, de omvang en de duur van de schendingen en de politieke situatie op dat moment. Daarbij is opschorting de laatste maatregel die getroffen kan worden. De Raad zal dan met gekwalificeerde meerderheid moeten beslissen over een voorstel wat gedaan zal worden door de Commissie of de Hoge Vertegenwoordiger.

De zorgen over corruptie in Oekraïne blijven groot. De Associatieovereenkomst biedt veel handvatten om met Oekraïne te werken aan corruptiebestrijding. Oekraïne heeft sinds de ingang van de voorlopige toepassing vooruitgang geboekt op verschillende fronten. Allereerst zijn een drietal nieuwe instanties opgericht met het mandaat corruptie te bestrijden. Het betreft het *National Anticorruption Bureau of Ukraine* (NABU), de *Specialised Anticorruption Prosecution* (SAP) en het *National Agency for the Prevention of Corruption* (NAPC). NABU en NAPC richten zich op bestrijden van politieke corruptie. Voor het bestrijden van economische corruptie is de *Business Ombudsman* opgericht.

Daarnaast is een e-declaratie systeem opgezet en is de bestuurlijke top van het land verplicht hierin opgave te doen van zijn bezittingen. Dit betreft naast de president en leden van de regering onder meer alle leden het parlement, rechters en openbaar aanklagers. In de eerste golf van eind 2016 hebben ruim 100.000 personen aangifte gedaan van hun bezittingen. NABU en NAPC zijn verantwoordelijk voor het onderzoeken van de declaraties op onrechtmatig verworven bezit.

Op het gebied van e-government heeft Oekraïne kadastrale databases online toegankelijk gemaakt, publiceert de Thesaurie dagelijks alle uitgaven online en heeft de overheid openbaar e-procurementsysteem *Prozorro* in gebruik genomen, wat overheidsaanbestedingen aanzienlijk efficiënter en transparanter maakt. Zo heeft het gebruik van *Prozorro* voor de aanschaf van defensiemateriaal geholpen de corruptie binnen de strijdkrachten te reduceren. De aanschaf van medicijnen onder een twaalftal programma's van het Ministerie van gezondheid is in zijn geheel overgedragen aan onder meer UNDP en UNICEF, hetgeen in 2015 een besparing van circa 27,5 miljoen USD heeft opgeleverd.

Voorts heeft Oekraïne eind 2016 grondwetswijzigingen doorgevoerd die invloed van de Minister van Justitie en de Procureur-Generaal op de rechterlijke macht doorbreken. De bedoeling is dat in april van dit jaar een nieuw Hooggerechtshof is opgericht, waarvoor de rechters worden geselecteerd door middel van een competitieve selectieprocedure onder toezicht van een Raad voor de rechtspraak. Tot slot maakt Oekraïne voortgang op het gebied van decentralisatie en het amalgameren van kleine gemeenten, wat de administratieve kosten van gemeenten verlaagt en de belastingopbrengsten verhoogt; en op tal van kleinere, minder in het oog springende maatregelen op het gebied van corruptiebestrijding.

De leden van de CDA fractie vragen of de rechterlijke macht in Oekraïne op dit moment onafhankelijk en onpartijdig is.

Corruptiebestrijding zal pas echt effect sorteren wanneer degenen die van corruptie profiteren voor strafvervolgning moeten vrezen. Dit is de reden dat de hervorming van de rechterlijke macht cruciaal is voor het welslagen van het bredere hervormingsproces in Oekraïne. Bij de invoering van de e-declaraties hebben van de ongeveer 7000 aangifteplichtige rechters er zo'n 1000 voor gekozen ontslag te nemen in plaats van aangifte te doen. Hoewel het systeem hiermee de zuivering van de rechterlijke macht in zekere zin versnelt, geeft deze ontwikkeling tevens de omvang van het probleem weer. De hoger omschreven oprichting van het Hooggerechtshof is de eerste stap in een hervormingsproces van de rechterlijke macht dat naar verwachting zo'n vijf jaar zal duren.

Mede daarom dringen het Oekraïense maatschappelijk middenveld en de internationale gemeenschap aan op de oprichting van een separaat Anti-corruptiehof voor in de tussentijd. Hiertoe is inmiddels concept-wetgeving ingediend. De bedoeling is dat de rechters in dit Anti-corruptiehof worden geworven in een transparante procedure onder toezicht van vertegenwoordigers van het Oekraïens maatschappelijk middenveld en internationale experts (zoals dat bijvoorbeeld ook bij NABU en de Business Ombudsman is gegaan). Uiteraard bestaat onder degenen die profiteren van corruptie de nodige weerstand tegen de oprichting van een dergelijk Anti-corruptiehof; reden temeer dat de internationale gemeenschap op spoedige oprichting moet blijven aandringen.

Juridische binding

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het oordeel van de Raad van State deelt dat de verklaring van de president van Oekraïne beschouwd kan worden als een aanvaarding van het besluit. De leden van de VVD-fractie vragen: 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?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan reageren op het feit dat de Raad van State opmerkt dat «de juridische verbindendheid van het besluit zich strikt genomen niet uitstrekt tot Oekraïne».

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de opvatting van de Raad van State deelt 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 CDA-fractie vragen 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.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering verder kan toelichten 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.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe 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 zich verhoudt tot de verklaring van diezelfde president in december 2016, dat hij de aanvullende verklaring ziet als een noodzakelijke stap in de richting van inwerkingtreding van het associatieakkoord?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of deze uitspraak betekent dat Oekraïne niet het volledige besluit erkent. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de gevolgen zijn voor de juridische houdbaarheid van het besluit.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan 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. De leden van de SP-fractie vragen wat de betekenis van «bepalend» hier in juridische zin is, aangezien Oekraïne de verklaring niet zal tekenen.

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 President van Oekraïne heeft op 16 december 2016 de inspanningen van de EU lidstaten verwelkomd om met dit besluit de inwerkingtreding van het verdrag mogelijk te maken. De President van Oekraïne heeft in een verklaring na de Europese Raad van 15 december 2016 geschreven het besluit te zien als een noodzakelijke stap in de richting van inwerkingtreding van de Associatieovereenkomst. Naar oordeel van de Raad van State zou deze verklaring beschouwd kunnen worden als een aanvaarding dat het besluit van 15 december 2016 betrekking heeft op de Associatieovereenkomst zoals bedoeld in artikel 31, tweede lid, onder b), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht en derhalve onderdeel uitmaakt van de context die bij de uitleg van dit verdrag betrokken moet worden. De Raad van State wijst daarbij onder andere op relevante rechtswetenschappelijke literatuur. Of deze verklaring als een aanvaarding moet worden geïnterpreteerd in de zin van Weens verdragenverdrag en het internationaal gewoonterecht, valt naar het oordeel van de regering niet met zekerheid te stellen. Dat hoeft ook niet. Juridische binding aan het besluit voor Oekraïne of formele erkenning van het besluit door Oekraïne is immers niet nodig, omdat het hier gaat over onderwerpen

waarover de besluitvorming aan de zijde van de Europese Unie en haar lidstaten ligt. Oekraïne neemt als zodanig niet deel aan die besluitvorming, maar wordt wel geconfronteerd met de gevolgen daarvan. In die zin is de interpretatie bepalend voor Oekraïne. De uitspraken van president Porosjenko over mogelijk EU lidmaatschap doen niets af aan de juridische waarde van het besluit. Het besluit is genomen door de 28 staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten. Dit besluit kan niet door een derde partij worden gewijzigd, ingetrokken of ontdaan van juridische waarde.

Overig

Andere parlementen

De leden van de CDA fractie vragen nu blijkt dat een fors aantal andere parlementen in zijn geheel geen uitleg of wat dan ook gehad te hebben of de deal betekenisloos is of dat zij moeten concluderen dat andere parlementen over een belangrijk onderwerp in zijn geheel niet geïnformeerd worden.

Het is aan de regeringen van de EU lidstaten om te bepalen of en in welke mate zij hun parlementen informeren over het door de staatshoofden en regeringsleiders genomen besluit. De betekenis noch de juridische binding van het besluit hangen hiervan af.

Brexit

De leden van de CDA fractie vragen indien het verdrag gewijzigd moet worden vanwege Brexit, of dan alle landen de verdragswijziging wederom moeten ratificeren. De leden van de CDA fractie vragen indien het Verenigd Koninkrijk uit de Unie treedt of dit verdrag dan gewijzigd moet worden, omdat het Verenigd Koninkrijk dan uittreedt.

Er is op dit moment nog geen duidelijkheid over wat er met het verdrag gebeurt indien het Verenigd Koninkrijk uit de Unie treedt. Dit is nog geen onderwerp van bespreking geweest binnen de EU. Wel is het zo dat als een verdrag gewijzigd wordt, om welke reden dan ook, elke partij in principe het wijzigingsverdrag moet ratificeren.

Ondertekening van het wetsvoorstel

De leden van de CDA fractie vragen naar de achtergrond van het ontbreken van een ondertekening van het wetsvoorstel door de Minister-President.

De oorspronkelijke wet ter goedkeuring van de Associatieovereenkomst (Stb. 2015, 315) is ingediend door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het wetsvoorstel ter regeling van de inwerkingtreding van de goedkeuringswet wordt daarom ook enkel ingediend door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Referendum Associatieverdrag

De leden van de ChristenUnie fractie vragen wat de regering verstaat onder «zo spoedig mogelijk», op basis van de Wet Raadgevend Referendum. De leden van de ChristenUnie fractie vragen of de regering kan toelichten waarom niet zo spoedig mogelijk een beslissing is genomen en pas na 8 maanden een besluit kenbaar is gemaakt. De leden

van de PVV fractie vragen tenslotte of de regering het volledig negeren van een geldige uitslag van een referendum «normaal» vindt.

Het kabinet heeft meteen na het raadgevend referendum gesteld dat het vinden van een oplossing voor de uitslag van het raadgevend referendum een ingewikkeld proces zou zijn. Het betrof immers niet alleen Nederland, maar ook de andere EU lidstaten en Oekraïne. Het kabinet heeft toegelicht dat er daarom niet direct overgegaan kon worden tot het indienen van een inwerkingtredings- dan wel intrekkingwet. Het kabinet heeft stap-voor-stap gezocht naar een juridisch bindende oplossing die recht doet aan de uitslag van het raadgevend referendum en tegelijkertijd aanvaardbaar is voor alle verdragspartijen en niet zou nopen tot een nieuwe ronde van ratificaties van de Associatieovereenkomst.

De Wet raadgevend referendum bood hiervoor de ruimte. Het begrip zo spoedig mogelijk is voorts in de parlementaire totstandkomingsgeschiedenis van de Wet raadgevend referendum niet geconcretiseerd of toegelicht. In het advies van de Raad van State bij het initiatiefwetsvoorstel van de leden Wilders en Bosma tot intrekking van de goedkeuringswet heeft ook de Afdeling advisering van de Raad van State begrip getoond voor de keuze van de regering om gesprekken te willen voeren met de overige verdragsluitende partijen over de gevolgen van de uitkomst van het raadgevende referendum, hetgeen enige tijd kost.²

Het proces van het vinden van een oplossing heeft tijd gekost, meer dan velen in Nederland wenselijk vonden. Ook het kabinet is van mening dat het vinden van een oplossing lang geduurd heeft en dat veel gevraagd is van iedereen, ook in de Staten-Generaal, die eerder op definitieve duidelijkheid gehoopt had.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

² Kamerstukken II 2015/16, 34 449, 4, p. 7–8.