

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)

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR BUITENLANDSE ZAKEN, DEFENSIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING¹ EN VOOR EUROPESE ZAKEN²

vastgesteld 31 maart 2017

Het voorstel van wet betreffende 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, heeft de commissies aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD-fractie** hebben met tevredenheid kennis genomen van het onderliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat de procedure snel tot afronding moet komen. Dit om zekerheid te bieden dat de Associatieovereenkomst ten volle kan worden uitgevoerd. Dit ook vanwege de geopolitieke context van dit verdrag. De leden van de VVD-fractie zijn het met de regering eens dat toetreding van Oekraïne tot de EU thans niet aan de orde is vanwege de maatschappelijke en politieke situatie in dit land. De nadruk zal allereerst moeten liggen op de economische ontwikkeling van dit land, het bevorderen van stabiliteit en het opbouwen van de democratische rechtsstaat. Het is tevens van belang dat

¹ Samenstelling Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking:

Kox (SP) (*vice-voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Van Kappen (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD) (*vice-voorzitter*), Strik (GL), Knip (VVD), Barth (PvdA), Faber-van de Klashorst (PVV), De Graaf (D66), De Grave (VVD), Hoekstra (CDA), Martens (CDA), Schrijver (PvdA) (*voorzitter*), Van Beek (PVV), Van Apeldoorn (SP), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Lintmeijer (GL), Van Rij (CDA), vac. (50PLUS), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Overbeek (SP), Sini (PvdA).

² Samenstelling Europese Zaken:

Kox (SP), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Faber-van de Klashorst (PVV), Martens (CDA), Postema (PvdA), Schrijver (PvdA) (*vice-voorzitter*), Van Beek (PVV), Van Apeldoorn (SP) (*voorzitter*), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Oomen-Ruijten (CDA), vac. (50PLUS), Schaper (D66), Stienen (D66), Van de Ven (VVD), vac. (VVD), Overbeek (SP), Sini (PvdA).

de verhouding tussen Oekraïne en Rusland genormaliseerd wordt. Juist een Associatieverdrag (en dus niet een toetredingsprocedure) kan dit bevorderen.

De leden van de **CDA-fractie** hebben kennis genomen van de activiteiten van de regering die hebben geleid tot het besluit van de 28 staatshoofden en regeringsleiders van 15 december 2016. Na de frequente en uitvoerige behandeling van dit besluit in het kader van de regeling inwerkingtreding van de wet in de Tweede Kamer resten voor de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen.

De leden van de **D66-fractie** hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel en de discussie terzake in de Tweede Kamer, en constateren dat het wetsvoorstel de eerder tot stand gekomen goedkeuringswet bevestigt. Zij kunnen dit billijken nu naar hun oordeel het raadgevende karakter van het eerdere referendum in voldoende mate is gerespecteerd, getuige het aanvullende besluit van de Europese staatshoofden en regeringsleiders.

De leden van de **PVV-fractie, SP-fractie en Partij voor de Dieren-fractie** hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat ziet op de inwerkingtreding van de wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst van de EU met Oekraïne. De leden erkennen dat de regering een balans heeft moeten vinden tussen het adresseren van de zorgen die naar aanleiding van dit verdrag zijn geuit en in een raadgevende referendumuitspraak hebben geleid tot afwijzing van het verdrag enerzijds, en de eerdere aanneming van de wet door de Staten-Generaal en de ratificatie door alle overige verdragspartijen anderzijds. De leden spreken hun steun uit voor de oplossing die de regering heeft gevonden via het aanvullend gemeenschappelijk besluit van de Europese Raad ter nadere uitleg van het verdrag. Daarover hebben zij nog wel enkele vragen.

De leden van de **GroenLinks-fractie** hebben geen vragen over de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne zelf, omdat die ruimschoots aan bod zijn gekomen bij de behandeling van de Goedkeuringswet bij dat verdrag. Voorliggend wetsvoorstel tot inwerkingtreding van de goedkeuringswet vloeit voort uit het referendum en het besluit dat de regering naar aanleiding van het raadgevend referendum heeft genomen. De leden van de GroenLinks-fractie zijn positief over de pogingen die de regering heeft ondernomen om recht te doen aan de uitslag van het referendum over het verdrag, maar constateren dat dit een lastige opgave was omdat er geen oplossing is die het midden houdt tussen ratificeren en niet ratificeren van een verdrag. De inhoud van het besluit dat de Europese Raad over de interpretatie van het verdrag heeft aangenomen, komt dan ook overeen met de inhoud van het verdrag zelf. Toch hebben deze leden enige vragen over het besluit.

De leden van de **ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Juridische binding verklaring

Veel aandacht is al besteed tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer aan de volkenrechtelijke betekenis van het besluit van de 28 staatshoofden en regeringsleiders van 15 december 2016. Het besluit hoefde niet te worden ondertekend door de president van Oekraïne, omdat het hierbij om een nadere interpretatie zou gaan van de

Associatieovereenkomst, en niet om het verdrag zelf. De Raad van State oordeelde dat «de juridische verbindendheid van het besluit zich strikt genomen niet uitstrekt tot de Oekraïne».³ Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de president van de Oekraïne op 15 december 2016 een verklaring heeft afgegeven die kan worden uitgelegd als aanvaarding van het besluit.⁴ Deze impliciete aanvaarding maakt de verklaring een instrument in de context van het verdrag. Dat is een relevant uitgangspunt voor de Raad van State die zich hierbij beroept op artikel 31, tweede lid, onder b) van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht.⁵

De vraag van de leden van de **CDA-fractie** hierbij blijft in hoeverre deze vaststelling van de Raad van State volgens de regering van belang is? Immers, het verdrag blijft ongewijzigd en het staat partijen in een verdrag altijd vrij om binnen de ruimte die de verdragstekst biedt eigen interpretaties te geven. Zo staat in de Associatieovereenkomst nergens dat dit verdrag een opmaat tot lidmaatschap van de EU is, maar verhindert niets de Oekraïense regering het akkoord toch als zodanig te beschouwen, zolang zij bij een lidmaatschapsaanvraag maar geen beroep doet op dit Associatieverdrag. Hierop ontvangen de aan het woord zijnde leden graag een reactie van de regering.

Wat de leden van de **D66-fractie** verder zouden willen horen van de regering betreft de mate waarin sprake is van juridische binding van het besluit van de staatshoofden en regeringsleiders van 15 december 2016. Hieraan is veel aandacht besteed in de discussie tussen de regering en de Tweede Kamer. Laat de discussie zich samenvatten in de volgende drie conclusies, zo vragen de leden van de **D66-fractie**:

- het besluit is bindend voor de lidstaten van de EU (ook toekomstige toetreders want het vormt deel van het EU acquis);
- de verklaring van de president van Oekraïne kan beschouwd worden als een aanvaarding van het besluit;
- het besluit is strikt genomen niet juridisch bindend voor Oekraïne, maar in de praktijk ook voor Oekraïne bepalend.

Om de belangrijkste zorgen, zoals die in het Nederlandse referendumdebat naar voren zijn gekomen te adresseren, is er een bijlage toegevoegd aan de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne. Met deze bijlage hebben 28 lidstaten ingestemd. Hebben alle 28 lidstaten deze bijlage ook ondertekend? Is er iets op schrift vast gelegd? En heeft de Europese Commissie, die ook partij is bij het verdrag, ondertekend? Indien dit niet het geval is, waarom niet, zo vragen de leden van de **fractie van de PVV**?

De regering legt bij het voorstel tot inwerkingtreding een – wat zij noemt – juridisch bindende verklaring aan het parlement voor, beweerend dat daarmee zoveel mogelijk tegemoet gekomen wordt aan de nee-uitslag van het referendum. De verklaring verandert echter geen letter of «jota» aan het door de bevolking afgewezen Associatieverdrag. Kan de regering nog eens uitleggen hoe ze, door letterlijk niets te wijzigen in het Verdrag, toch tegemoet denkt te komen aan het oordeel van een ruime meerderheid van de kiezers, zo vragen de leden van de **SP-fractie en de fractie van de Partij voor de Dieren**? Deelt de regering de opvatting van de aan het woord zijnde leden dat de voorgelegde verklaring Oekraïne op geen enkele wijze juridisch meer bindt dan dat de Associatieovereenkomst doet, aangezien Oekraïne de verklaring niet getekend heeft?

³ TK 34 669, nr. 4, 2016–2017, blz. 2.

⁴ TK 34 669, nr. 4, 2016–2017, blz. 3: «We commend the efforts of the EU leaders to agree on the decision that paves the way towards long awaited finalization of the Association Agreement ratification by the EU. It is a necessary step to achieve our common goal – to secure the AA.»

⁵ TK 34 669, nr. 4, 2016–2017, blz. 3.

Kan de regering toelichten waarom Oekraïne niet gevraagd is de verklaring te tekenen, zodat die verklaring tenminste vergelijkbare kracht had gekregen als eerdere interpretatieve verklaringen, die door alle partners worden getekend? Wil de regering nog eens ingaan op de kritiek van de Raad van State op de onduidelijke betekenis van wat de regering steeds de «juridisch bindende verklaring» noemt?

Deelt de regering de opvatting van de leden van de **SP-fractie en de Partij voor de Dieren-fractie** dat, nu Oekraïne op geen enkele manier gebonden kan worden aan de verklaring, het land op geen enkele manier beknot kan worden in de rechten die het voorafgaand aan de verklaring aan de Associatieovereenkomst mocht ontleen?

Is de regering samen met deze leden van mening dat de verklaring op geen enkele wijze inbreuk maakt op de in de Associatieovereenkomst gemelde doelstelling inzake verregaande politieke associatie en economische integratie van Oekraïne en de EU, terwijl dat voor velen een van de redenen was om in het referendum tegen de Associatieovereenkomst te stemmen?

Is de regering bereid alsnog aan de regering van Oekraïne te vragen om de verklaring mee te ondertekenen? Zo niet, waarom niet? Kan de regering aangeven op welke wijze medeondertekening door Oekraïne de positie van het land zou veranderen?

Kan de regering toelichten waarom zij voor de vorm van een besluit van de Europese Raad heeft gekozen en niet voor een aanvullende verklaring bij het verdrag zelf, bij de totstandkoming waarvan dan alle verdragspartijen (inclusief Oekraïne) betrokken zouden zijn geweest, zo vragen de leden van de **PvdA-fractie**?

En, in hoeverre bevat het EU-besluit uitsluitend uitleg en aanvulling op de tekst van de Associatieovereenkomst of ook inhoudelijke juridische verschillen?

Hoe schat de regering de juridische status van het eenzijdige EU-besluit in ten opzichte van de Associatieovereenkomst, zo vragen de **aan het woord zijnde leden**?

Kan de regering aangeven waarop zij haar inschatting baseert dat het gemeenschappelijk besluit van de Europese Raad een «gezaghebbend instrument is met internationaalrechtelijk gewicht, zo vragen de leden van de **PvdA-fractie**.»⁶

Wat is naar de inschatting van de regering de juridische status van de persverklaring van de president van Oekraïne op 15 december 2016 dat hij het besluit van de Europese Raad verwelkomt en ziet als een noodzakelijke stap in de richting van inwerkingtreding van de Associatieovereenkomst? Betekent dit dat Oekraïne als verdragspartij ook rechtens is gebonden aan de interpretatie van het verdrag zoals de Europese Raad deze heeft gegeven, zo vragen de leden van de **PvdA-fractie**?

Het besluit van de Europese Raad bindt de EU lidstaten ten aanzien van hun interpretatie van de Associatieovereenkomst, maar Oekraïne niet, zo menen de leden van de **GroenLinks-fractie** te begrijpen. Volgens het advies van de Raadsadvocaat van de Europese Raad dient Oekraïne daarvoor immers het besluit expliciet te accepteren. Kan de regering preciezer onderbouwen op welke wijze de verklaring van de president van Oekraïne van 15 december 2016 is aan te merken als een inhoudelijke acceptatie van het besluit van de Europese Raad? Is het nog steeds denkbaar dat Oekraïne naar het Hof van Justitie stapt voor een uitlegvraag

⁶ TK 34 669, nr. 3, 2016–2017, blz. 4.

van de Associatieovereenkomst, en dat het Hof tot een andere interpretatie komt dan die in het besluit is neergelegd?

Het besluit van 15 december 2016 geeft een bindende interpretatie aan de Associatieovereenkomst. Welke betekenis hecht de regering eraan dat deze interpretatie als juridisch bindend wordt beschouwd? Wat is daarvan de meerwaarde? Hoe binden andere lidstaten zich juridisch aan dit besluit? Betekent dit niet gewoon dat lidstaten de overeenkomst kunnen opzeggen wanneer de EU op een van de met A t/m F aangemerkte terreinen tot een andere interpretatie van de overeenkomst komt en daarmee een andere koers gaan varen, zo vragen de leden van de **ChristenUnie-fractie**.

De leden van de **SGP-fractie** merken op dat de aanvullende verklaring niet bindend is voor Oekraïne. Het land waar het om gaat kan de verklaring derhalve simpelweg naast zich neerleggen. Blijkt dit ook niet reeds uit de praktijk? De Oekraïense regering behoudt nadrukkelijk de wens om op termijn lid te worden van de Europese Unie. Volgens Oekraïne zou het niet lang meer duren voordat Oekraïne aan de criteria voldoet om EU-lid te worden. Ook een resolutie in het Europees Parlement (EP) stelde dat EU-lidmaatschap op termijn mogelijk moet zijn. Hoe beoordeelt de regering deze uitingen? In hoeverre kan de regering zich in de genoemde EP-resolutie vinden, zo vragen de aan het woord zijnde leden?

Referendum

De Associatieovereenkomst tussen de EU en de Oekraïne kreeg een dramatische wending toen veel Oekraïners onaangenaam verrast werden door de plotselinge weigering van de vorige Oekraïense president Janoekovytsj om het akkoord te ondertekenen. Die plotselinge weigering werd beschouwd als een succes voor Rusland dat zich steeds tegen de Associatieovereenkomst heeft verzet. De Maidan-opstand bezegelde het lot van Janoekovytsj en de Associatieovereenkomst werd het symbool bij uitstek van een nieuw begin voor Oekraïne. Diverse Europese politici verschenen op het Maidan-plein in Kiev om de betogers tegen het oude regime een hart onder de riem te steken. Onder hen was de Nederlandse Minister van buitenlandse zaken. Deze boodschap was volgens de leden van de **CDA-fractie** impliciet: wij, de Nederlandse regering, verwelkomen een associatie.

Tezelfdertijd echter kreeg een nieuwe referendumwet in Nederland, gesteund door het kabinet, nader gestalte. Hebben Nederlandse vertegenwoordigers in het onderhandelingsproces over de Associatieovereenkomst op enig moment in de besprekingen aan hun partners – de overige EU-lidstaten en de Oekraïne – laten weten dat zo'n Associatieverdrag onderwerp van een referendum zou kunnen worden? Zo, ja, wat waren de reacties? Zo, nee, waarom niet? De leden van de fractie van het CDA ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

Op 15 december 2016 volgde het besluit van de 28 staatshoofden en regeringsleiders van de EU dat volgens de inschatting van het kabinet de zorgen van de nee-stemmers bij het referendum van 6 april 2016 adresseerde. Oekraïne heeft dit besluit niet ondertekend en de raadsadvocaat van de Europese Raad volgend, hoeft dat ook niet. Immers het besluit van de 28 lidstaten verandert «niets aan de inhoud van het verdrag», aldus de advocaat van de Europese Raad. De regering stelt dat de juridisch bindende interpretatie van het besluit tegemoet komt aan zorgen die bij de nee-stemmers leefden. Maar als de nee-stemmers de teksten van de Associatieovereenkomst al niet geloofden, wat geeft de regering dan de overtuiging dat de nadere interpretaties bij het akkoord

wel worden geloofd, waarbij immers het verdrag ongewijzigd blijft, zo vragen de leden van de **CDA-fractie**?

Zoals bekend waren de leden van de **CDA-fractie** destijds een tegenstander van de referendumwet. In de praktijk heeft dit referendum meer in het bijzonder aangetoond hoeveel verwarring en schijn-overzichtelijkheid teweeg kan worden gebracht, waar immers een uitspraak van burgers gevraagd wordt over internationale afspraken die deels binnen en deels buiten de Nederlandse bevoegdheid liggen. Met uiteindelijk ongenoegen en frustratie bij burgers als gevolg. Daarnaast bleek het subsidieregime voor burgerinitiatieven tot «creativiteit» aanleiding te geven, begrippen als rechtmatigheid, doelmatigheid en handhaafbaarheid een geheel eigen betekenis te geven. Kostuums werden gedeclareerd, omdat zij voor de representatie nodig waren en speciale closetrollen, omdat zij burgers op meer indringende wijze zouden kunnen engageren. Hebben de inhoud en uitwerking van deze referendumwet bij het Oekraïne-referendum de regering nog aangespoord om de gedachten te laten gaan over nut, noodzaak en effectiviteit van deze referendumwet en, zo ja, kan zo'n analyse met de Eerste Kamer worden gedeeld, zo vragen deze leden?

Nadat de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne in April 2016 in een raadgevend referendum werd verworpen, duurde het tot december 2016 vooraleer de regering een voorstel tot inwerking-treding aan het parlement voorlegde. De wet op het raadgevend referendum verplicht de regering echter zo spoedig mogelijk na een referendum een voorstel tot inwerkingtreding of intrekking voor te leggen aan de volksvertegenwoordiging. Is de regering van mening dat zij zich aan de letter en geest van deze verplichting heeft gehouden? Zo nee, hoe denkt de regering de termijn tussen referendum en reactie te verkorten, zo vragen de leden van de **SP-fractie** en de **fractie van de Partij voor de Dieren**?

De leden van de **SGP-fractie** merken op dat er op 6 april 2016 een duidelijk «nee» heeft geklonken op de vraag: «Bent u voor of tegen de wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne?» Nu het een raadgevend referendum betrof en geen bindend referendum, heeft het kabinet de staatsrechtelijke ruimte gezocht om te werken aan een in haar ogen passend vervolg. De uitkomst hiervan, de «bijlage» bij de Associatieovereenkomst, roept echter de nodige vragen op. Ten eerste is er niets veranderd aan de inhoud van de overeenkomst. Beamt de regering dat het akkoord qua inhoud en strekking even omvangrijk en ingrijpend blijft?

Daarnaast concluderen de leden van de SGP-fractie dat de bijlage geen elementen bevat die de inhoud van de rechten en verplichtingen die in de overeenkomst staan, wijzigen. Daarmee is de bijlage volgens deze leden in zekere zin zelfs een versteviging in plaats van een bijstelling of aanpassing. Is deze conclusie feitelijk juist?

Corruptie

De meeste onderdelen van het besluit bevestigen en verduidelijken slechts wat al in het verdrag is opgenomen. De leden van de **VVD-fractie** waarderen het dat het besluit hieromtrent extra duidelijkheid verschaft, dit ter geruststelling van verontruste landgenoten. De aan het woord zijnde leden zijn wel benieuwd welke activiteiten de regering onderneemt voor het versterken van de rechtsstaat en het tegengaan van de corruptie in Oekraïne. Deze leden zijn van mening dat een effectief beleid op dit punt niet alleen de stabiliteit van dit land ten goede komt, maar ook een voorwaarde is voor de uitbouw van de handelsrelaties. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie hierop enige toelichting.

Tegenstanders van de Associatieovereenkomst hebben onder meer betoogd dat dit akkoord de EU het wapen ontnemt om corruptie in de Oekraïne te bestrijden. Recent werd in Oekraïne een lijst gepubliceerd van bezittingen van bijna 100.000 bestuurlijke functionarissen, de huidige president inclusief. Dat gebeurde met behulp van het recent ingevoerde e-declaratiesysteem. Gebeurde dit als uitvloeisel van de afspraken die met de EU over bevordering van de rechtsstaat zijn gemaakt of was dit een volledig eigenstandig Oekraïens overheidsproject, zo vragen de leden van de **CDA-fractie**? En is de regering van mening dat de publicatie van zulke – soms schokkend puissante – bezittingen een nuttig onderdeel kan zijn van het bestrijden van corruptie? En in welk opzicht is in deze de Associatieovereenkomst schadelijk dan wel nuttig gebleken? Oftewel, kan met behulp van de Associatieovereenkomst een vervolg worden verwacht op de publicatie van deze bezittingenlijst? Of meer in het algemeen: ontnemt dit Associatieverdrag de Europese Unie middelen om corruptie in de Oekraïne te adresseren of versterkt dit verdrag de Unie juist deze middelen? De leden van de CDA-fractie zouden een wat preciezere toelichting van de kant van de regering op prijs stellen.

In de memorie van antwoord is te lezen dat naast de onvrede onder de Oekraïense bevolking over corruptie er nog meer redenen waren voor de Maidan revolutie.⁷ Welke redenen waren dat, zo vragen de leden van de **fractie van de PVV**?

Om corruptie te bestrijden onder de rechtelijke macht heeft men het systeem van e-declaraties ingevoerd. Rechters moeten daarmee opgave doen van hun bezittingen. Bij de invoering van de e-declaraties hebben van de ongeveer 7.000 aangifteplichtige rechters er zo'n 1.000 voor gekozen ontslag te nemen in plaats van aangifte te doen. Is er enig zicht op waar deze rechters zijn gebleven, zo vragen de leden van de **fractie van de PVV**? Zijn zij allemaal met pensioen of hebben zij een nieuwe baan, bijvoorbeeld bij de nieuw opgerichte instanties die juist corruptie moeten bestrijden, zoals bijvoorbeeld de *Specialised Anticorruption Prosecution* (SAP)?

Volgens de regering was de omvang van de corruptie in Oekraïne een van de redenen van veel kiezers om de Associatieovereenkomst af te wijzen. De regering stelt nu dat door de verklaring corruptiebestrijding een van de kernactiviteiten van de Associatieovereenkomst wordt. In dat Verdrag speelt corruptiebestrijding echter zeker geen prominente rol; de kwestie wordt voor het eerst genoemd in artikel 22, onder 2) d) van de Associatieovereenkomst.⁸ Kan de regering uitleggen waarom een verklaring die Oekraïne op geen enkele wijze bindt, het land wel zou kunnen binden aan een versterkte bestrijding van de corruptie, zo vragen de leden van de **SP-fractie en de Partij voor de Dieren-fractie**?

De leden van de **GroenLinks-fractie** onderschrijven de mening van de regering dat de bepalingen omtrent de versterking van de rechtsstaat en bestrijding van corruptie essentiële onderdelen vormen van de Associatieovereenkomst. Juist daarom is hier geen sprake van een louter handelsverdrag. De leden van de fractie van GroenLinks zijn positief over de passage in het besluit dat er zal worden toegezien op uitvoering van de afspraken ten aanzien van de rechtsstaat, en dat niet nakoming van de verplichtingen kan leiden tot passende maatregelen. Kunnen dergelijke maatregelen vanuit de zijde van de Europese Unie alleen door de EU worden genomen, of door elke lidstaat afzonderlijk, zo vragen deze leden? Indien dat laatste het geval is, kan de regering toezeggen dat zij bij

⁷ TK 34 669, nr. 6, 2016–2017, blz. 8–9.

⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/trb-2014-160.html>.

niet-nakoming van de verplichtingen ten aanzien van de rechtsstaat inderdaad maatregelen zal nemen, bijvoorbeeld als de corruptie niet afneemt? Zo ja, kan de regering aan de verwachtingen en het tempo van het realiseren van die verwachtingen concreter invulling geven? En wat verstaat de regering onder passende maatregelen? Kan de regering toezeggen dat zij ook op EU niveau zal bevorderen dat passende maatregelen worden genomen bij niet-nakoming van de verplichtingen? Wanneer is de regering van mening dat in dit kader schorsing aan de orde is? De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

Het besluit van de Europese staatshoofden en regeringsleiders van 15 december 2016 spreekt uit dat zal worden toegezien op uitvoering en handhaving van wat de overeenkomst bepaalt ten aanzien van de rechtsstaat, democratie en corruptiebestrijding. Ook wordt gesteld dat er «passende maatregelen» zullen volgen indien de verplichtingen die voortvloeien uit de overeenkomst niet worden nagekomen. Op welke wijze wordt hierop toegezien? En wat te denken van die genoemde «passende maatregelen»? Wie legt deze op en hoe worden ze gehandhaafd, zo vragen de leden van de **ChristenUnie-fractie**.

Lidmaatschap EU

In het debat in de Tweede Kamer heeft de Minister-President nog even een korte beschouwing gegeven hoe hij de positie en de rol van Oekraïne op het internationale vlak en in de verhouding met Rusland ziet. Hij stelt daarbij dat hij zich sowieso altijd zal verzetten tegen Oekraïens lidmaatschap van de EU. Dat zou juist een land moeten zijn dat zowel met Europa als met Rusland een goede relatie heeft, gezien de historische banden met zowel Europa als Rusland en ook gezien de geografische ligging. Daar wordt nogal wat gezegd. Is dit de bekendmaking van de «Ruttedoctrine»: landen in de nabijheid van Rusland die historische banden met dat land hebben, zullen sowieso altijd uitgesloten zijn van lidmaatschap van de EU, en een bufferzone tussen de EU en Rusland moeten vormen? De leden van de **D66-fractie** ontvangen hierop gaarne een reactie van de regering.

Heeft Oekraïne al een aanvraag ingediend voor lidmaatschap van de EU? Zo ja, wanneer heeft dit plaats gevonden en hoe hebben de lidstaten hierop gereageerd? De leden van de **PVV-fractie** ontvangen graag de reactie per lidstaat. Zo nee, wanneer wordt deze aanvraag voor het EU-lidmaatschap verwacht, zo vragen de aan het woord zijnde leden?

Is de regering het met de leden van de **SP-fractie en de Partij voor de Dieren-fractie** eens dat de Associatieovereenkomst en de verklaring de rechten van Oekraïne om lidmaatschap van de EU aan te vragen op geen enkele wijze belemmeren?

Het besluit van de staatshoofden en regeringsleiders van 15 december 2016 spreekt uit dat de Associatieovereenkomst geen toezegging is dat Oekraïne lid kan worden van de EU en ook geen opmaat naar de verlening van een dergelijk lidmaatschap. De tekst van de Associatieovereenkomst zelf spreekt in de preambule over Oekraïne als «Europees land» met een Europese «koers», over «politieke associatie en economische integratie» in de EU en maakt melding van grote gezamenlijke ambities, waarvoor samenwerking wordt gezocht.⁹ Erkent de regering dat deze wijze van spreken tot misverstanden heeft geleid en kan leiden, zo vragen de leden van de **ChristenUnie-fractie**? Bij tegenstanders van de overeenkomst

⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/trb-2014-160.html>.

was er onder meer de vrees dat Oekraïne via de Associatieovereenkomst op weg was naar lidmaatschap van de EU. De genoemde preambule geeft in de gekozen bewoordingen in zekere zin voedsel aan deze gedachte, zo menen de leden van de ChristenUnie-fractie. Zij zien in het besluit van 15 december 2016 een bescheidener toon en een meer beperkte interpretatie van de overeenkomst. Is deze indruk juist?

Bevestigt ratificatie, in combinatie met de uitspraken van Oekraïne en het Europees Parlement, niet een veelgehoord bezwaar tegen het Oekraïne-verdrag, namelijk dat het verdrag niet op zichzelf staat maar een «opstapje» is naar meer? Volgens de leden van de **SGP-fractie** is dat olie op het vuur van nee-stemmers die vinden dat de EU een rijdende trein is die niet of nauwelijks is te stoppen. Begrijpt de regering deze zienswijze, en in hoeverre deelt zij deze?

De leden van de SGP-fractie informeren of de regering beargumenteerd inzichtelijk kan maken of, en in hoeverre, de beoogde werking van het Oekraïne-verdrag een blijvend alternatief kan vormen voor een EU-lidmaatschap van Oekraïne. Op welke wijze kan deze overeenkomst leiden tot een duidelijke pas op de plaats in plaats van een stap in de richting van het EU-lidmaatschap?

Militaire bijstand

Een andere vraag van de leden van de **D66-fractie** betreft de aparte verklaring die de regering voornemens is bij de akte van goedkeuring af te leggen inzake militaire bijstand en samenwerking. Daarin zal gesteld worden dat artikel 10 van de Associatieovereenkomst geen enkele verplichting schept tot dergelijke samenwerking met Oekraïne, en dat het gevolg van het besluit van de 28 staatshoofden en regeringsleiders is dat in artikel 10 van de Associatieovereenkomst geen collectieve veiligheids-garantie of een verplichting tot militaire bijstand mag worden gelezen. Als dat zo is, waarom is er dan nog een aparte verklaring nodig die hetzelfde stelt? Zou de regering een nadere toelichting kunnen geven waarom deze aparte verklaring nodig was?

In de memorie van antwoord is te lezen dat er in artikel 10 van de Associatieovereenkomst geen collectieve veiligheids-garantie voor Oekraïne mag worden gelezen noch een verplichting voor EU-lidstaten tot militaire bijstand.¹⁰ In concreto betekent dit onder andere dat Nederland geen verplichting heeft om in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensie Beleid van de EU nationale bijdragen te leveren in geval van eventuele (civiele) crisisbeheersingsmissies of (militaire) crisisbeheersingsoperaties in Oekraïne. Geldt dit wel voor een ander kader dan hierboven genoemd? De leden van de **PVV-fractie** vragen de regering het antwoord te motiveren.

Met de nationale verklaring die Nederland zal deponeren bij de akte van ratificatie legt Nederland nogmaals expliciet vast dat de Associatieovereenkomst geen verplichting op kan leggen tot militaire samenwerking met Oekraïne. Met het besluit is door de staatshoofden en regeringsleiders de interpretatie van de relevante passages uit de Associatieovereenkomst over militaire samenwerking vastgelegd. Nederland onderschrijft deze interpretatie en acht zich hieraan gebonden. Met de nationale verklaring onderstreept Nederland het feit dat we, op basis van de Associatieovereenkomst, geen militaire steun zullen verlenen aan Oekraïne. Maar in hoeverre moet Nederland militaire steun verlenen aan andere lidstaten indien zij wel militaire steun zullen verlenen aan Oekraïne, zo vragen de leden van de **PVV-fractie**? Heeft Nederland dan een verplichting aan

¹⁰ TK 34 669, nr. 6, 2016–2017, blz. 6.

deze andere lidstaten? Zo ja, waar uit bestaat deze verplichting en op basis waarvan?

Is de regering samen met de leden van de **SP-fractie en de Partij voor de Dieren-fractie** van mening dat de verklaring op geen enkele wijze afbreuk doet aan hetgeen bepaald is in artikel 10 van de Associatieovereenkomst inzake militaire samenwerking?

Kan de regering aangeven of, en zo ja in hoeverre, de bepalingen inzake militaire samenwerking ons land of enig ander EU-land zou kunnen betrekken bij de burgeroorlog die sinds 2014 Oekraïne in zijn greep heeft, en waarbij verschillende buitenlandse machten, waaronder Rusland, de Verenigde Staten en de NAVO betrokken zijn?

Wat is de aanvullende (juridische of politieke) waarde van de nationale verklaring die Nederland voornemens is te deponeren bij artikel 10 van de Associatieovereenkomst inzake militaire samenwerking? Kan de regering aangeven wat hierin zal staan dat niet reeds in de Associatieovereenkomst en het besluit van de Europese Raad staat, zo vragen de leden van de **PvdA-fractie**?

Geopolitiek

De leden van de **VVD-fractie** vragen of de regering duidelijk kan maken hoe de stand van zaken in geopolitiek perspectief thans is, in het licht van de inwerkingtreding van dit verdrag. Zijn er tekenen dat Rusland deze stap positief waardeert of tenminste als een voldoende feit accepteert? Welke activiteiten in het kader van dit verdrag ontplooit de Nederlandse regering bilateraal en via de EU om de stabiliteit in Oekraïne en in de regio te bevorderen, zo vragen deze leden?

De leden van de **CDA-fractie** constateren dat de regering ervoor heeft gekozen de Associatieovereenkomst te ratificeren. Zij acht het risico van een intrekking te groot en heeft het dan over «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.»¹¹ De aan het woord zijnde leden zouden graag wat nader en preciezer zien toegelicht aan welk risico moet worden gedacht en in hoeverre dit Associatieverdrag verder bijdraagt aan de effectiviteit van de EU als speler op het mondiale speelveld?

Het heeft al met al driekwart jaar geduurd voordat de regering duidelijkheid bood hoe het met de uitslag van het referendum wilde omgaan, te lang naar de mening van de leden van de **fractie van D66**. Opvallend is daarbij het grote verschil in de argumentatie van de Minister-President bij de verdediging van het wetsvoorstel, vorig jaar in de aanloop naar het referendum, en nu.

Een jaar geleden ging het naar de mening van de Minister-President om een handelsakkoord, en niet veel meer. De laatste maanden legt de regering daarentegen nadruk op de complexe internationale situatie en de gevolgen van een Nederlandse nee-stem voor de stabiliteit aan de oostgrens van de EU, voor Oekraïne en de relatie met Rusland, en voor de rol van de EU als mondiale speler. Zou de regering willen toelichten wat de Minister-President tot dit nieuwe inzicht heeft gebracht, zo vragen deze leden? Zoveel anders dan een jaar geleden is de internationale situatie voor wat betreft de situatie in Oekraïne en de verhouding met Rusland, nu ook weer niet.

¹¹ TK 34 669, nr. 3, 2016–2017, blz. 3.

De regering houdt staande dat niet-inwerkingtreding van de Associatieovereenkomst ernstige geopolitieke consequenties zal hebben. Daarover werd het parlement echter voorafgaand aan het ratificatieproces niet door de regering op de hoogte gebracht. Waarom niet, zo vragen de leden van de **SP-fractie en de Partij voor de Dieren-fractie**?

Is het aanvaardbaar dat de redenen om een Associatieverdrag te ratificeren door het parlement, na het tekenen van dat Verdrag door de regering en de overige EU-lidstaten, bijgesteld worden?

Ziet de regering gevolgen voor de relatie tussen Nederland en Rusland, en tussen de EU en Rusland, indien de Associatieovereenkomst daadwerkelijk in werking treedt? Zo ja, welke gevolgen? Zo nee, waarop baseert de regering dan haar opmerkingen over geopolitieke consequenties van niet-inwerkingtreding, zo vragen de leden van de **SP-fractie en de Partij voor de Dieren-fractie**?

Hoe duidt de regering de ontwikkelingen in Oekraïne nadat de Associatieovereenkomst was overeengekomen tussen de EU en Oekraïne? Welke vooruitgang (of achteruitgang) ziet de regering waar het gaat om het beëindigen van het gewapende conflict, het implementeren van hetgeen bij Minsk 2 is afgesproken, het versterken van de rechtsstaat, het beperken van de corruptie en het bevorderen van de democratie, zo vragen de leden van de **SP-fractie en de Partij voor de Dieren-fractie**?

Daarnaast merken de leden van de **SGP-fractie** het volgende op. Er zijn grenzen nodig wat betreft samenwerking met Oekraïne. Deze grenzen zijn alleen al wenselijk met het oog op de bijzondere geschiedenis van Oekraïne; de regionale context, de relatie met Rusland, de enorme interne verdeeldheid tussen bevolkingsgroepen en politieke (toekomst)visies voor Oekraïne, en de sociaaleconomische en bestuurlijk problemen in het land. Beamt de regering dat dit alles betekent dat minimaal wijze voorzichtigheid betracht dient te worden bij het smeden van banden met Oekraïne – in welke vorm dan ook?

Overig

De leden van de **PVV-fractie** constateren dat de voorlopige toepassing van bepaalde onderdelen van de Associatieovereenkomst op 1 november 2014 is ingegaan. Per Raadsbesluit is vastgelegd welke delen van het verdrag dit betreft. Wat betreft het handelsdeel is na trilateraal overleg tussen de EU, Oekraïne en Rusland in september 2014 besloten de voorlopige toepassing uit te stellen tot 1 januari 2016. Dit is vastgelegd in een Raadsbesluit. Waarom heeft er overleg met Rusland plaatsgevonden over het handelsdeel? Is er overleg geweest over nog meer onderdelen van de Associatieovereenkomst met Rusland? Zo ja, waarover? En wat is de reden daarvan?

In de Associatieovereenkomst is vastgelegd dat er geen verplichting zou zijn voor additionele financiële steun. Hoeveel financiële steun heeft Oekraïne al ontvangen en hoeveel financiële steun heeft Oekraïne nog in het verschiet, en op basis waarvan? Hoeveel draagt Nederland bij aan deze steun, direct en indirect, zo vragen de leden van de **PVV-fractie**?

Als een verdrag wordt gewijzigd, om welke reden dan ook, moet elke partij opnieuw het verdrag ratificeren. Als het Verenigd Koninkrijk uit de Unie stapt is er sprake van een wijziging. Klopt de stelling dat dan de Associatieovereenkomst opnieuw geratificeerd moet worden door alle resterende partijen, zo vragen de leden van de **PVV-fractie**?

Is er een reactie bekend van de regering van Oekraïne, na het bekend worden dat de Tweede Kamer recent heeft ingestemd met de wet inzake de inwerkingtreding die moet leiden tot ratificatie van de overeenkomst, zo vragen de leden van de **ChristenUnie-fractie**.

Tot slot bepleiten de leden van de **SGP-fractie** dat de EU in algemene zin pas op de plaats maakt. Gezien de gigantische uitdagingen waarmee de Europese Unie te kampen heeft, alleen al wat betreft het afkalvend draagvlak onder de Europese bevolking, werpt te diepgaande samenwerking met Oekraïne diverse vragen op. Deze leden zijn blij dat het witboek van Commissievoorzitter Juncker scenario's bevat voor «minder EU». Welk van deze scenario's heeft de voorkeur van de regering? Gaat de regering, samen met andere Ministers en regeringsleiders, daadwerkelijk op de rem staan? Op welke wijze?

De leden van de SGP-fractie zijn voorstander van Europese samenwerking. Maar de regering doet er goed aan om de zorgen van veel burgers over almaar vergaande Europese integratie echt serieus te nemen. Juist de goedkeuring van de Associatieovereenkomst met Oekraïne kan het vermoeden van veel burgers versterken dat zij onvoldoende gehoord worden. Dan wordt de kloof met «Brussel» almaar groter. Heeft de regering begrip voor deze zienswijze? Hoe gaat zij hiermee om en hoe wil zij dit ongenoegen wegnemen?

De leden van de vaste commissies zien de memorie van antwoord graag binnen vier weken met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Schrijver

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Van Apeldoorn

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Van Luijk

De griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Bergman