

## 7

### Associatieovereenkomst met Oekraïne

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) ( 34669 ).**

De **voorzitter**:

Als u dat wilt, zo zeg ik tegen de leden, wil ik de vergadering ook wel even schorsen, zodat u handen kunt geven, maar ik denk dat het nuttig is om door te gaan.

Ik heb de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken reeds welkom geheten in de Eerste Kamer.

Ik geef het woord aan de heer Knapen.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Knapen** (CDA):

Voorzitter. Twee jaar geleden gingen we in dit huis in ruime meerderheid akkoord met het associatieverdrag van de Europese Unie met Oekraïne. Het was tot op zekere hoogte een routinekwestie, maar het EU-associatieverdrag was ook wel een wat ver-van-ons-bedonderwerp. Het woord "referendum" viel niet eens. Maar nu staan we hier weer, want er kwam iets tussen. Dat hebben we geweten. De uitslag van het raadgevend referendum heeft bij velen hoofdbrekens opgeleverd. Iedereen met een beetje gevoel voor binnenlandse en internationale verhoudingen worstelde zichtbaar met de uitslag van dit referendum. De vaderlandse peetvader van het referendum, D66, nam op een partijcongres zelfs een motie aan waarin stond dat dit soort referenda niet de bedoeling kan zijn.

"Lichtzinnigheid" is het woord dat mijn fractie steeds gebruikte toen de nieuwe referendumwet hier destijds door een meerderheid werd omarmd, overigens niet door mijn fractie. De premier van het inmiddels demissionaire kabinet, of liever: zijn partij, was zelf ook geen voorstander van de referendumwet, maar men liet het omwille van de lieve vrede met de coalitiepartner lopen. Dat gebeurde waarschijnlijk onder het motto "wie dan leeft, die dan zorgt" of anderszins gewapend met het zelfvertrouwen van een vrolijke jongleur in een circustent, die er altijd nog wel een extra bal bij kan hebben om in de lucht te houden. Maar die extra bal heette "Oekraïne" en die viel op de grond.

Om dit eerste referendum mogelijk te maken had de actiegroep GeenPeil, geholpen door het platform GeenStijl, een handige digitale applicatie gemaakt. In een handomdraai waren er 300.000 handtekeningen opgehaald voor een referendum tegen iets wat zich toevallig als eerste had aangediend, namelijk het associatieverdrag. Zo'n app is natuurlijk wat anders dan ouderwets door weer en wind en van deur tot deur onder een paraplu bedelen om aandacht en een handtekening. Ik moet de initiatiefnemers van dit referendum nageven dat zij later eerlijk waren over hun

motieven. Om de voorzitter van het Burgerforum te citeren: "Oekraïne kan ons natuurlijk niets schelen. Een nextreferendum is tot nu toe niet mogelijk. Daarom grijpen wij alle gelegenheden aan om de relatie tussen Nederland en de EU onder druk te zetten". Om misverstanden te voorkomen: zo iets is niet verboden, maar wel veelzeggend. Temeer omdat onze betrouwbaarheid en reputatie ten opzichte van 27 andere partnerlanden in het geding zijn.

Het referendum zelf voldeed aan de wettelijke vereisten. De opkomst van ruim 32% lag boven de drempel van 30%. 61% van de bijna 4 miljoen kiezers deed een "raadgevende uitspraak tot afwijzing" van het associatieverdrag. De keuze was vervolgens aan het kabinet om deze uitspraak al dan niet op te volgen. Het heeft ervoor gekozen om deze raadgevende uitspraak niet op te volgen. Het kabinet heeft de belangrijkste bezwaren onder de nee-stemmers bekeken. Het heeft uiteindelijk de lidstaten van de Europese Unie zover gekregen een besluit te nemen om aan die bezwaren tegemoet te komen. Dat zal best de nodige moeite hebben gekost. Zo staat nu zwart-op-wit in dit besluit dat het associatieverdrag geen achterdeur opent voor EU-lidmaatschap. Dat stond weliswaar ook in het associatieverdrag nergens, maar goed, nu weten we het nog een keer.

Het besluit van de 28 regeringsleiders van 15 december in Brussel is volgens het kabinet een juridisch bindende interpretatie van vijf punten uit het associatieverdrag. Tegelijkertijd blijft het verdrag ongewijzigd, om de hoofdjurist van de Europese Raad te citeren. Ik wil me hier niet begeven op het pad van volkenrechtelijke fijnzinnigheden. Het kabinet zegt dat het kan en de Raad van State bevestigt dat grosso modo ook. Met respect voor de inspanningen van het kabinet is voor ons dit besluit over interpretaties toch niet de kern. Wat ons betreft blijft de kernvraag toch: is het ja of nee tegen dit feitelijk ongewijzigde associatieverdrag? Het kabinet zegt ja, want het vindt de risico's van een nee onverantwoord groot. Het kabinet wijst daarbij op de risico's voor het vergroten van instabiliteit in Oekraïne en op de gevolgen die dat heeft voor de Europese Unie om een effectieve speler te zijn op het mondiale speelveld voor welvaart en stabiliteit, althans zo formuleert het kabinet dit nogal wijsd en wollig.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Het is niet de kern volgens de heer Knapen — dat begrijp ik vanuit zijn perspectief — maar ik wil toch even terugkomen op het eerdere punt van de annex bij het besluit van de Europese Raad en de juridische status daarvan. De partijgenoot van de heer Knapen in de Tweede Kamer, Pieter Omtzigt, heeft het consequent een "inlegvelletje" genoemd. Er is veel discussie geweest over de vraag wat hiervan de juridische status of de juridische werking is. De advocaat van de Europese Raad stelt duidelijk dat het niets aan de inhoud van de overeenkomst wijzigt en dat het Oekraïne niet bindt. Het is niet juridisch bindend voor de andere partij. Dat blijkt ook heel duidelijk uit het internationale verdragenrecht. Het is niet bindend in de termen van artikel 31, lid 2b van de Vienna Convention on the Law of Treaties. De heer Knapen zegt dat hij zich niet wil begeven in die juridische discussie. Die conclusie verbaast mij. Heeft de CDA-fractie daarover geen mening in de Eerste Kamer?

De heer **Knapen** (CDA):

Wij hebben daar wel een mening over, maar we vinden die in de prioritering van argumenten waarmee we dit verdrag bekijken van minder belang, simpelweg omdat de hoofdjurist van de Europese Raad — ik heb hem zojuist geciteerd — vaststelt dat het verdrag ongewijzigd is. We hebben hier dus het ongewijzigde verdrag te beoordelen.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Dat is een helder antwoord, maar ik ben toch benieuwd wat precies de mening is van het CDA over de juridische status van de verklaring, het zogenoemde "inlegvel", want ik heb die niet goed kunnen horen.

De heer **Knapen** (CDA):

Wij hebben begrepen uit de antwoorden van het kabinet dat het wel degelijk juridisch bindend is. De Raad van State, zoals ik aangaf, zegt dat het grosso modo kan. De Raad van State stelt er ook vragen over, maar heeft in tweede aanleg, na een nadere toelichting van het kabinet, gezegd dat het op deze manier kan, ook omdat de president van Oekraïne heeft aangegeven dit besluit noodzakelijk te vinden. Als je dat het gewicht geeft dat je het zou kunnen geven, zou je ook kunnen vaststellen dat de interpretatie van artikel 32 van het Weense verdragenrecht een andere is dan de heer Van Apeldoorn nu suggereert. We hebben echter een expert in huis op het gebied van het volkenrecht, die hier misschien later nog iets over zal zeggen. Dat alles gezegd zijnde, komen wij tot de conclusie dat wij hier moeten debatteren over een ongewijzigd verdrag in eerste instantie en niet over een besluit dat in Brussel vervolgens is genomen over nadere interpretaties van dit verdrag, omdat het verdrag zelve ongewijzigd is.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Dat debat gaan we dan ook voeren. Maar de heer Knapen haalt het kabinet aan dat stelt dat het juridisch bindend is. De Raad van State stelt dat het niet juridisch bindend is voor Oekraïne. De advocaat van de Europese Raad komt tot dezelfde conclusie. Zijn de heer Knapen en de CDA-fractie hier in de senaat het eens op dat specifieke punt dat het mogelijk juridisch bindend is, maar niet voor Oekraïne: ja of nee?

De heer **Knapen** (CDA):

Uit eerdere uitspraken van het Europees Hof is gebleken dat een afgesproken interpretatie van een verdrag wel degelijk gewicht heeft om mee te nemen in de duiding die, en het oordeel dat het Europees Hof aan de status van het verdrag geeft. In die zin kan het heel goed bindend zijn. Maar omdat dit voor ons niet de kern van de discussie is, hoeven wij hierover ook niet het laatste woord te hebben. Vandaar dat ik heb gezegd dat het ons gaat om het ongewijzigde verdrag in eerste instantie.

Het kabinet heeft gewezen op de risico's wanneer wij dit associatieakkoord niet aannemen. Laat ik eens proberen om dat een beetje concreter te maken, want dat is eigenlijk cruciaal. Ik wil dat doen vanuit drie invalshoeken: Oekraïne zelf, onze bondgenootschappelijke omgeving en Rusland.

In Oekraïne is dit associatieverdrag een iconisch symbool van een keuze voor het Westen en dus tegen het autoritaire Oosten. Wie ook maar een beetje vertrouwd is met de geschiedenis van dat deel van Europa, weet hoe dramatisch zo'n keuze tussen oost en west daar steeds was en nog altijd is. Ook de Maidanopstand van eind 2013, begin 2014 ging over deze keuze. Het was een opstand tegen president Janoekovitsj en voor de ondertekening van dit associatieverdrag. Op het Maidanplein branden nog altijd de kaarsen voor 130 meest jonge mensen die hiervoor hun leven lieten. Oekraïne is een fragiele, verdeelde, broze constructie. Niemand kan voorspellen wat het afblazen van het associatieverdrag, het omverhalen van dit iconische symbool, voor effect sorteert.

Mevrouw **Faber-van de Klashorst** (PVV):

Volgens mij hebben wij dit debat eind juni 2015 al gevoerd. Toen hebben we het associatieakkoord besproken en nu gaan we het hebben over het inlegvelletje van de minister-president. De heer Knapen gaat weliswaar over zijn eigen tekst, maar vindt hij niet dat wij dit debat al hebben gevoerd? En wat is het nut ervan om het te herhalen?

De heer **Knapen** (CDA):

Wat het nut ervan is om het te herhalen, hoef ik mevrouw Faber waarschijnlijk niet uit te leggen. Er kwam een referendum en een referendum schrijft voor dat vervolgens het kabinet daarop reageert. Daarna zijn de beide huizen van de Staten-Generaal aan de beurt. Wij zijn nu dus aan de beurt. Overigens kom ik nog te spreken over het vervolg van de stemming na de vorige keer. Ik kom daar dus nog op terug.

Ik zei al: Oekraïne is een fragiele, verdeelde, broze constructie. Niemand kan voorspellen wat het afblazen van het associatieverdrag, het omverhalen van dit iconische symbool, precies voor effect sorteert. Wordt het onrust, vergroting van interne spanningen, onderling geweld, groene mannetjes: wie zal het zeggen? Het is allemaal spelen met vuur in de nerveuze ambiance van de spanningen tussen Rusland en zijn bureaus.

Het is ook niet toevallig — en dat is mijn tweede invalshoek — dat alle voor ons land relevante bondgenoten, met voorop Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië, ons land steeds hebben aangemoedigd het associatieverdrag te ratificeren. Zij zijn zich van de geopolitieke risico's bewust en maken zich zorgen. En laten we eerlijk zijn: in allerlei kwesties die ons meer raken dan Oekraïne, hebben wij deze landen dringend nodig. Met zulke bondgenoten spring je niet lichtvaardig om. Betrouwbaarheid en berekenbaarheid zijn voor een klein land, dat moet leunen op zijn Europese omgeving, cruciale eigenschappen. Als wij dit kabinet iets verwijten, is het wel dat het met deze referendumwet lichtzinnigheid tegenover onze belangrijkste partners op de koop toe heeft genomen. Realiseert het kabinet zich dit inmiddels? En, zo voeg ik eraan toe, onze nabije bondgenoten zijn sedert het Oekraïnereferendum ook in rap tempo belangrijker voor ons aan het worden. Ga maar na: in Turkije hadden we een mislukte coup en stevenen we nu af op een autoritair bestel met grote interne spanningen en met overloopeffecten tot aan Hamburg en de Coolsingel toe. In Syrië gebeuren vreselijke dingen die ons direct raken, maar waar wij alleen wat greep op kunnen krijgen door samen-

werking in Europa. Vanaf de Sahel tot aan de Middellandse Zee wordt Europa belaagd. Afspraken over grenzen zijn voor ons van levensbelang. Ook daar hebben we onze bondgenoten dringend voor nodig. En dan zijn ook nog enkele van onze vertrouwde bakens van de laatste halve eeuw losgeslagen. De Britten verlaten de Unie en Amerika verlaat zichzelf. We zijn maar wat blij dat bondskanselier Merkel, toch ook soms enigszins namens ons, af en toe een piketpaal in de grond slaat.

Ten derde is er Rusland, meer in het bijzonder de bewegingen en schijnbewegingen van de Russische president: met grensschendingen, met Iskanderraketten bij Kaliningrad, met groene mannetjes, met Russische onderzeeërs op onverwachte plekken. Zelfs de Zweden hebben daarom een paar maanden geleden de dienstplicht weer ingevoerd. En Zweden is toch niet bepaald een land dat een militair macho-imago heeft hoog te houden.

Ik wil maar zeggen: de situatie is niet vrij van risico's. Voor ons land echt relevante bondgenoten zullen we niet op het verkeerde been willen zetten na alles wat er alleen al na dat referendum vorig jaar rondom ons heen is gebeurd. Bij politieke keuzes kunnen we ons nu eenmaal niet altijd laten leiden door wat we vinden, maar ook door wat de gevolgen kunnen zijn van ons handelen. Gesinnungsethik versus Verantwortungsethik, zoals Max Weber het noemde.

Oekraïne is een land dat doordrenkt is van corruptie. Bestrijding ervan werkt alleen wanneer de Oekraïners dat zelf serieus nemen. Er zijn wel tekenen dat eraan wordt gewerkt. Van buitenaf kun je dat niet opleggen. En de ervaring leert ook dat uitroeien van corruptie een kwestie is van vele, vele jaren. Men heeft in Kiev vorig jaar bijvoorbeeld de salarissen van hogere rechters drastisch verhoogd en dat was verstandig. Maar alle lagere rechters hebben nog altijd zo'n karig loontje dat ze alleen kunnen leven van giften, van corruptie dus. Daar wen je snel aan en na vijftientwintig jaar weet je ook niet beter.

Begrijp me goed, dat is strikt genomen geen reden om met Oekraïne geen verdrag te sluiten. Dan doen we met zo veel landen die niet of minder op orde zijn dan een nette staatsburger zou wensen. Je hebt het in de wereld niet voor het uitkiezen en voor wat stabiliteit zul je met zo veel mogelijk landen moeten proberen een beetje ordelijk te verkeren. Maar dit gezegd zijnde, is het belang van het hele Oostelijke Partnerschapprogramma van de Europese Unie toch om stabiliteit aan onze oostgrenzen te bevorderen door juist ginds de rechtsstaat te stimuleren. Maffiastaten wil je liever niet aan je grens, want dat leidt nu eenmaal altijd tot allerlei ongewenste spill-overeffecten. Het kabinet geeft aan dat de associatieovereenkomst met Oekraïne allerlei handvatten biedt om corruptie te bestrijden, maar bij de uitwerking ervan zijn bij het kabinet algemeenheden troef.

Wat los daarvan vooral opvalt, is dat onze acties om de rechtsstaat in Oekraïne te bevorderen een lappendeken lijken van weinig samenhangende interventies. De NAVO doet wat met het Oekraïense leger, de Oekraïnetaskforce in Brussel doet wat met bijscholing, de verstrekkers van leningen doen wat in de aanbestedingsregels, het IMF doet wat bij het vrijgeven van nieuwe tranches, enzovoorts, enzovoorts. Kan deze associatieovereenkomst zorgen voor enige regie in deze lappendeken? Biedt deze overeenkomst

een podium om op gezette tijden de balans op te maken, om milestones vast te leggen en om iedereen bij de les te houden? Juist in dit huis moet de vraag naar effectiviteit altijd indringend worden gesteld. Ik krijg hierop graag een reactie.

Voor onze fractie is deze goedkeuringswet geen gemakkelijke keuze. Om te beginnen komt deze voort uit iets waar wij verklaard tegenstander van waren, zijn en blijven, van die zogenaamde schijnzekerheid genaamd referendum. Het ontpopt zich als een instrument van polarisatie en verstoort het behoedzame handwerk van een pluriforme samenleving, waarin botsende opvattingen en belangen telkens opnieuw met elkaar moeten worden verzoend om het samenleven van groepen burgers mogelijk te maken. Kortom, het ondermijnt het compromis. Bij internationale verdragen legt een referendum ook een bom onder het gezag, de betrouwbaarheid en de relevantie van ons land aan internationale onderhandelingstafels. Referenda over internationale verdragen zijn verwarrend, wekken bij kiezers de bedrieglijke indruk dat één land het laatste woord heeft en frustreren dus uiteindelijk de kiezer meer in plaats van hem of haar te engageren.

Ik rond af. Het verdrag zelf associeert ons nader met een land dat inmiddels al 10.000 doden te betreuen heeft door die nare sluimeroorlog aan de oostkant, met een land ...

**De voorzitter:**  
Mijnheer Van Apeldoorn.

**De heer Van Apeldoorn (SP):**  
De heer Knapen rondt af en daarom wil ik de volgende vraag stellen. In zijn betoog wordt heel duidelijk dat de CDA-fractie tegen de Wet op het raadgevend referendum is geweest en nog steeds is en dat de CDA-fractie het referendum een onding vindt. Daar is zij consequent in. Het is ook heel duidelijk dat zij voor het associatie met Oekraïne is. Daar heeft de CDA-fractie zo haar eigen afwegingen in. De SP-fractie heeft daar natuurlijk een andere mening over. Ik heb de heer Knapen er alleen nog niet over gehoord hoe hij en de CDA-fractie hier de duidelijke uitslag van het referendum, het duidelijke en massale nee tegen het associatieakkoord, wegen. Ik heb hem alleen horen zeggen dat het begonnen is met een actie van GeenStijl en GeenPeil en dat de handtekeningen nogal makkelijk werden opgehaald via een app. Ik vond dat overigens nogal badinerend. Er was een heel duidelijke uitslag. Vele politieke partijen, ook die van de heer Knapen, hebben er eerder uitspraken over gedaan hoe we die uitslag serieus moeten nemen. Hoe neemt de CDA-fractie in dit huis de uitslag al dan niet serieus?

**De heer Knapen (CDA):**  
Dat ga ik de heer Apeldoorn in de laatste anderhalve minuut van mijn spreektijd vertellen.

We hebben het over een associatieverdrag met een land waarin al 10.000 doden zijn gevallen tijdens die oorlog. We hebben het over een land dat bijna 2 miljoen binnenlandse ontheemden telt als gevolg van diezelfde oorlog. Dit verdrag associeert de Europese Unie met een land dat trekjes heeft van een fragiele staat en alles wat daarbij hoort aan

tekortkomingen en misstanden. Het is een associatieovereenkomst die door 28 landen is geratificeerd en waar al onze relevante bondgenoten zonder enige uitzondering grote waarde aan hechten. Maar het is ook een associatieverdrag waar bijna 2,5 miljoen Nederlanders bij te kennen hebben gegeven dit liever niet te willen. Wij realiseren ons dat dit geen bindend maar slechts een raadgevend referendum was. Tegelijk is het nogal wat om voorbij te gaan aan 2,5 miljoen burgers die op 6 april vorig jaar nee zeiden. Dat is niet gering. Vanuit dit politieke perspectief heeft de CDA-fractie in de Tweede Kamer dan ook gezegd dat dit oordeel diende te worden gevolgd. In dit huis, wat verder weg van de dagdagelijks hitte van de politiek, moet nu het laatste woord vallen. Dit alles vraagt om inlevingsvermogen, om zorgvuldigheid en om overzicht. Over de uiteindelijke keuze bestaat een keur van opinies, ook in onze partij. In onze fractie lijkt een ruime meerderheid alles afwegende het wetsvoorstel te steunen. Ook daarom zien wij uit naar dit debat.

**De heer Van Apeldoorn (SP):**

Dan nog even voor de goede orde, want het laatste stuk van de tekst van de heer Knapen was heel helder. Ik wil nog even een Facebookpost aanhalen die zijn partijleider, Sybrand Buma, postte op 31 oktober 2016: "Na het Oekraïne-referendum heeft het CDA gezegd dat je niet miljoenen mensen naar de stembus kan laten om de uitslag bij een 'ja' wel, maar bij een 'nee' niet te volgen. De democratie is namelijk geen laboratorium waar je zonder consequenties mee kunt experimenteren. (...) Juridisch is het referendum raadgevend, maar democratisch kun je niet zeggen dat je deze uitslag naast je neerlegt. Het CDA blijft bij dat standpunt." Heb ik goed van de heer Knapen begrepen dat dit niet het standpunt is van de fractie van het CDA in de Eerste Kamer en dat zij zich in die zin duidelijk distantieert van het CDA aan de overkant en van de partijleider? Dat is natuurlijk het goed recht van de fractie van het CDA, maar ik wil dat graag even helder hebben.

**De heer Knapen (CDA):**

De meeste van de bewoordingen van de heer Apeldoorn zou ik zo niet willen overnemen. Het gaat om een zorgvuldige afweging waarbij het niet simpel "zwart" of "wit" is, maar waarin je een aantal zaken tegen elkaar moet afwegen. In dit huis — dat is wellicht bij de partij die de heer Apeldoorn vertegenwoordigt wat anders — ...

**De voorzitter:**

Ván Apeldoorn.

**De heer Knapen (CDA):**

Van Apeldoorn. Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Sorry.

Dat is bij de partij van de heer Van Apeldoorn wellicht wat anders, maar wij maken hier een eigenstandige afweging. Wij maken die in de geest en naar de letter van onze huidige partijleider, die groot respect heeft voor het feit dat de Staten-Generaal bestaan uit twee huizen en niet uit één.

**De voorzitter:**

Tot slot op dit punt, mijnheer Van Apeldoorn.

**De heer Van Apeldoorn (SP):**

Tot slot. Voor de goede orde: ook de SP-fractie komt altijd tot een eigenstandige afweging in dit huis en vindt het in die zin een nuttige chambre de réflexion. Dat is ook het goed recht van de CDA-fractie; laat daarover geen misverstand bestaan. Ik wil alleen even helder hebben dat de CDA-fractie op dit wezenlijke punt, namelijk de vraag hoe moet worden omgegaan met de uitslag van het referendum, wezenlijk afwijkt van eerder ingenomen standpunten van het CDA bij monde van de partijleider. Dat is nu helder. Daar ging het mij om.

**De heer Koffeman (PvdD):**

De partijleider van het CDA is ongemeen helder geweest over de wijze waarop het CDA zou omgaan met de uitslag van het referendum. De partijleider zei: het negeren van de uitslag van het referendum door de politiek zal leiden tot meer verlies van vertrouwen in de politiek en tot nog meer cynisme ten opzichte van Den Haag en Brussel. Heeft dit nou te maken met het tijdsverloop tussen de uitspraak van het CDA en de stemming van het CDA in de Tweede Kamer en nu? Is die uitspraak over de houdbaarheidsdatum heen of is er in de tussentijd iets gebeurd waardoor je tot een andere afweging zou moeten komen? Het standpunt van het CDA in deze kwestie werd vanmorgen op de voorpagina van de Volkskrant duidelijker verwoord dan in de bijdrage van de heer Knapen. De Volkskrant meende al te weten hoe de stemming van de CDA-fractie volgende week zou uitvallen. Ik vraag mij af of de heer Knapen iets meer duiding kan geven aan wat er in de tussentijd gebeurd is waardoor de uitspraak van de politiek leider van het CDA dat het tot groot cynisme bij de kiezer zou kunnen leiden, óf gedateerd is óf in ieder geval minder belangrijk is dan de nieuwe afwegingen van de heer Knapen?

**De heer Knapen (CDA):**

De heer Koffeman vraagt naar iets waarover ik drie kwart van mijn betoog gesproken heb, namelijk naar een weging van een aantal argumenten die zouden kunnen leiden tot steun aan dit kabinet of die zouden kunnen leiden tot afwijzing van dit voorstel. In onze fractie lijken die uiteindelijk te leiden tot steun van een ruime meerderheid aan dit wetsvoorstel. Ik kan dat nu gaan herhalen, maar dat lijkt mij eerlijk gezegd een herhaling van zinnen. Als het gaat om het verschil tussen mijn inbreng en de Volkskrant, dan spijt mij dat voor de heer Koffeman, maar hij moet het hier met mij doen.

**De heer Koffeman (PvdD):**

Dat begrijp ik heel goed, maar ik vraag de heer Knapen om een duiding eraan te geven dat hij zegt dat we hier een debat met elkaar moeten voeren terwijl de Volkskrant al heel veel meer weet over zijn overwegingen dan wij hebben kunnen opmaken uit zijn bijdrage. Ik heb goed geluisterd en ik vraag niet om een herhaling, maar ik vraag wel op grond van welke overwegingen hij dit belangrijker vindt dan de uitspraak van zijn politieke leider, die heeft gezegd dat je de kiezer serieus moet nemen, dat je daar niet van kunt afwijken, in gemoede. Hij heeft een aantal dingen verteld over wat er in Oekraïne speelt, maar dat weten we allemaal, als we de Volkskrant van eerdere dagen hebben gelezen. Het gaat meer om zijn afweging.

De heer **Knapen** (CDA):

Ik kan het niet anders maken dan dit, maar misschien kan de heer Koffeman mij helpen door te zeggen in welk opzicht de Volkskrant hem meer inzicht heeft gegeven in het binnenleven van het Christen-Democratisch Appèl dan hij nu suggereert dat ik doe. Volgens mij stond het overigens niet op de voorpagina, maar misschien hebben wij een andere krant gelezen.

De **voorzitter**:

Ik geef de heer Koffeman nog een keer de gelegenheid om die helderheid te bieden, maar daarna sluit ik de dialoog op dit punt.

De heer **Koffeman** (PvdD):

Dit is een geweldige kanteling van het perspectief, want ik begrijp dat de heer Knapen nu ineens van mij helderheid vraagt, terwijl ik helderheid van hem gevraagd had.

De heer **Knapen** (CDA):

Het loopt soms ... Oh, sorry.

De heer **Koffeman** (PvdD):

Het gaat mij er even om dat het voor twee miljoen Nederlanders, die hij ook noemde, heel belangwekkend is om te weten waar de geweldige zwenking zit in het standpunt van het CDA, anders dan dat er in de tussentijd een hoop water door de zee is gegaan en een hoop is gebeurd in Oekraïne. Het gaat nog steeds over hetzelfde verdrag. Daar is niets aan gewijzigd. Zijn politieke leider heeft gezegd: als we tegen dit verdrag ja zeggen, dan leidt dat tot groot cynisme bij heel veel Nederlanders.

De heer **Knapen** (CDA):

Ik denk dat ik nu beter begrijp wat de heer Koffeman bedoelt. Ik heb gezegd dat er een aantal argumenten zijn waarom je het ene of het andere kunt doen. Ik heb aangegeven dat de Eerste Kamer, voor zover wij dat beschouwen, altijd een eigen afweging maakt. Dat heeft niets te maken met wat er allemaal gebeurd is of niet; die eigen afweging maken wij altijd.

De heer **Koffeman** (PvdD):

Dat is geen nieuws, maar dank u wel.

De **voorzitter**:

Ik geef het woord aan de heer Schaper.

□

De heer **Schaper** (D66):

Mevrouw de voorzitter. Het onderwerp van de discussie vanmiddag heeft een tamelijk omslachtige omschrijving gekregen: regeling van de inwerkingtreding van de wet tot goedkeuring van de associatieovereenkomst met Oekraïne. Deze woordenbrij weerspiegelt goed het moeizame proces dat uiteindelijk heeft geleid tot het nu voorliggende wetsvoorstel, dat is gebaseerd op de door premier Rutte in de

EU bereikte overeenkomst. Het is daarom een goede zaak dat de premier vandaag aan dit debat deelneemt.

Voor D66 zijn in de discussie over het associatieakkoord met Oekraïne steeds drie referentiepunten van belang geweest: ten eerste de associatieovereenkomst zelf, ten tweede de uitslag van het Nederlandse referendum en ten derde de internationale geopolitieke context.

D66 ondersteunt de associatieovereenkomst, die als het ware een blauwdruk geeft voor het politieke en economische hervormingsproces in Oekraïne en de samenwerking met de EU daarbij. Op politiek gebied richt deze blauwdruk zich onder meer op de versterking van democratie en rechtsstaat, de hoeksteen van het Nederlandse buitenlandse beleid.

Daarnaast maakt de overeenkomst nauwere betrekkingen op economisch gebied mogelijk. Ook dat is voor Nederland, als handelsland, van belang. Oekraïne is immers een groot land, met aanzienlijke economische mogelijkheden. Daarvoor is dan wel een veel krachtigere corruptiebestrijding nodig. Daarom zal de beoogde versterking van de samenwerking tussen Oekraïne en de EU op dat terrein terecht een van de prioriteiten zijn.

In algemene zin kun je zeggen dat de overeenkomst naar de mening van mijn fractie het Nederlandse belang dient en overeenstemt met de centrale waarden van onze internationale opstelling. De uitslag van het raadgevend referendum was echter negatief en dwong tot bezinning. Voor mijn fractie woog dit zwaar. Van begin af aan hebben wij gezegd de uitslag van het referendum zeer serieus te zullen nemen, ook al was de opkomst laag — ruim 30% — en ging het om een raadgevend referendum.

Bij het zoeken naar een oplossing stonden voor D66 twee zaken centraal. Ten eerste moest tegemoet worden gekomen aan de zorgen die tijdens de referendumcampagne tot uiting waren gekomen. Ten tweede moet de EU niet uit elkaar gespeeld worden en Poetin niet de gelegenheid worden gegeven om Oekraïne verder te destabiliseren.

Er waren in de ogen van mijn fractie twee mogelijkheden na het referendum. De eerste en de meest voor de hand liggende was dat de regering een intrekkingwet zou indienen en dat vervolgens zou worden gezien hoe aan de relatie met Oekraïne op een andere wijze inhoud kon worden gegeven, rekening houdend met de gevoelens van de kiezer. Het voorstel daartoe werd echter verworpen in de Tweede Kamer.

De andere mogelijkheid was om de achterliggende zorgen van de kiezers op een zodanige wijze te adresseren dat de associatieovereenkomst kon worden bekrachtigd. Door de regering is uiteindelijk voor die optie gekozen; op zich een legitieme keuze naar de mening van mijn fractie. We hebben echter ernstige kritiek op de traagheid en de lange duur van het proces. Zoals de regering, en in het bijzonder de premier, zich nauwelijks geroerd heeft in de referendumcampagne om te pleiten voor een ja-stem, zo duurde het meer dan een halfjaar voordat de regering zich begon in te zetten voor een oplossing. Inmiddels ligt het raadgevend referendum alweer meer dan een jaar achter ons. Mijn fractie betreurt het ten zeerste dat de regering zo lang een passieve houding heeft ingenomen en de kiezer zo lang in onzekerheid heeft gelaten.

Dat gezegd zijnde kan mijn fractie, alles in overweging nemende, uiteindelijk instemmen met het door de regering ingediende voorstel, omdat daarmee tegemoet wordt gekomen aan de grootste zorgen die in de Nederlandse referendumcampagne bleken te bestaan, terwijl er over dit voorstel van Nederland in de Europese Unie overeenstemming is bereikt. Op een inhoudelijke en niet-vrijblijvende wijze worden de zorgen die tot uiting kwamen in de campagne geadresseerd. In een unaniem genomen besluit van de Europese Raad, van staatshoofden en regeringsleiders, wordt een voor de Unie en haar lidstaten juridisch bindende interpretatie van de associatieovereenkomst vastgelegd op de onderwerpen die aanleiding gaven tot die zorgen.

In concreto legt de Europese Raad daarin vast dat de associatieovereenkomst geen opstap is naar lidmaatschap van de Europese Unie; dat versterking van de rechtsstaat een centraal onderdeel bij de uitvoering van de associatieovereenkomst zal zijn, hetgeen ook van belang is voor de corruptiebestrijding; dat de overeenkomst geen verplichting inhoudt tot extra financiële steun aan Oekraïne en dat deze evenmin Oekraïense werknemers toegang verleent tot de Europese arbeidsmarkt of dat er sprake zou zijn van een collectieve veiligheidsgarantie en een verplichting tot militaire samenwerking met Oekraïne. Op al die punten biedt het akkoord dat door de premier is bereikt, duidelijkheid. Daarnaast verbinden de EU-lidstaten zich door dit besluit van de Europese Raad om andere, ruimere interpretaties bij die onderwerpen uit te sluiten. Hiermee wordt naar de mening van mijn fractie op aanvaardbare wijze recht gedaan aan de uitkomst van het referendum.

In de discussie tussen de regering en de Tweede Kamer is veel aandacht besteed aan de juridische binding van het besluit van de Europese Raad, zoals zojuist in de discussie tussen de heer Apeldoorn en de heer Knapen ook al aan de orde kwam.

**De voorzitter:**  
Van Apeldoorn.

**De heer Schaper (D66):**  
Ik dacht dat ik nu juist in de lijn van de overige sprekers bleef, maar nee.

Uit de discussie in de Tweede Kamer en de antwoorden die de regering heeft gegeven op de vragen uit beide Kamers trek ik de volgende conclusies. Ten eerste. Het besluit van de Europese Raad is juridisch bindend voor de lidstaten van de Europese Unie. En ook voor de toekomstige toetreders, voeg ik daaraan toe, want het vormt deel van het EU-acquis. Ten tweede. Het besluit is strikt genomen niet juridisch bindend voor Oekraïne, maar in de praktijk voor dat land wel degelijk bepalend, in de woordkeus van de regering. Het maakt in dat opzicht niet uit of Oekraïne al dan niet partij is bij het besluit of het erkend heeft; in de praktische consequenties geldt dit ook voor Oekraïne.

**De voorzitter:**  
Mijnheer Van Apeldoorn, was u al zo ver?

**De heer Van Apeldoorn (SP):**  
Het treft mij toch dat de heer Schaper zo makkelijk heengaat over het punt van de juridische bindendheid van de verklaring. Hij stelt duidelijk, en naar ik meen terecht, dat de verklaring voor Oekraïne niet bindend is, maar dat dit in de praktijk weinig uitmaakt. Het internationaal recht is daar heel duidelijk over. Ik noemde al eerder het internationale verdragenrecht. Het is niet juridisch bindend voor Oekraïne maar de heer Schaper zegt dat dit in de praktijk wel het geval is. Waar blijkt dat dan uit? Wat zal in de praktijk bijvoorbeeld president Porosjenko tegenhouden om op enig moment — hij heeft er al een paar keer op gepreludeerd — een stap te zetten richting een aanvraag van lidmaatschap van de EU? Er staat niets over in het associatieakkoord, maar het zal ook op geen enkele manier Oekraïne tegenhouden. Dus op welke wijze bindt het in de praktijk Kiev, Oekraïne? Dat is mij namelijk niet duidelijk.

**De heer Schaper (D66):**  
Ik citeerde de regering die het woord "bepalend" gebruikt. Ik denk dat ze dat terecht doet. Oekraïne kan een aanvraag doen voor lidmaatschap van de Europese Unie. Daar heeft het ook het recht toe. De vraag is hoe de Europese Unie daarop reageert. Voor de Europese Unie zelf is een juridisch bindende overeenkomst bereikt dat van een dergelijke toetreding van Oekraïne tot de Europese Unie geen sprake zal zijn. Dat zal dan consequenties hebben voor Oekraïne, dat op zich nog wel die aanvraag kan indienen, maar zich er bij neer zal moeten leggen dat de Europese Unie daar geen gevolg aan zal geven.

**De heer Van Apeldoorn (SP):**  
Volgens mij staat niet in de verklaring dat Oekraïne nooit een aanvraag zal kunnen doen of nooit lid zal kunnen worden van de EU. Er staat alleen in de verklaring dat dit akkoord daartoe geen opstap is, maar dat zijn twee wezenlijk verschillende zaken. Dus het inlegvel verklaart wat er niet in stond en wat er nog steeds niet in staat, maar dat verandert niets aan de situatie dat Porosjenko, dat Oekraïne wel een aanvraag zou kunnen doen. In de praktijk heeft het dus op geen enkele wijze een bindend effect richting Oekraïne.

**De heer Schaper (D66):**  
Porosjenko kan dat verzoek best indienen maar de vraag is of er binnen de Unie overeenstemming blijft bestaan om niet aan dat verzoek tegemoet te komen. Dan is het ook afgelopen voor Oekraïne. De essentiële vraag is wat de Europese Unie doet en niet wat Oekraïne doet. De Europese Unie en haar lidstaten zijn een bindende bepaling overeengekomen.

**De voorzitter:**  
Tot slot, mijnheer Van Apeldoorn. Ik denk overigens niet dat het zin heeft dezelfde vraag nog voor een derde keer te stellen.

**De heer Van Apeldoorn (SP):**  
Ik heb een andere vraag. De heer Schaper heeft gelijk dat er een verklaring ligt waarin de 28 lidstaten dat overeengekomen zijn, maar zij zijn niet overeengekomen dat Oekraïne nooit een aanvraag kan doen en zij zijn ook niet overeenge-

komen dat als die aanvraag er ligt, er dan niet eventueel positief op gereageerd kan worden. Zij zijn alleen overeengekomen dat dit akkoord geen opmaat is tot een lidmaatschap, maar dat is een geheel andere zaak. Dus het zou heel goed kunnen zijn dat dan een aantal landen, waaronder bijvoorbeeld Polen en andere Oost-Europese lidstaten van de EU, op dat moment zeggen: welkom, Oekraïne, wij verwelkomen deze stap en wij steunen die, ondanks deze zogenaamde juridisch bindende verklaring.

De heer **Schaper** (D66):

Maar dat kan altijd. Dat had ook gekund voor het associatieakkoord. Het is juist zo dat dit associatieakkoord en überhaupt het Europese nabuurschapsbeleid en het Oostelijk Partnerschap en al die andere instrumenten van de EU er in feite op gericht waren te voorkomen dat Oekraïne halsoverkop de weg zou inslaan van lidmaatschap van de Europese Unie. Er wordt Oekraïne iets aangeboden als alternatief voor een mogelijke kandidatuurstatus voor lidmaatschap van de Europese Unie. Het krijgt nu het Oostelijk Partnerschap in al zijn consequenties en dat is het antwoord op een eventueel verzoek van de Oekraïners om lid te mogen worden van de Europese Unie, maar we kunnen ze nooit verbieden die wens tot uitdrukking te brengen. Wat we wel kunnen doen, is onderling afspreken dat we daaraan niet tegemoet zullen komen en dat we ondertussen wel een andere weg inslaan maar niet deze.

Tot slot heb ik nog enkele opmerkingen en een vraag over de geopolitieke context waarbinnen de discussie over het associatieakkoord plaatsvindt.

De heer **Koffeman** (PvdD):

Misschien komt de heer Schaper er nog aan toe, maar de politiek leider van D66 heeft in de beginfase van dit heel lange traject gezegd: ik ben best bereid om de minister-president te geloven, maar ik wil eerst weleens zien welke wijzigingen er nu met die Europese regeringsleiders in het verdrag worden afgesproken. Inmiddels weten we allemaal dat er helemaal geen wijzigingen in het verdrag gekomen zijn. De vraag is dus of de fractie van D66 het als een probleem ziet dat het verdrag ongewijzigd is gebleven terwijl er gezegd is dat er met de Europese regeringsleiders overlegd zou worden om een zodanige wijziging aan te brengen dat het tegemoetkomt aan de mensen die in het referendum nee gezegd hebben. D66 is een referendumpartij bij uitstek. Wat doet dit met D66, indachtig de afweging dat er niets is gewijzigd waarbij uw partijleider wel heel erg benieuwd was wat er gewijzigd zou worden?

De heer **Schaper** (D66):

Zoals ik zo-even zei, had het onze eerste voorkeur dat de regering het voorstel zou intrekken en in overleg zou treden met de politieke partijen, de EU en Oekraïne over een mogelijke alternatieve aanpak. Dat is afgestemd in de Tweede Kamer. Zeg je dan: dat wordt het niet, dus laten we het verdere dossier maar liggen en er valt niets meer te doen? Nee, daar vonden wij het dossier veel te belangrijk voor. Zowel om de economische en principiële redenen die ik aan het begin van mijn opmerkingen heb genoemd — Oekraïne is niet zomaar een land — als om de geopolitieke context waarbinnen dit alles zich afspeelt, was voor ons, waar de eerste optie het niet zou worden, de tweede optie

de weg die de regering is ingeslagen onder leiding van de minister-president, namelijk werken aan een overeenkomst die op een aantal punten de zorgen wegneemt die er zijn in Nederland en die een belemmering vormen voor goedkeuring van de overeenkomst. Dat is het dus uiteindelijk geworden.

Nou is dus de vraag wat de kwaliteit van het resultaat is. Wij vinden de kwaliteit van het resultaat voldoende. Het is niet perfect, het heeft te lang geduurd en het is misschien niet in alle opzichten de mooiste uitkomst, maar als je het geheel bekijkt, is het een aanvaardbaar resultaat. Het is ook niet een bijzaak waar we het hier over hebben. We hebben het over de toekomstige inrichting van Europa en over de vraag in hoeverre landen nog een eigen plaats kunnen vinden binnen Europa in relatie ook met de grote landen eromheen die soms ook hun eigen ambities hebben. Oekraïne zit nu in dat spervuur van verschillende belangen en ambities. Laten we dat land helpen om zichzelf een beetje onder controle te krijgen en weer op eigen benen te laten staan.

De **voorzitter**:

Mijnheer Koffeman, beknopt graag.

De heer **Koffeman** (PvdD):

Zeker, zeker. Ik ben toch heel benieuwd wat collega Schaper vindt van het feit dat er niet tegemoetgekomen is aan de nee-stem van de Nederlandse kiezer. Wat vindt hij daar als vertegenwoordiger van de referendumpartij van? Vindt hij dat er wel voldoende tegemoetgekomen is aan die nee-stem?

De heer **Schaper** (D66):

Ik heb net als veel collegae hier meegedaan aan de campagne en heb regelmatig ook aan discussies deelgenomen. Bijvoorbeeld met de heer Van Apeldoorn heb ik enkele keren opgetreden. Dan merkte je toch in de discussies met de zaal en ook wel onderling dat er verschillende opvattingen bestonden over wat er te verwachten viel van dit akkoord en welke problemen geadresseerd zouden worden. Dan zie je een aantal punten, waaronder het dikwijls genoemde argument dat het een opstap zou zijn naar de Europese Unie. Zo werd ook gezegd: dit opent de arbeidsmarkt in Europa voor werknemers uit Oekraïne van wie er al zo veel zijn in West-Europa. Dus in dat opzicht vond ik het niet een 100%-antwoord maar over het algemeen wel een voldoende antwoord op de zorgen die er waren.

Voorzitter. Dan nog wat laatste opmerkingen over de geopolitieke context. Anders dan in de discussie bij het referendum legt de regering nu sterk de nadruk op die context, en terecht naar de mening van mijn fractie. De veiligheidssituatie van Europa is de laatste jaren in toenemende mate onzekerder en instabieler geworden. De heer Knapen heeft daar ook al over gesproken. Bij de vraag hoe in deze situatie Oekraïne zich internationaal moet positioneren moet naar de mening van mijn fractie het uitgangspunt zijn dat het er niet om gaat het land een keuze op te dringen tussen Moskou en Brussel. Het gaat erom dat Oekraïne als onafhankelijk land een eigen keuze moet kunnen maken over de internationale positie en oriëntatie. Het probleem is juist dat Poetin dit tracht te voorkomen.

In dat verband zijn de opmerkingen van premier Rutte in het debat in de Tweede Kamer over de positie van Oekraïne op internationaal vlak en in de verhoudingen met Rusland niet zonder belang. Wat mij daarbij opviel, is dat hij stelde dat hij zich al die tijd sowieso zou verzetten tegen een Oekraïens lidmaatschap van de Unie omdat Oekraïne een land zou moeten zijn dat zowel met Europa als met Rusland een goede relatie heeft, gezien de historische banden en de geografische ligging. Daar wordt nogal wat gezegd. Een land in de nabijheid van Rusland dat historische banden met Rusland heeft, zal sowieso altijd uitgesloten zijn van lidmaatschap van de Europese Unie. Klaarblijkelijk zou zo'n land een bufferzone tussen de EU en Rusland moeten gaan vormen. Een weinig comfortabele positie lijkt mij dat overigens. Voor alle duidelijkheid: hoe dan ook, is het feit alleen dat een land graag lid wil worden van de EU naar de mening van mijn fractie geen reden genoeg om dat land in die wens tegemoet te komen, want dat bepaalt de Europese Unie zelf aan de hand van daarvoor geldende criteria. Dat Oekraïne daar niet aan voldoet, is duidelijk.

Ik vroeg mij toch af wat de grotere, verder reikende betekenis van de opmerking van de minister-president was. Was dit een improvisatie van de premier of werd hier de Rutte-doctrine geïntroduceerd die ook voor andere landen zal moeten gelden? Mijn fractie heeft deze vraag ook al gesteld bij de schriftelijke voorbereiding, maar heeft daar toen geen antwoord op gekregen. Ik herhaal de vraag daarom nu maar even, in de hoop en verwachting dat er nu wel een antwoord gegeven zal worden. Ik hoor de minister "ja" zeggen. Dank u!

En dan ligt er nog de vraag wat de landen tussen Rusland en Europa er zelf van vinden. Wat betreft Oekraïne is een dergelijk concept achterhaald. Oekraïne is een soort bufferzone tussen Oost en West, tussen Rusland en de Europese Unie. Waar veel Oekraïners in het verleden een soort middenpositie van hun land tussen Europa en Rusland voor ogen hadden, hebben de Russische interventie in Oekraïne en de annexatie van de Krim geleid tot een groeiend Oekraïens nationaal identiteitsbesef, los van Rusland en open naar het Westen. In dat opzicht heeft Poetin zijn hand overspeeld: wel de Krim gewonnen, maar Oekraïne verloren.

Daarentegen zou non-ratificatie door Nederland van het associatieakkoord Moskou in de kaart spelen en leiden tot verdere destabilisering aan Europa's grenzen, zoals de regering terecht stelt in de nadere memorie van antwoord. Nog een reden dus om in te stemmen met het wetsvoorstel tot regeling van de inwerkingtreding van de goedkeuring van het associatieakkoord tussen de EU en de Oekraïne.

□

De heer **Schrijver** (PvdA):

Voorzitter. Het is alweer bijna twee jaren geleden dat wij het oorspronkelijke wetsvoorstel tot goedkeuring van dit verdrag in deze Kamer hebben behandeld. Sindsdien hebben we op grond van de referendumwet hierover op 6 april 2016 een raadgevende uitspraak van de Nederlandse bevolking gehad. Daarbij keerde een duidelijke meerderheid van de stemmers zich tegen het verdrag. Hierbij past de kanttekening dat door de lage opkomst van slechts 32% deze meerderheid slechts ongeveer 20% van de stemgerechtigden vertegenwoordigde. Desalniettemin heeft daarop

de regering - premier Rutte en minister Koenders voorop - de zorgen die in de raadgevende referendumuitspraak hebben geleid tot afwijzing van het verdrag zo goed mogelijk proberen te adresseren op Europees niveau. Mijn fractie erkent dat de regering een balans heeft moeten vinden tussen het recht doen aan deze zorgen enerzijds en het eerder aannemen van de wet door de Staten-Generaal én de ratificatie door alle overige verdragspartijen anderzijds. Mijn fractie spreekt haar steun uit voor de oplossing die de regering heeft gevonden via het aanvullende gemeenschappelijk besluit van de 28 EU-lidstaten ter nadere uitleg van het verdrag. Natuurlijk zijn er in aanvulling op het schriftelijk overleg nog wel wat opmerkingen te maken en vragen te stellen.

De regering heeft gekozen voor de vorm van een besluit van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen. Dat is dus een besluit met een intergouvernementeel karakter. Anders, zo men wil een trapje hoger, is een besluit van de Europese Raad als instelling van de Europese Unie overeenkomstig artikel 15 Verdrag Europese Unie. Nu ook de EU als instelling naast de lidstaten partij zal zijn bij het verdrag, hoort mijn fractie graag nog een verduidelijking van de minister-president. Waarom is alleen voor deze rechtsvorm gekozen en niet ook voor een besluit van de Europese Raad als zodanig? Waarom is dus niet gekozen voor een intergouvernementeel én een Europees besluit? Een flankerend besluit van de Europese Raad zelf legt juridisch nog net iets meer gewicht in de schaal in een eventuele procedure bij het Hof van Justitie van de EU.

Uit de vele voorbereidende documenten is ons niet bekend geworden wat de opvatting van de Europese Commissie over deze gekozen vorm en ook de inhoud van het besluit is. Dat zal vast wel positief en instemmend zijn, maar het is goed daar van de ministers iets over te mogen vernemen.

We hebben al uitvoerig schriftelijk van gedachten gewisseld over de vraag of een kans op een juridische schoonheidsprijs niet aanmerkelijk groter had kunnen zijn indien een aanvullende verklaring of overeenkomst bij het verdrag zelf met alle verdragspartijen gesloten zou zijn, dat wil zeggen met Oekraïne als medeondertekende partij. Ik ga dat in dit debat allemaal niet herhalen, ook al omdat Oekraïne zelf hiermee heeft ingestemd en onze regering alle zeilen bij heeft moeten zetten om recht te doen aan de referendumuitslag. Daarbij is begrijpelijkerwijze het behalen van een schoonheidsprijs in het land van Hugo de Groot wat uit het vizier geraakt, en dat zij zo.

Wel lijkt de regering met een zekere gretigheid te willen herhalen dat dit besluit een "gezaghebbend instrument is met internationaalrechtelijk gewicht". Dat staat in de memorie van toelichting en ook herhaaldelijk in de memories van antwoord. Mijn vraag is waarop de regering die stelling baseert en waarom zij dit zo van belang vindt, nu zij ook stelt dat het geen amendement of wijziging van het verdrag behelst maar louter een nadere gemeenschappelijke uitleg van de zijde van de 28 lidstaten.

In navolging van de Raad van State is er kennelijk ook bij de regering wat onzekerheid over de precieze juridische status van de persverklaring van de president van Oekraïne op 15 december dat hij het gemeenschappelijke EU-besluit verwelkomt en dit bovendien ziet als een noodzakelijke stap in de richting van inwerkingtreding van de associatieover-



eenkomst. Op het eerste gezicht zou dit toch kunnen betekenen dat Oekraïne als verdragspartij de in het EU-besluit neergelegde interpretatie aanvaardt en ook rechtens gebonden is aan de interpretatie van het verdrag, zoals de 28 staatshoofden en regeringsleiders deze hebben gegeven, zeker nu ook deze persverklaring uit de mond van het staatshoofd komt.

De rechtsfiguur van eenzijdige binding van een staat op basis van een uitspraak van een staatshoofd of minister is helemaal geen vreemde eend in de bijt van de internationale rechtsbetrekkingen. Een beroemd voorbeeld is de uitspraak van de Noorse minister Ihlen in 1919 dat Groenland onder de soevereiniteit van Denemarken viel, waar Denemarken vervolgens een succesvol beroep op kon doen. Van later datum is de uitspraak van de nieuwe Franse president Giscard d'Estaing in 1974, dat Frankrijk zal afzien van verdere onderzeese kernproeven in de wateren van de Stille Oceaan nabij Australië en Nieuw-Zeeland. Deze laatste landen waren daarover hoog op de kast geklommen. Zij daagden Frankrijk zelfs voor het Internationaal Gerechtshof in Den Haag.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

De heer Schrijver noemt nu voorbeelden van behoorlijk concrete toezeggingen die regeringsleiders hebben gedaan. Het ging daarbij om het afzien van nadere proeven en dergelijke. Hier hebben we het over een persverklaring waarin het besluit wordt verwelkomd. Vindt de heer Schrijver dat niet een tikje vager? Moet er niet meer duidelijkheid zijn voordat je zomaar kunt zeggen dat dat dus ook een expliciete instemming met de inhoud van die verklaring betreft?

De heer **Schrijver** (PvdA):

Geen zaak is natuurlijk hetzelfde, dat geef ik mevrouw Strik graag na, maar ik wijs op het feit dat de regering van Oekraïne al enkele dagen weet had van de ontwerpverklaring die voorlag. Ik noem voorts het feit dat hij dit meteen volgend op de aanneming van het besluit heeft verwelkomd. Dat is iets wat de heer Van Apeldoorn nog niet had vermeld. Bovendien voegde de president van Oekraïne eraan toe dat hij het zag als een noodzakelijke stap voor de inwerkingtreding van de associatieovereenkomst. Dat creëert op zich toch een gelegitimeerde verwachting dat je dat serieus mag nemen. En hij sprak niet als mijnheer Porosjenko maar als staatshoofd. Ik wil niet zeggen dat dat hetzelfde is als wanneer hij een medeondertekende partij is, maar deze verklaring is wel degelijk onderdeel van de hele context waarin dit verdrag is gesloten.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Dat hij het als een noodzakelijke stap beschouwde voor de inwerkingtreding, beschouw ik eigenlijk meer als een soort observatie. Hij wist immers ook wat het dilemma was en dat de Nederlandse regering graag iets wilde. Dat is nog niet hetzelfde als instemming. Maar ik begrijp uit de woorden van de heer Schrijver dat ook hij er de voorkeur aan zou hebben gegeven dat Oekraïne het besluit ook daadwerkelijk mede had ondertekend en dat dat de zaak wel een stuk sterker zou hebben gemaakt.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ja, dat heeft mevrouw Strik goed begrepen. Gezien de enorme inspanningen die de premier en de minister van

Buitenlandse Zaken hebben gepleegd, zou ik hun ook graag een schoonheidsprijs willen toekennen. Maar ik heb al wat strengetjes geconcludeerd dat ik toch geen aanleiding zie voor een dergelijke nominatie.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

De heer Schrijver en ik zijn het erover eens dat het geen schoonheidsprijs verdient. Er is al eerder gememoreerd dat de heer Schrijver volkenrecht deskundige is — hij is hoogleraar internationaal recht — en van deze zaken veel verstand heeft. Hij verweet mij net, of wees mij er net op, dat ik de persverklaring van president Porosjenko niet heb vermeld. Maar meent de heer Schrijver, als volkenrecht deskundige en hoogleraar volkenrecht, nu in ernst dat deze persverklaring op enigerlei wijze vergelijkbaar is met een juridisch bindende instemming van Oekraïne? Wat is er de waarde van dat de heer Porosjenko heeft gezegd: ja, het is een noodzakelijke stap? Politiek gezien was het natuurlijk een noodzakelijke stap, maar we zijn het toch eens dat het zuiver juridisch gezien — als zodanig spreek ik de heer Schrijver aan — geen enkele waarde heeft dat de heer Porosjenko via de pers deze uitspraken heeft gedaan?

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik denk dat wij daarover van mening verschillen. Ik zeg niet dat het hetzelfde is als een juridische instemming, maar het is wel een instemming op een heel cruciaal moment, namelijk de ochtend na de aanneming van het gemeenschappelijk besluit van de premiers en de staatshoofden, in het kader van de Europese Raad bijeen. Als zodanig vormt het een onderdeel van het hele conglomeraat van documenten dat bij de interpretatie van een verdrag een rol speelt. Daarbij gaat het niet alleen om de bewoordingen van het verdrag zelf, maar ook om de praktijk van de partijen daaromheen, om het doel en om de omstandigheden van het sluiten van het verdrag. De heer Van Apeldoorn gaf eerder al aan dat hij vertrouwd is met de regels van verdragsinterpretatie zoals neergelegd in de artikelen 31 en 32 van het Weens Verdragenverdrag. Daarin heeft hij vast ook wel kunnen zien dat het niet alleen om de tekst van een verdrag gaat, maar ook om de hele context en om de praktijk eromheen.

Ik vond het ook buitengewoon interessant om te horen dat de heer Van Apeldoorn het over een "inlegvel" heeft. Daarmee zegt hij eigenlijk dat die aanvullende interpretatie van de 28 lidstaten eigenlijk een inherent onderdeel is van het verdrag. Anders zou hij het niet een "inlegvel" hebben genoemd.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Dat is een goeie. Het gaat om een inlegvelletje waarop nog een keer staat wat niet in het verdrag staat, en ondertussen wordt er geen letter aan het verdrag veranderd. Volgens mij zijn we het daarover eens. Ik constateer dat de heer Schrijver namens de PvdA-fractie stelt dat Oekraïne heeft ingestemd met deze verklaring. Dat is nieuw voor mij; dat is nieuws. Ik kom daar misschien later nog een keer op terug.

Mijn vraag aan de heer Schrijver is nu: op welke manier komt deze verklaring nu precies tegemoet aan de zorgen van de nee-stemmers? Want daar heb ik hem eigenlijk nog

weinig over horen zeggen. Zijn die zorgen effectief weggenomen omdat de heer Porosjenko deze persverklaring heeft gegeven, ook al is er aan het verdrag zelf geen letter gewijzigd?

De heer **Schrijver** (PvdA):

Daar heeft de heer Van Apeldoorn zeker wel een punt, dus dat hoeft ik niet te herhalen. Maar zoals ook naar voren is gekomen in zijn vragen aan de regering, die ik zeer heb gewaardeerd, ging het om een aantal punten. Het ging onder andere om de vraag of dit wel of niet een opstapje is naar het EU-lidmaatschap. Nee, zegt de verklaring, want daar staat niks over in het verdrag en dat zijn we overigens ook niet voornemens. Het vraagstuk van de corruptiebestrijding is hoog op de agenda gezet. Ik geef toe dat het misschien wat duidelijker in de eerste artikelen van het verdrag had kunnen staan, maar nu heeft de Europese Unie nog eens benadrukt hoe belangrijk dat is. Ik kom straks nog even te spreken over militaire samenwerking. In de verklaring staat dat de associatieovereenkomst geen vrij verkeer van werknemers impliceert. Er staat in dat men zich met z'n allen wil inzetten voor de rechtsstatelijke ontwikkeling van Oekraïne, in de hoop dat men de overgang naar een vrijemarkteconomie en democratie dan makkelijker kan maken. Kortom, dat zijn toch een heel belangrijke hoeveelheid punten die in het referendum hebben geleid tot een negatieve uitspraak. Ik vind het goed dat de regering die aldus heeft weten te adresseren.

Voorzitter, ik vervolg mijn betoog, nu ik zie dat de heer Van Apeldoorn overtuigd is. Uit de boeiende precedents van de Noorse minister Ihlen en de Franse president Giscard d'Estaing kun je op z'n minst opmaken dat het niet zo zwart-wit is — óf bindend óf niet-bindend — en dat je ook in een grijze zone daartussen kan zitten. Eén ding staat vast: dit is een verklaring, in samenhang met het besluit van de Europese Unie, die zonder meer een hoofdrol kan spelen bij de toekomstige interpretatie van dit associatieverdrag. Daarmee hoop ik zowel de gemoedsrust van het demissionaire kabinet als die van bepaalde fracties toch goed te hebben gedaan. Daar draagt mijn fractie altijd graag aan bij.

De **voorzitter**:

Graag kort, als het kan, mijnheer Van Apeldoorn.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Ja, maar dit was toch uitlokking van de heer Schrijver.

Ik heb twee punten ten aanzien van de vraag of de zorgen van de bevolking en de nee-stemmers nu wel of niet geadresseerd zijn. Onder de bevolking zou de angst leven — en die leeft ongetwijfeld — dat Oekraïne op een gegeven moment lid zou kunnen worden van de Europese Unie. Ik heb in het debatje met de heer Schaper al gezegd: er is niets dat Oekraïne belet om alsnog een aanvraag te doen. In tegenstelling tot wat de heer Schaper beweerde, is in de verklaring niet bindend afgesproken dat zo'n aanvraag, als Oekraïne die doet, geweigerd zal worden. Nogmaals: dat kan Oekraïne gewoon doen; daar staat niets over in het associatieakkoord. Op welke manier wordt die zorg van de kiezers geadresseerd?

Mijn tweede punt betreft de corruptie. Veel mensen maken zich daar terecht zorgen over. In de verklaring staat dat de bestrijding van corruptie een hoofdpunt is, maar als je het verdrag erop naslaat, wordt in artikel 1, waar de hoofdpunten worden genoemd, het punt van corruptiebestrijding niet genoemd. Dat verdrag blijkt onverkort geldig. Hoe wordt dat punt geadresseerd door de verklaring van de Raad?

De heer **Schrijver** (PvdA):

Ik zei al dat we dat punt met de wijsheid van nu misschien wat meer voorop in het verdrag hadden moeten zetten. Maar het verdrag telt 400 artikelen. Een aantal van die artikelen zijn aan corruptiebestrijding gewijd, maar er zijn een flink aantal andere artikelen die direct en soms indirect van belang zijn. Die artikelen gaan over de opbouw van de rechtsstaat, met name de scheiding der machten, over politietraining en over institutionale capaciteitsbuilding. Zo kan ik een heleboel andere voorbeelden noemen van artikelen die direct of indirect heel erg van belang zijn voor corruptiebestrijding. Juist die artikelen hebben, mede door toedoen van Nederland, nog niet in werking kunnen treden. Alleen de handelsartikelen kunnen in werking treden, omdat het een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie is. Juist diegenen die met mij vinden dat corruptiebestrijding ontzettend belangrijk is, moeten er als een haas voor zorgen dat dit verdrag in werking kan treden.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

De heer Schrijver stelt net dat het met de wijsheid van nu beter was geweest als de bestrijding van corruptie een centrale plaats had ingenomen in het verdrag, maar was het niet beter geweest als, in plaats van het toevoegen van een inlegvelletje, het verdrag op dat wezenlijke punt daadwerkelijk veranderd was? Ik blijf het overigens gewoon een inlegvelletje noemen. Het hoort niet bij het verdrag, want het verandert het verdrag op geen enkele wijze. Hadden we niet beter het verdrag in zijn huidige vorm kunnen afkeuren of kunnen intrekken, om vervolgens met een verdrag te komen waarin de corruptiebestrijding, die ook vanuit het perspectief van de heer Schrijver cruciaal is, wel een centrale plek had ingenomen?

De heer **Schrijver** (PvdA):

Da ga je opnieuw proberen om een juridische schoonheidsprijs binnen te halen. Maar we weten ook dat daar een lange oefening aan voorafgaat. Dan zijn we een decennium verder. Gelet op de kern, die ook de heer Knapen en de heer Schaper zojuist hebben aangeduid — het gaat om vrede en stabiliteit in Europa in het algemeen en om de rechtsstatelijke ontwikkeling van Oekraïne in het bijzonder — zou ik het onverantwoord vinden om zo lang te wachten.

De **voorzitter**:

Tot slot op dit punt, mijnheer Van Apeldoorn. Ik vraag u om het heel kort te houden.

De heer **Van Apeldoorn** (SP):

Heel kort en tot slot op dit punt: als alle partijen het punt van de bestrijding van corruptie zo belangrijk vinden en als president Porosjenko daar via een persconferentie ook mee

heeft ingestemd — alhoewel hij tegenwoordig zelf ook beschuldigd wordt van corruptie — waarom heeft de heer Porosjenko dan niet de verklaring mede ondertekend? Dan was de instemming toch echt duidelijk geweest.

De heer **Schrijver** (PvdA):

Dat is natuurlijk uitvoerig in het schriftelijke proces aan de orde gekomen. Ik heb daar zelf ook een paar vragen aan de premier over gesteld. Laat ik niet proberen om namens hem te antwoorden, want ik denk dat hij in een veel betere positie zit dan ikzelf om dat te doen.

Voorzitter. Mag ik aannemen en hopen dat dit het laatste debat is dat wij in dit Huis over deze overeenkomst voeren? Dan moet mij wel van het hart dat mijn fractie nog niet begrijpt wat de aanvullende waarde — juridisch, politiek of anderszins — is van de nationale verklaring die Nederland nog naast het besluit van de EU-lidstaten en de Porosjenk-overklaring voornemens is te deponeren bij artikel 10 van de associatieovereenkomst inzake militaire samenwerking. Naar mijn beste weten is de tekst van die verklaring nog steeds niet beschikbaar, althans niet publiekelijk en ook niet voor ons als parlementsleden. Zoals de regering ook zelf in de memorie van antwoord schrijft, behelst artikel 10 van de associatieovereenkomst geen militaire bijstandsverplichting en evenmin een collectieve veiligheidsgarantie à la artikel 5 van het NAVO-verdrag. Individuele EU-lidstaten, waaronder Nederland, kunnen derhalve geen verplichting tot militaire steun of samenwerking met Oekraïne worden opgelegd in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid, noch in de zin van materieel, personeel en expertise noch in financiële zin. Toch zet Nederland in op een dergelijke verklaring bij de akte van goedkeuring waarin wordt vastgelegd dat artikel 10 voor Nederland geen enkele verplichting creëert om deel te nemen in militaire samenwerking. Ik vraag de ministers of zij kunnen toelichten wat er in deze verklaring zal staan — nogmaals, we hebben de tekst nog steeds niet — wat niet reeds in de associatieovereenkomst en het besluit van de Europese Raad staat. Ik vraag, na alles wat er al is gebeurd, welk doel met dit opmerkelijke unilaterale instrument wordt gediend.

Tot slot. Mijn fractie is de eerste om toe te geven dat het belang van onze juridische vragen verbleekt bij het grote belang van inwerkingtreding van het verdrag. Wat dat betreft waren de woorden van collega Knapen mij uit het hart gegrepen. De inwerkingtreding van dit verdrag is van groot belang, voor Oekraïne en de stabiliteit in Europa. De ondertekening had al plaats in 2014. In 2016 hadden alle andere EU-lidstaten hun ratificatieprocedure afgerond. Mijn fractie heeft waardering voor de wijze waarop premier Rutte en minister Koenders niet alleen met een grote steen in de schoen naar Brussel zijn gegaan, maar zich ook maandenlang het vuur uit de sloffen hebben gelopen om een oplossing te vinden die recht doet aan de negatieve uitkomst van het raadgevende referendum.

Wij menen dat dit op adequate wijze is gelukt. De in de referendumwet opgenomen "verplichte heroverweging" is uitgebreid nagekomen. Nu is het tijd om uitvoering te geven aan wat de wet ook stipuleert, namelijk dat "het primaat van het vertegenwoordigend stelsel gehandhaafd blijft" bij de besluitvorming, zeker nu het een louter raadgevend en

niet beslissend referendum betreft en het bovendien een advies van slechts zo'n 20% van de stemgerechtigden is.

Er staan gewichtige politieke belangen op het spel. Ik noem er vier. Allereerst vrede en stabiliteit in Europa in het algemeen. Voorts de stabiliteit van Oekraïne, die al zozeer op de proef is gesteld met de onrechtmatige inlijving van de Krim door Rusland en het militaire conflict in Oost-Oekraïne. Vervolgens ook de economische en rechtstatelijke ontwikkeling van Oekraïne. En last but not least ook de reputatie van Nederland als betrouwbare verdragspartner en EU-lidstaat. Ik verwijs voor nadere argumentatie ook naar de brief van de Adviesraad Internationale Vraagstukken van december 2016, getiteld De noodzaak tot ratificatie. Voorts blijkt uit allerlei berichten en rapporten, onder meer van The Economist Intelligence Unit en de Wereldbank, dat de situatie in Oekraïne langzaam verbetert en dat het land in ieder geval uit de neerwaartse spiraal langzaam omhoog klimt. Het is nu zaak dat Nederland knopen doorhakt en zich aan de zijde van de Unie en alle andere lidstaten stelt om deze associatie met Oekraïne aan te gaan. Het is nu zaak om president Poetin niet in de kaart te spelen bij zijn pogingen Oekraïne in de tang te houden.

Mijn fractie kijkt met belangstelling uit naar de reactie van de minister-president en zijn collega-minister.

□

De heer **Schaap** (VVD):

Voorzitter. Een klein woordje vooraf over mijn betrokkenheid bij Oekraïne, in aanvulling op mijn cv. Ik ben er ooit zakelijk actief geweest in de agrarische sector. Ik ben daar tien jaar geleden mee gestopt. De bv die erbij hoorde, is in staat van opheffing, een lange procedure en verkeert tot zo lang in een fiscale slaap, zoals dat daar heet. Met andere woorden, ik heb er geen zakelijke belangen.

Als het een beetje meezit, beleven wij vandaag de afronding van een discussie die lang, eigenlijk veel te lang heeft geduurd. Daar hebben vorige sprekers ook al op gewezen. Dit zou ook een eind maken aan de alleingang van Nederland in de Europese Unie. Ik wil bij deze gelegenheid graag op een aantal aspecten van deze discussie ingaan. Het gaat uiteraard over het raadgevend referendum en de nasleep ervan, maar ik wil ook iets inbrengen over het associatieverdrag zelf, inbegrepen de vraag hoe binnen en buiten de gedragscontext met Oekraïne kan worden samengewerkt. Dat leidt dan weer tot conclusies over voorliggend wetsvoorstel.

Het Oekraïnerferendum kon worden georganiseerd op basis van de wet die het raadgevend referendum regelt. De VVD was geen voorstander van deze wet, evenmin van het gebruik ervan voor internationale verdragen. Maar laat ik mij nu maar richten op het resultaat van het eerste probeersel. Idealiter had dit referendum een forse bijdrage moeten leveren aan de democratische besluitvorming over het verdrag. Besluitvorming dus door het parlement op voorstel van het kabinet. Terugkijkend op de feitelijke gang van zaken, met als focuspunt de vraag welke raad dit referendum heeft opgeleverd, blijft er bij de VVD-fractie slechts een gevoel van teleurstelling over. Wat het gehele spektakel heeft opgeleverd, is weinig meer dan een zwart gat. Geen enkele bijdrage aan een inhoudelijke gedachtewisseling, geen richtinggevend advies, geen aanbevelingen aan regering en par-

lement en een volstrekt onduidelijk beeld van wat nu eigenlijk te doen met het associatieverdrag. Het referendum probeerde een uiterst ingewikkeld vraagstuk terug te brengen tot een eenvoudig voor of tegen. De initiatiefnemers noch de al dan niet gesubsidieerde participanten in het debat hebben ook maar een begin van een inhoudelijke discussie gevoerd over de verdragstekst. Een derde van de bevolking heeft een stem uitgebracht, in meerderheid tegen. Maar waartegen? Volstrekt onduidelijk. Van een raadgevende uitspraak verwacht je bijstand in het besluitvormingsproces. Veel concrete raad is er echter niet uitgekomen. Het nee was onmiskenbaar een proteststem, maar een stem tegen wat? Tegen de EU, tegen het kabinet, tegen het verdrag? In het laatste geval dan: tegen welk onderdeel? Tegen relaties met Oekraïne? Tegen toetreding van het land tot de Europese Unie? Maar over zo'n toetreding gaat het associatieakkoord niet. Sterker nog, juist omdat er geen sprake is van toetreding, is het verdrag de meest geëigende vorm van een regeling van samenwerking. Bizar was dat zelfs initiatiefnemers kenbaar maakten nauwelijks geïnteresseerd te zijn in het specifieke onderwerp. Het is de VVD-fractie dan ook niet gelukt enig richtinggevend gevoel te ontlenen aan de meerheidsuitspraak. Dat enkele fracties in de Tweede Kamer het referendum als bindend hebben geïnterpreteerd, beschouw ik maar als een betreurenswaardig gegeven. Maar bindend aan wat? Mij alweer een raadsel.

Tot zoverre het nee, maar dan resteert een vervolgvraag: Wat wilden de initiatiefnemers en de nee-stemmers dan wel? Wat stelden zij tegenover dit nee? Alweer onduidelijkheid. Wat er wel is blijven hangen, en wat ook telkens weer in de meningsvorming opduikt, is iets dat je mythevorming zou kunnen noemen. Bijvoorbeeld dat het Nederlandse volk zich duidelijk zou hebben uitgesproken. Nog los van de kwalificatie "volk" lijkt het mij dat een minderheid van de bevolking zich uitermate onduidelijk heeft uitgesproken. Dat dit grotendeels te wijten is aan het gebruikte instrument mag het nodige verklaren, maar als ik initiatiefnemer zou zijn geweest van dit referendum, dan had ik aan de gang van zaken een wanhopig stemmend faalcomplex overgehouden. Voor het parlement, vandaag dus de senaat, rest dan ook om dan maar zelf het debat te voeren en zelf de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming te nemen. Dit dan tevens in het licht van de activiteiten die de regering heeft ontplooid naar aanleiding van de uitslag van de volksraadpleging. Want er is intussen wel het nodige gebeurd.

De VVD-fractie is van mening dat de regering de juiste keuze heeft gemaakt in het omgaan met de uitslag. Neem, nu het referendum toch heeft plaatsgehad, de uitslag zo veel mogelijk serieus. Constateer dat er klaarblijkelijk veel verwarring en onzekerheid heerst in ons land over het onderhavige onderwerp. Deel dit mee aan de verdragspartijen en schep met hen zoveel mogelijk helderheid over de inhoud en de bedoelingen van de associatieovereenkomst.

De VVD-fractie waardeert het dat de lidstaten en Oekraïne die ruimte hebben gegeven en dat dit tot een addendum heeft geleid dat nog eens bevestigt en verheldert waar het in dit verdrag wel en vooral ook niet om gaat. Wat de VVD-fractie betreft dus complimenten aan het kabinet. Het mag zo zijn dat de tegenstanders van het verdrag teleurgesteld zijn over de gang van zaken, maar dan herhaal ik nog eens dat het referendum weinig heeft opgeleverd en er absoluut niet in is geslaagd het kabinet op een alternatieve koers te

zetten. Eigen interpretaties van tegenstanders van het verdrag waren soms iets duidelijker, maar ze gingen daarbij wel in willekeur met een volstrekt onduidelijke gang van zaken aan de haal. Wellicht kan de regering nog enige toelichting geven op hoe dit zich allemaal heeft voltrokken. Ik wacht dat graag af.

Dat velen Oekraïne thans niet als volwaardige lidstaat bij de EU willen hebben, is duidelijk. De VVD-fractie, voorstander van de associatieovereenkomst en van een intensieve samenwerking met dat land, is dezelfde mening toegedaan. Oekraïne is nog mijlenver verwijderd van zelfs maar een toetredingsprotocol. Ik wil hierbij met nadruk stellen dat dit het land nauwelijks kwalijk valt te nemen. De grote problemen waarmee Oekraïne te kampen heeft, hebben veel te maken met de bijzondere geschiedenis van dit land. Ze hebben nog meer te maken met het communistisch verleden van het land. Het communistische regime heeft het land niet alleen in een totaal ontwrichte staat achtergelaten, het heeft ook nog eens een homo sovieticus geschapen waar zij en wij nog lang niet vanaf zijn. Dit is in vele andere voormalige Sovjetrepublieken niet anders. Maar dan het goede nieuws: in Oekraïne leeft in ieder geval de op zelfs tragische wijze gedemonstreerde wil om te hervormen.

Een blik terug op de erfenis van het communisme. Dat heeft een enorme invloed gehad op de inwoners van de voormalige Sovjet-Unie. In zekere zin kun je deze erfenis zelfs antropologisch duiden: het lijkt wel alsof de mens daar gemodificeerd is. Eenieder die in de voormalige Sovjetstaten actief is en het systeem van binnenuit heeft meegeemaakt, kan bevestigen hoe desastreus de Sovjet-Unie en de communistische ideologie op de mens hebben ingewerkt. Integratie in de westerse democratische rechtsorde en marktorganisatie is dan ook een zaak van lange adem. De bevolking zal zich aan deze orde moeten leren aanpassen, wat veel verder gaat dan het afsluiten van overeenkomsten. Het hier voorliggende associatieverdrag speelt nu net daarop in. Oekraïne zal de gehele Sovjetcultuur achter zich moeten laten, wat intensieve ondersteuning vraagt van de krachten die deze cultuur wilden hervormen. Wie de ontwikkelingen in Rusland in ogenschouw neemt, zal moeten erkennen dat daar zelfs nauwelijks pogingen worden ondernomen het verleden af te schudden. In dit licht zijn de ontwikkelingen in Oekraïne juist hoopgevend en is het zaak, de inhoud van het associatieverdrag nauwgezet uit te voeren. Daarbij moet het verdrag vooral ook worden gezien als een investering in nieuwe generaties. Zij zullen geholpen moeten worden in het doorvoeren van de benodigde hervormingen en dan niet alleen op institutioneel niveau, maar ook in de cultuur, de moraal en wat niet meer. Daarvan vormt opbouw van de rechtsstaat, inbegrepen een goed draaiende representatieve democratie, een essentieel onderdeel.

Een degelijk functionerend rechtssysteem en bestrijding van corruptie is een andere opgave. Wat ook nodig is, is de opbouw van een modern onderwijssysteem. In Oekraïne zijn volop initiatieven van onderop gaande. Een nieuwe generatie roert zich. Daarvan is de revolutie die de geschiedenis in zal gaan als de Maidanrevolutie een dramatisch bewijs. Deze nieuwe generatie moet gesteund worden. Dit is ook in het voordeel van Europa als geheel. Het destabiliseren van zo'n groot en in geopolitieke zin belangrijk land is iets waar Poetin volop mee bezig is, maar het is uitermate gevaarlijk. Wie dit land de rug toekeert, maakt zich niet alleen tot handlangers van Poetin, maar ook van de door en

door corrupte Sovjet-elite, een gevaarlijke bende die nog altijd cruciale posities inneemt. Belangrijk is eveneens dat dit land zijn positie in het geopolitieke krachtenveld vindt.

Dat betekent ook de opbouw van een normale relatie met grote buur Rusland. Nu doet deze buur er alles aan de verhoudingen met Oekraïne, zoals ook met zo vele andere aangrenzende staten, grondig te verpesten. Ik participeer intensief in debatten in het land. Ik heb Oekraïners geregeld voorgehouden, wel een grondige hekel te mogen hebben aan Poetin, maar alsjeblieft niet aan de Russen. Ook die zijn slachtoffer van een nieuwe vorm van despotie, die van een staatsmacht in dienst van roverskapitalisme. Genormaliseerde geopolitieke verhoudingen betekenen overigens iets anders dan quasi-koloniaal onderworpen te worden aan de Russische invloedssfeer. Relaties bouw je op vanuit eigen soevereiniteit. Een ding heeft Poetin met zijn agressie intussen wel voor elkaar gekregen — ik val hierbij collega Schaper bij —: van een gebied dat tot voor kort maar met moeite een geïntegreerd land kon worden genoemd een natie te maken. Oekraïne betekent letterlijk "aan de grens". Eeuwenlang was dit land een soort buffer tussen het tsaristische Rusland en het Ottomaanse Rijk. De recente Russische pogingen het land te ontwrichten hebben er in ieder geval toe geleid dat daar een nationaal saamhorigheidsgevoel is gegroeid. Die basis is een harde voorwaarde om staatsrechtelijke hervormingen door te voeren.

Met dit land móet de EU een nauwe verbondenheid aangaan. Uiteraard loopt er al veel, maar als het vandaag meezit, zal ook Nederland zich hierin binnen het verdragsverband kunnen scharen. Oekraïne heeft een enorme potentie. Het land kan uitgroeien tot een agrarische grootmacht. Daarmee intensieve samenwerking aanknopen zal ook in het voordeel zijn van die andere agrarische grootmacht, Nederland. We zijn dus bij uitstek een belanghebbende bij dit verdrag. Het gaat daarbij beslist niet alleen over handel. Geen stabiele economie en geen land met toekomst zonder een goed functionerende democratische rechtsstaat. Ondanks de frustrerende werking die ons referendum op het land heeft gehad, geldt Nederland daar nog altijd als een zeer gewaardeerde partner. Dat bewijzen de intensieve contacten die onderling zijn opgebouwd.

Naast de complimenten die ik de regering al heb doen toekomen, heb ik ter afsluiting nog enkele vragen. Kan de regering enig inzicht geven in de activiteiten die er op regeringsniveau worden ontwikkeld om tot een productieve samenwerking met Oekraïne te komen? Kan ook duidelijk worden gemaakt, welke ondersteuning er in dezen aan particulier initiatief wordt gegeven? Is de regering bereid, een en ander te intensiveren als zich hiertoe vraag ontwikkelt?

De VVD-fractie stemt in met voorliggend wetsvoorstel en wacht graag de beantwoording van onze vragen af.



De heer **Diederik van Dijk** (SGP):

Voorzitter. Het debat over het Oekraïneverdrag lijkt op borsjt. Die bekende Russische soep, afkomstig uit Oekraïne. Kenmerkend voor die soep is het grote aantal stevige ingrediënten, met veel zout en peper. Zo ook dit debat: geopolitieke ingrediënten, een scheut Brussel, het hartige tsarisme van Poetin en een pikant referendum. Genoeg

ingrediënten voor een ingewikkelde, doch voedzame maaltijd.

Een goede buur is beter dan een verre vriend. Dit geldt zeker in geopolitiek opzicht, een terrein waar aanstekelijk idealisme altijd weer getemperd moet worden door nuchter realisme. Vanuit die optiek is het begrijpelijk dat de EU streeft naar het verdiepen van de samenwerking met de oostelijke buurlanden, met als doel een bijdrage te leveren aan stabiliteit en voorspelbaarheid in die regio. Gelet op alle brandhaarden waarmee Europa te kampen heeft, is dit geen overbodige luxe, maar welbegrepen eigenbelang. Ook Oekraïne behoort terecht tot een van die buurlanden waarmee samenwerking wordt gezocht.

Ondertussen luistert het nauw. Oekraïne is geen Zwitserland. Oekraïne vormt een precair overgangsgebied tussen het Westen en Rusland. Daarbij geldt dat Oekraïne vanouds behoort tot de Russische invloedssfeer, tot de Russische veiligheids gordel. Daarmee zal het Westen, voor de lieve vrede, moeten rekenen.

Het getuigt daarom niet van wijsheid om Oekraïne in militair opzicht in het westerse kamp te trekken of om Oekraïne lid te maken van de EU. Dat zijn onnodige provocaties van Rusland, niet in het belang van de EU of van Oekraïne zelf. Oekraïne is immers zelf een verdeeld huis: een deel oriënteert zich sterk op het Westen, een ander deel oriënteert zich op Rusland. Van groot belang is juist dat Oekraïne een brugfunctie kan vervullen tussen oost en west. Ik spreek bewust van een brugfunctie, geen bufferzone. Die laatste term vind ik niet zo gepast: alsof Oekraïne slechts nuttig is om de eerste klappen op te vangen. Juist in het licht van wat dit gebied de laatste eeuw vanuit zowel het Westen als vanuit het Oosten aan vernietiging over zich heen heeft gekregen, is dit een ongelukkige term. Oekraïne moet een brugfunctie kunnen vervullen en in staat worden gesteld om zowel met het Westen als met Rusland stabiele verhoudingen op te bouwen. Deelt de regering deze insteek en is Nederland bereid om dit via de EU actief te bevorderen? Want uiteindelijk zal dit Oekraïne, de EU en Rusland het meeste comfort bieden.

Geén EU- of NAVO-lidmaatschap voor Oekraïne derhalve, maar wel goede betrekkingen. Werken aan een stabiele relatie, zónder bij elkaar in te trekken. Hoe doe je dat? Dat regel je via een samenwerkingsverdrag, een associatieovereenkomst, zoals die op tafel ligt. Een verdrag dat primair economisch van aard is, maar daarnaast poogt een werk-bare vormgeving van de verhouding tussen de EU en Oekraïne te bieden. Een meerderheid van het parlement, inclusief SGP, heeft deze inhoudelijke route gesteund.

Wat zou het weldadig zijn om hier een punt te zetten. Helaas is dat niet mogelijk, want er volgde een referendum. Dat referendum ging niet alleen over een lastig geopolitiek thema, maar ook nog over een verdrag dat niet uitsluitend door Nederland, maar door de gehele EU wordt gesloten. De burger moest ja of nee zeggen tegen internationale afspraken die deels binnen en deels buiten de Nederlandse bevoegdheid liggen.

Een raadgevend referendum is in de context van een representatieve democratie al een onding, maar in een dergelijke internationaalrechtelijke constellatie grenst het aan verstandsverbijstering. Het verloop van het referendum heeft dit ook laten zien. Het referendum bleek gemakkelijk

te beïnvloeden door volksmenners, die de kwestie Oekraïne slechts gebruikten voor hun eigen politieke agenda. De belastingbetaler mocht ondertussen opdraaien voor bedrukte wc-rollen. Tjonge, wat heeft dit referendum de politiek dicht bij de burger gebracht! Gelukkig lijkt er thans een kentering op te treden in het denken over referenda. De omgang van D66 met zijn kroonjuwelen biedt in ieder geval hoop voor de formatiebesprekingen.

Daarnaast is ten onrechte gesuggereerd en rondgebazuind dat het verdrag een opstap is naar het EU-lidmaatschap, een collectieve veiligheidsgarantie zou bieden, et cetera. Het is goed dat het kabinet middels een juridisch verbindende interpretatie van het verdrag hierover duidelijkheid heeft geschapen.

De uitslag van het referendum moet serieus worden genomen. Tegelijkertijd staat buiten kijf dat het gehouden referendum het parlement niet ontslaat van de constitutionele verantwoordelijkheid voor het te nemen besluit. Er is geen sprake van een bindend, maar van een raadgevend referendum. Het zou inconstitutioneel zijn om van het referendum feitelijk een beslissend referendum te maken. Ook de Eerste Kamer is gehouden tot een eigenstandige, inhoudelijke afweging.

Op zich kan de SGP het sluiten van de associatieovereenkomst met Oekraïne billijken, juist als alternatief voor een EU-lidmaatschap. Niet-ratificeren betekent daarentegen het in de kaart spelen van de machtsaspiraties van Poetin. Het etaleert verdeeldheid binnen de EU en bevordert daarmee de brute Russische inmenging in Oekraïne. Je hoeft geen eurofiel te zijn om dit te willen voorkomen.

Bovendien noem ik de belangen van de Oekraïners zelf. Oekraïne heeft als soevereine staat zelf gekozen voor dit verdrag. Het verdrag doet aanzetten tot het versterken van de democratische rechtstaat, versteviging van de justitiële sector en het tegengaan van corruptie. Dat is het legitieme perspectief waarop veel Oekraïners hopen. Ik noem hierbij ook het indringende pleidooi dat vertegenwoordigers van religieuze minderheden in Oekraïne in de Eerste Kamer hebben gevoerd. Hun belangen wegen voor de SGP mee. Wil de minister aanduiden op welke wijze hij het verdrag concreet kan benutten om de positie van Joodse, christelijke en andere religieuze minderheden te verbeteren?

Eén ding zit de SGP ontzettend dwars en geeft mij als woordvoerder onbehagen en ongemak. Met het alsnog ratificeren van het verdrag bevordert het kabinet de gedachte van velen dat de Europese trein hoe dan ook doordendert, wat de samenleving daartegen ook uitspreekt. Ondermijnt het negeren of het onvoldoende honoreren van de nee-stem, zoals een deel van de samenleving dat beleeft, niet op gevaarlijke wijze het draagvlak voor Europese samenwerking, temeer daar dit akkoord een vrij ambitieus karakter kent en wordt gelardeerd met de bekende Brusselse retoriek? Had het de EU niet gesierd als zij méér terughoudendheid had betracht jegens brugland Oekraïne?

Het moet mij van het hart dat elkaar opvolgende kabinetten veel aanleiding hebben gegeven voor de breed verspreide scepsis over de EU door steeds weer in te stemmen met verdere overdracht van nationale bevoegdheden. Ook verwijs ik naar de negatieve opstelling van het kabinet jegens het initiatief-wetsvoorstel-Van der Staaij, dat in deze Kamer werd aangehouden, dat twee derde meerderheid vereist

bij de overdracht van bevoegdheden naar de EU, maar ook bij de toetreding van nieuwe lidstaten, zoals Oekraïne of Turkije. Zou het kabinet niet veel sterker hebben gestaan in alle ophef rond het Oekraïnerferendum als het een constructieve opstelling had betoond ten opzichte van dit initiatief? Had het niet enorm geholpen - in reactie op de zorg over een mogelijk EU-lidmaatschap van Oekraïne - als de regering had kunnen zeggen dat daarvoor tenminste twee derde meerderheid noodzakelijk is? Wat doet de regering concreet om aan de terechte zorg over een voortschrijdende europeanisering tegemoet te komen? Welke plannen heeft de premier om de brexit aan te grijpen voor een forse reorganisatie en afslanking van het EU-gebouw?

Bij het spreken over ingrijpende, complexe geopolitieke ontwikkelingen, bijvoorbeeld tussen oost en west, ervaar je heel sterk je eigen nietigheid. Ik vind het een zeer ontspannen en vreugdevolle gedachte dat de toestand in de wereld uiteindelijk rust in de vaste hand van God.



De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Voorzitter. Op 7 juli 2015 stemde de Eerste Kamer in meerderheid in met associatieakkoorden tussen de EU en Georgië, Moldavië en Oekraïne. Alle drie zijn oostelijke partners van de Europese Unie. Mijn fractie stemde eveneens in, overigens zonder aan de beraadslaging deel te nemen. Het akkoord met Oekraïne kreeg in het debat destijds de meeste aandacht. Dat had alles te maken met de rol die het akkoord had gespeeld in de machtswisseling een jaar eerder en de verschuivende verhoudingen in de regio, mede door de annexatie van de Krim door Rusland. De relatie tot Europa was en is voor hervormingsgezinden in Oekraïne van groot belang en, gelet op de Russische dreiging, van bijzondere waarde. Overigens bestond er al een partnerschapsovereenkomst met Oekraïne uit 1994. De associatieakkoorden staan in het kader van het Europese nabuurbeleid en niet in het kader van het mogelijk toetreden tot de Europese Unie. Dat is destijds, in juli 2015 door de minister van Buitenlandse Zaken in deze Kamer uiteengezet.

Het feit dat in de overeenkomst wordt gesproken van politieke associatie hoeft geen argwaan te wekken. Op zichzelf al niet, want het begrip duidt op inhoudelijke samenwerking en niet op een aanstaand lidmaatschap, maar ook niet omdat in de akkoorden met Moldavië en Georgië dezelfde terminologie wordt gebruikt. In deze gevallen gaf het geen aanleiding tot een discussie over een mogelijk lidmaatschap. Het associatieverdrag met Oekraïne is in ons land voorwerp geworden van een nationaal politiek debat en heeft de vrees gevoed dat de EU bezig zou zijn met verdere uitbreiding naar het zuidoosten. Het is waar dat dit associatieverdrag meer is dan een gewoon handelsverdrag, al is duidelijk dat daar een stevig accent op ligt. De politieke componenten zien op de bevordering van rechtsstaat en democratie, de invoering van Oekraïne in meer Europese politiek-culturele normen en standaarden. Daar kan het land alleen maar van profiteren. Dat is net ook al door collega Schaap uiteengezet. Het associatieverdrag biedt Oekraïne steun in de situatie waarin het zich als soeverein land bedreigd weet door de invloed van Rusland in de regio. De annexatie van de Krim heeft de verhouding met Moskou definitief anders en naar alle schijn onomkeerbaar gemaakt.

Voor mijn fractie is het van betekenis dat de overeenkomst Oekraïne helpt in een ontwikkeling die het land zelf wil

doormaken. Nieuwe generaties Oekraïners zien uit naar een ander Oekraïne, naar een land dat zich economisch ontwikkelt met de enorme potenties die het bezit, een land waar de democratie naar behoren functioneert, een land dat praktijken van corruptie te boven komt en, nadat het zich uit het verband van de Sovjet-Unie heeft losgemaakt, internationaal kan voegen in de kring van goed functionerende staten. Het associatieverdrag geeft belangrijke Europese steun aan deze ontwikkelingen. Het onderstreept dat Oekraïne als soevereine staat vrij is eigen keuzes te maken en geeft daarmee een belangrijke boodschap af. Voor mijn fractie waren dat toen, maar ook nu belangrijke overwegingen. De vraag is of wij politieke steun geven aan belangrijke democratische ontwikkelingen in een groot land dat direct grenst aan de Europese Unie.

In Nederland is het associatieakkoord voorgelegd aan de bevolking via een raadgevend referendum volgens de regels van de aangenomen initiatiefwet. Dat dit het onderwerp zou zijn van het eerste referendum baarde enig opzien, maar het is er gekomen en we weten inmiddels dat mensen daar met verschillende motieven aan hebben deelgenomen. Het referendum leverde een nee-stem op, waarna het aan het kabinet was om de uitslag te interpreteren en hierop te acteren. Dat kon het doen door de wet in te trekken of door een nadere regeling te treffen met betrekking tot de inwerkingtreding volgens artikel 11 van de referendumwet. Intrekking van de wet zou naar het oordeel van mijn fractie niet opportuun zijn geweest, gelet op het internationale belang van deze overeenkomst. Nederland zou dan een blokkade opwerpen voor de inwerkingtreding van een akkoord waar alle lidstaten bij betrokken zijn geweest.

De vraag is terecht gesteld of internationale verdragen niet uitgezonderd zouden moeten worden van een volksraadpleging, omdat, zoals ook de AIV heeft gesteld, een verdrag gesloten met meerdere partners geen "vrij onderwerp" is. Het kabinet heeft terecht de ruimte genomen voor een nadere regeling van de inwerkingtreding en heeft daarbij geprobeerd de gehoorde bezwaren tegen de overeenkomst te honoreren. Dat is gebeurd met een verklaring die een interpretatie geeft bij het verdrag en juridisch bindend is. De lidstaten spreken zich hierin uit over de vraag hoe zij de overeenkomst met Oekraïne zien en hoe zij ernaar zullen handelen. Het is te dun en te weinig om te zeggen dat dit een lege verklaring is. Ik vond de vondst "inlegvel" heel mooi. Het hoort erbij en is substantieel, want deze verklaring zal moeten worden gehanteerd in de associatieraad en de andere overlegstructuren die zullen worden ingericht.

Dat het kabinet heeft geacteerd en deze nadere verklaring heeft kunnen verkrijgen, verdient waardering. De belangrijke bezwaren die tot uitdrukking kwamen in de nee-stem, zijn geadresseerd en besproken met de Europese partners. Dit alles heeft geleid tot een bindende interpretatie van het akkoord. Men kan dit veel of weinig vinden, maar het is een nieuw resultaat dat nu aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd en om parlementaire beoordeling vraagt.

Onze opvatting over het belang van het associatieakkoord is niet veranderd. Dat heb ik zojuist al uiteengezet. Het raadgevend referendum is door de regering serieus genomen, zoals direct na het vernemen van de uitslag was aangegeven. Het akkoord is inderdaad niet zonder meer geratificeerd, maar voorzien van een nadere en bindende uitleg door de Europese regeringen. Daarmee is aan het deel van

de bevolking dat opkwam om een nee te laten horen, tegemoetgekomen.

Nu het kabinet met dit resultaat uit Brussel is teruggekomen, is er een nieuw moment in de Kamers om in eigen verantwoordelijkheid een eindafweging te maken. Die eindafweging valt voor mijn fractie niet anders uit dan in juli 2015. Ik weet dat in de discussies de vraag is gesteld over de betekenis en het gewicht van een referendumspraak als deze. Nog afgezien van de wenselijkheid van dit instrument van volksraadpleging, waar na deze ervaring veel over te zeggen zou zijn en waarover we vanmiddag in dit huis al enkele filippica's hebben gehoord, lijkt het me van belang dat we blijven communiceren dat een raadgevend referendum niet bindend is en in een parlementair stelsel de eigen positie en verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordigers volledig intact moet laten. Voor mijn fractie is dat een kwestie van staatsrechtelijke zuiverheid. De eindafweging dient in het parlement plaats te vinden en dat willen we op deze dag nadrukkelijk markeren.

Onze fractie steunt het wetsvoorstel dat de inwerkingtreding regelt. De vragen die we nog hebben, hebben betrekking op de betekenis en de reikwijdte van de verklaring van de Europese regeringsleiders. Over het associatieverdrag zelf hoeven we het niet te hebben, want dat is al aanvaard op 7 juli 2015, ook door mijn fractie. De verklaring verplicht de Nederlandse regering erop toe te zien dat deze interpretatie overeind blijft, ook in alle gremia die nog zullen worden ingericht. We horen daarop graag een toelichting van de minister-president.

Inmiddels is duidelijk dat de overeenkomst in afwachting van de volledige aanvaarding al voorlopig wordt toegepast. Daartoe is de Europese Unie ook zelfstandig bevoegd. Graag horen we van de minister van Buitenlandse Zaken een stand van zaken op dit punt. Hij gaf in een antwoord aan de Tweede Kamer aan dat ook de artikelen over de politieke doelstellingen van het associatieakkoord kunnen vallen onder dit bereik van voorlopige toepassing. Mijn fractie krijgt graag een beeld van wat dit betekent.

Alles afwegend, zal mijn fractie deze wet steunen, waarmee ook de wet van 8 juli 2015 inzake de associatieovereenkomst in werking kan treden.



**Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV):**

Voorzitter. Zoals de plaatselijke biljartvereniging Geen Keus notulen maakt van haar ledenvergadering, maakt ook de Europese Raad notulen van zijn vergadering. Zo geschiedde ook op 15 december 2016 toen 28 staatshoofden in deze Raad bijeenkwamen om te keuvelen over de Nederlandse handtekening die nog steeds ontbreekt onder het associatieakkoord tussen de EU en Oekraïne. Dit werd uiteraard opgenomen in de notulen. Die werden vervolgens omgedoopt tot besluit en voilà: minister-president Rutte had zijn oplossing, met een juridisch bindend karakter, die alle geuite zorgen in het maatschappelijke debat als sneeuw voor de zon laat verdwijnen.

Het besluit was een herhaling van enige punten die al dan niet in het associatieakkoord staan. We moeten dus vooral niet denken dat er is gestemd of dat er iets is ondertekend. Dat is ook niet nodig, want, zoals de raadsadvocaat van de adviesraad al aangeeft, het besluit wijzigt niets aan de

inhoud van het akkoord en vormt evenmin een voorbehoud ten aanzien van het akkoord. Er valt dus niets te ondertekenen. De aanwezigheid van de Oekraïense president Porosjenko was dus niet nodig, de king of chocolate kon gewoon thuisblijven. Kortom: Rutte schotelt beide Kamers en het Nederlandse volk een nepoplossing voor. Met deze schaamteloze vertoning probeert de minister-president de kool en de geit te sparen.

Er moet geratificeerd worden, maar niet te snel, pas na de verkiezingen. Na de verkiezingen moet het snel door de senaat worden gejaagd, zodat deze heel onaangename affaire bij de coalitieonderhandelingen snel van tafel is. Er moest een toneelstuk worden opgevoerd om de eurosceptische kiezers te paaien die hun nee-stem hadden laten horen met het naargeestige referendum. Partijen rolden over elkaar heen om vooral de boodschap te verkondigen dat de uitslag van het referendum gerespecteerd zou moeten worden. Maar respect kan zich uiten in vele vormen. Regisseur Rutte gaf aan dat ratificatie niet zonder meer doorgang kon hebben. De gedogers GroenLinks en D66 speelden ook hun rol. GroenLinks gaf aan het kabinet niet te willen steunen inzake Oekraïne. D66 sloot steun niet op voorhand uit, maar wilde wel eerst een plan zien. Het eurofiële CDA kwam met de volgende uitsmijter. Het CDA vindt dat er geen andere weg is dan het intrekken van de goedkeuringswet. Hoe kan uitgerekend het CDA, met een grote voorliefde voor de Europese Unie, zoiets zeggen? Rutte raakte zo in de war van deze levensechte show dat hij een wazig verhaal ging houden over een vacuümbom.

De burgers die deze klucht aanschouwen, zijn niet gek. Ze hebben heel goed door dat het akkoord wel degelijk een opstap is naar een EU-lidmaatschap en dat de meeste politici in het volgende bedrijf uit een ander vaatje gaan tappen. Ondertussen bleef in de coulissen Porosjenko verkondigen dat zijn land natuurlijk lid zou worden van de EU en dat het niet lang zou duren voordat Oekraïne voldoet aan de criteria voor het lidmaatschap.

**De heer Schaap (VVD):**

Het is nogal een keiharde bewering, dat dit associatieverdrag een opstap is naar een volwaardig lidmaatschap van de Europese Unie. Waarop baseert mevrouw Van de Klashorst dit?

**Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV):**

Ik kom daar zo verderop in mijn betoog op terug. Als ik de vraag dan niet voldoende naar uw zin heb beantwoord, kunt u er alsnog op terugkomen. Dit omdat ik anders met mijn eigen tekst uitloop.

Ondertussen bleef in de coulissen Porosjenko verkondigen dat zijn land natuurlijk lid zou worden van de EU en dat het niet lang zou duren voordat Oekraïne voldoet aan de criteria voor het lidmaatschap. Hij werd hierin gesteund door een welwillend, goedbetaald Europees Parlement dat een resolutie had aangenomen. In deze resolutie is te lezen dat een EU-lidmaatschap voor Oekraïne op termijn mogelijk moet zijn.

Technisch gezien kan elke Europese staat die de fundamentele beginselen van de Europese Unie onderschrijft en die in staat is om deze uit te dragen, een aanvraag indienen voor het EU-lidmaatschap op basis van artikel 49 van het

EU-verdrag. Dit staat los van het associatieakkoord, maar in het licht van het doel van het akkoord, de politieke en ook economische integratie van Oekraïne, effent het wel de weg naar een EU-lidmaatschap. Het bevat immers veel elementen om Oekraïne gelijk te schakelen aan de Europese heilstaat, geflankeerd door een stevig budget van enige miljarden. Er zijn al bakken met geld die kant opgegaan en er volgt nog veel meer. De minister van Buitenlandse Zaken heeft aangegeven dat Oekraïne geen aanvraag heeft gedaan voor een lidmaatschap. Maar ik geef u op een briefje dat deze aanvraag er echt wel aankomt. Toetreding tot de Europese Unie is sterk afhankelijk van politieke wil. En die is er. De machtige Duitse bondskanselier Merkel, lid van de grootste Europese fractie, de European People's Party, afgekort EPP, heeft al haar steun uitgesproken. Zij geeft aan Oekraïne te steunen met vergaande hervormingen om te voldoen aan de criteria van Kopenhagen die in lijn staan met artikel 49 van het EU-verdrag, en zij zal erop toezien dat alle lidstaten het associatieakkoord ratificeren.

**De heer Schaap (VVD):**

Ik wil daar toch even op terugkomen. Ik hoor allemaal suggestieve opmerkingen als: "er zal wel dit gebeuren en er zal wel dat gebeuren", maar ik heb nog niet gehoord waar nu direct het opstapje zit; dus een directe causale samenhang tussen dit associatieverdrag en de toetreding.

**Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV):**

Zoals collega Schaap zeker zal weten heb je, als je lid wilt worden van de EU, een acquis. In dat acquis staan allerlei artikelen. En laten nu heel veel van deze artikelen ook in het associatieakkoord staan. Ze staan alleen in een andere volgorde. Dat is zo. Andere collega's hebben dat ook al gezegd: in het associatieakkoord staan gewoon artikelen die de economische en politieke integratie met de Europese Unie in praktijk gaan brengen. Dat is gewoon een feit. Daarbij komt ook nog dat Porosjenko vanuit de coulissen blijft roepen: wij worden lid van de EU! Er is hier niemand in het huis die afstand heeft genomen van die uitspraak van Porosjenko, ook niemand van de regering. Die laten het allemaal lopen. Maar ik kan u wel vertellen dat als ik de afspraak met iemand maak dat ze geen lid van iets worden en die blijft maar roepen wel lid te worden, ik dan wel afstand neem van die uitspraken. Er is niemand die dat doet. Doet de heer Schaap afstand van de uitspraak van president Porosjenko dat hij lid kan worden?

**De heer Schaap (VVD):**

Ik dacht dat ik in mijn bijdrage heel duidelijk ben geweest. Oekraïne is mijlener verwijderd van zelfs maar een mogelijkheid van het toetredingsprotocol. Maar dat vroeg ik niet. Mevrouw Faber beweerde dat er een duidelijke causale samenhang is tussen het associatieverdrag en een toetredingsaanvraag. Uiteraard mag Oekraïne zeggen er graag een keer bij te willen. Waarom niet? Het antwoord is echter vrij ondubbeltzinnig: u bent er nog lang aan toe, dus blijf eerst nog even mooi weg en ga op onderdelen zo veel mogelijk proberen de Europese waarden te omarmen, een rechtsstaat op te bouwen, een volwaardige democratie en ga zo maar door. Prima! Wat er daarna gebeurt, zien we dan wel. Maar ik vroeg wat de causale samenhang is. Mevrouw Faber-van de Klashorst beweerde immers dat die



er is tussen dit associatieverdrag en de toetreding van Oekraïne tot de Europese Unie.

**Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV):**

Het stoomt Oekraïne klaar voor toetreding tot de Europese Unie.

**De heer Schaap (VVD):**

Heel mooi dus: u ziet geen causale samenhang, u roept het alleen maar.

**Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV):**

Ik denk dat de heer Schaap geen causale samenhang ziet, maar wij zien dat wel. Hij zegt zelf ook dat Oekraïne er nog lang niet klaar voor is en nog mijlenver van ons afstaat. Dan kun je dus ook overwegen om maar geen associatieakkoord te sluiten. En dan zullen we het ook maar niet hebben over visumliberalisatie enzovoorts, enzovoorts. Maar goed, er schijnen andere belangen te zijn van de partij van de heer Schaap, de VVD, met de Europese Unie. Maar dat causale verband ziet hij misschien ook niet.

Ik ga verder. De machtige Duitse bondskanselier Merkel, lid van de grootste Europese fractie, de EPP, heeft al haar steun uitgesproken. Zij geeft aan Oekraïne te steunen met vergaande hervormingen om te voldoen aan de criteria van Kopenhagen die in lijn staan met artikel 49 van het EU-verdrag, en zij zal erop toezien dat alle 28 lidstaten het associatieakkoord ratificeren. Dit is geheel in lijn met de resolutie die werd aangenomen tijdens het congres van de EPP op Malta. Hierin is dit klip-en-klaar beschreven. Laat nu ook het CDA tot deze Europese fractie behoren. Dit plaatst de stoere taal van het CDA in de Tweede Kamer in een heel ander daglicht. Kreten als: "het niet naast je neer kunnen leggen van een referendumuitslag" en "uit democratisch oogpunt kan er niet geratificeerd worden" gingen zo de Maltese prullenbak in. Zo kennen wij het CDA weer! Nog even los van de verkiezingen kan de CDA-senaatsfractie weer openlijk de pro-Europese koers gaan varen.

Zoals Oekraïne gefixeerd is op artikel 49 om in de EU te komen, zo is het Verenigd Koninkrijk gefixeerd op artikel 50 om uit de Europese Unie te komen. Op het moment dat brexit praktijk wordt, valt een van de deelnemende lidstaten uit het akkoord. Er is dan dus sprake van een wijziging in het verdrag. De minister heeft aangegeven in de memorie van antwoord: "Wel is het zo dat als een verdrag gewijzigd wordt, om welke reden dan ook, elke partij in principe het wijzigingsverdrag moet ratificeren". De resterende partijen zullen dan opnieuw moeten ratificeren, ook Nederland. Graag krijg ik een met redenen omklede bevestiging of ontkenning hiervan door de minister. Als dit geldt voor dit akkoord, geldt het ook voor andere akkoorden. Mijn volgende vraag aan de minister is dan ook: voor welke akkoorden en overeenkomsten geldt dit nog meer?

Ik rond af. Van het begin af aan heeft het kabinet nooit iets willen veranderen. Dat heeft het ook simpelweg aangegeven met de stelling dat de oplossing niet zou nopen tot een nieuwe ronde van ratificaties van de associatieovereenkomst. De minister-president heeft een geitenpaadje gevonden om de Staten-Generaal en de Nederlandse burgers voor de gek te houden met de notulen van de Europese

Raad. Schaamteloos vindt de minister-president dit een echte oplossing en geen cosmetische; een minister-president onwaardig. Het kan niet zo zijn dat een meerderheid van deze chambre de réflexion, die vol zit met juristen, hoogleraren en professoren, zich na deze schertsvertoning het bos in laten sturen met een nepoplossing.

□

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Voorzitter. Dit debat brengt bij mij een déjà vu-gevoel teweeg. Bijna twee jaar geleden stemde de Eerste Kamer in met de ratificatie van de associatieverdragen tussen de EU enerzijds en Moldavië, Georgië en Oekraïne anderzijds. De argumenten voor en tegen die destijds tijdens het debat door de partijen zijn gewisseld ten aanzien van het verdrag met Oekraïne zelf, zijn nauwelijks gewijzigd. Dat hoor ik hier nu terug in de bijdragen. Dat laat zien dat wij twee jaar geleden ook al goed over deze vraag hebben nagedacht en dat we de eerdere standpunten zelf ook serieus nemen. Maar de uitslag van het raadgevend referendum heeft ons wel gedwongen om ons nog eens stevig te beraden op ons standpunt. Dat geldt in elk geval voor de voorstanders van het verdrag.

Ook mijn fractie heeft dat gedaan. Wij zijn steeds voorstander gebleven van het verdrag en we hebben tijdens de campagne kiezers ook geprobeerd te overtuigen van de meerwaarde. In onze ogen kunnen we met het verdrag de hervormingsgezinde burgers van Oekraïne ondersteunen, kunnen we de autoriteiten beter onder druk zetten om de rechtsstaat te versterken en kunnen we het land helpen zich te ontwikkelen op belangrijke terreinen als economie en onderwijs. Het is in het Europees belang om een goede relatie met de burens te hebben en dat die burens goed scoren op onder andere het terrein van democratie en rechtsstaat. Daar is nog een hoop op te doen — dat geef ik de sceptici meteen na — maar dat kun je beter doen door hen te ondersteunen met wortel en stok dan door je van hen af te keren. Bij die laatste keuze laat je al die mensen in Oekraïne, juist degenen die de corruptie zat zijn en die snakken naar transparante politici die verantwoording afleggen en het belang van de bevolking voorop hebben staan, in de ijzige kou staan. Die bied je helemaal niets, behalve het gevoel dat ze niet op de Unie hoeven te rekenen. Daarmee zijn ze, cynisch genoeg, nog meer overgeleverd aan nepotisme en destructieve krachten. Ik verwijs daarvoor ook graag naar de geopolitieke beschouwingen van de vorige sprekers. De overtuiging waarmee we twee jaar geleden hebben voorgestemd is daarom nog onverminderd aanwezig bij mijn fractie.

Laten wij onze burgers in de kou staan door niet de uitslag van het referendum over te nemen? Mijn fractie vindt van niet. We vinden het heel jammer dat we niet de meerderheid van de Nederlandse stemgerechtigden hebben kunnen overtuigen, ook al zijn we dat ook gewend tijdens de reguliere verkiezingen, maar degenen die wel op ons stemmen zijn doorgaans fervente voorstanders van het associatieverdrag. Als we niet langer de inhoud van onze inhoudelijke overwegingen leidend laten zijn, komen we dus sowieso in een democratische spagaat terecht.

Dit referendum is raadgevend. Het woordje "raadgevend" is niet zomaar een toevoeging, maar is wezenlijk voor het karakter van het referendum. Het is ook wezenlijk geweest

voor de parlementaire steun aan de referendumwet. Het parlement heeft geen wet op het correctief referendum aangenomen, en het is de vraag of het dat ooit zal doen. Een raadgevend referendum na aanneming gaan behandelen als een correctief referendum doet geen recht aan de parlementaire democratie. Het eigene aan de parlementaire democratie is nu juist dat ook minderheden een stem hebben die gehoord wordt. "De meerderheid bepaalt" zou in onze ogen een onwenselijke versimpeling zijn van dat belangrijke principe.

Het staat politieke partijen natuurlijk vrij om te bepalen hoe ze zich verhouden tot een referendumuitslag, maar ikzelf vond het vanwege het raadgevende karakter uiterst onverstandig dat Tweede Kamerfracties nog voor het referendum uitriepen dat ze de uitslag in elk geval zouden respecteren. Ja, dan wordt het wel heel verwarrend, want daarmee wek je geheel vrijwillig een verwachting die niet is gebaseerd op de wet zelf. Voor mijn fractie geldt dat we de uitslag als een zwaarwegend advies hebben gewogen. We hebben daarbij gekeken naar de argumenten die zijn gewisseld tijdens de campagne, naar de mogelijke gevolgen van het verwerpen van het verdrag en naar de manier waarop onze eigen achterban naar deze twee verschillende belangen heeft gekeken.

**De heer Koffeman (PvdD):**

Hoor ik collega Strik nu afstand nemen van haar politiek leider, die heeft gezegd "we gaan de uitslag van dit referendum overnemen" en "ik acht de kans heel klein dat we daarop terug gaan komen"?

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Nee, ik doel op de uitspraken van veel politici, nog voordat we überhaupt een uitslag hadden, dat zij de uitslag altijd zouden overnemen, ongeacht wat die uitslag zou zijn. Wij hebben dat niet gedaan. Ook de fractievoorzitter van de Tweede Kamerfractie van GroenLinks heeft dat niet gedaan, maar hij heeft daarna wel gezegd dat dit een serieus signaal is en dat we daar iets mee moeten. Hij heeft inderdaad ook gezegd dat de kans niet groot was dat we de uitslag zonder meer zouden overnemen. Wij hebben er inderdaad op aangedrongen om nog eens heel goed te kijken naar de manier waarop we tegemoet kunnen komen aan de mensen die nee hebben gestemd.

**De heer Koffeman (PvdD):**

Dank voor deze verheldering. Maar na de uitslag van het referendum heeft de politiek leider van GroenLinks heel duidelijk gezegd dat hij de uitslag zou respecteren. Het is toch het congres van GroenLinks geweest dat hem daarvoor terug heeft moeten fluiten? Het is toch niet zo dat de politieke leiding van GroenLinks zelf besloten had om alsnog de uitslag niet over te nemen?

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

De fractie aan de overkant heeft haar eigen afwegingen gemaakt op dit dossier. Wij waren toen sowieso nog helemaal niet aan de beurt. De fractievoorzitter heeft wel laten weten de uitslag zwaar te wegen. Vervolgens heeft het congres een ondubbelzinnige uitspraak gedaan, die wij ook heel serieus hebben genomen. Dat is absoluut waar. Daarom zeg ik ook dat voor ons zowel de uitslag van het

referendum als de oproep van het congres en de eigen inhoudelijke overwegingen hebben gemaakt dat wij nu uiteindelijk opnieuw onze steun willen uitspreken voor dit verdrag.

Er zijn veel argumenten genoemd tijdens de campagne, en ook uit onderzoek achteraf blijkt dat er verschillende redenen zijn geweest om voor of tegen het verdrag te stemmen. Er is dus geen eenduidig beeld over de drijfveren, ook al bleek op de valreep dat de initiatiefnemers er louter een anti-EU-actie mee beoogden. De regering heeft een aantal argumenten uit onderzoeken gedestilleerd en heeft die gebruikt voor het besluit van de lidstaten van de Unie. Dat zijn allemaal argumenten die niet wezenlijk gaan over het verdrag zelf, zoals de angst over toetreding, vrij verkeer of verplichte samenwerking op het gebied van defensie. Juist daarom kon de regering deze verklaring opstellen zonder iets aan de inhoud van het verdrag te hoeven wijzigen. Voor ons was het daarom een wezenlijke vraag of we door het laten sneuvelen van het verdrag wel echt tegemoet zouden komen aan de bezwaren die er leven. Wij denken uiteindelijk van niet. Het moet me van het hart dat ik de campagne vaak met gekromde tenen heb gevolgd vanwege de vermenging van feiten en alternatieve feiten. Ook had ik graag gezien dat de regering, die het verdrag hier juist zo hartstochtelijk wist te bepleiten, meer moeite had gedaan om ook de Nederlandse bevolking zelf te overtuigen. Het is nogal een verantwoordelijkheid voor burgers om over zo'n complex vraagstuk een ja- of een nee-stem te moeten uitbrengen.

Het democratisch gehalte van een referendum in één lidstaat over een multilateraal verdrag is nog een apart vraagstuk. Is het logisch dat een meerderheid van de Nederlanders die is gaan stemmen, dus 30% van de kiesgerechtigden, bepalend kan zijn voor de gehele bevolking van de Europese Unie plus Oekraïne? Bij een bilateraal verdrag ligt dat weer een stuk overzichtelijker. Dit lijkt mij iets waarop nader gereflecteerd moet worden. Dit is onze eerste ervaring met het raadgevend referendum en eigenlijk is het jammer dat het meteen over zo'n ingewikkelde kwestie is gegaan. Laten we het raadgevend referendum daarom niet offeren hiervoor, maar wel nader onderzoeken hoe we andere vormen van democratie, zoals deliberatieve vormen, aanvullend kunnen laten zijn op ons systeem van parlementaire democratie. Ik hoop dat de staatscommissie met wijze adviezen hierover komt.

De regering heeft toegewerkt naar een besluit van regeringsleiders en staatshoofden, waarin ze verklaren wat het verdrag níet inhoudt. Ik heb bij de Algemene Politieke Beschouwingen al de vergelijking gemaakt met het overhandigen van een rode appel, waarbij de verklaring wordt opgesteld dat het geen groene appel betreft. Inhoudelijk heeft zo'n verklaring geen meerwaarde, maar de regering wilde daarmee de kiezers in Nederland min of meer geruststellen. Dat is begrijpelijk, maar het is wel de vraag of het geen schijnzekerheid biedt. Voor toetreding zijn bijvoorbeeld heel andere procedures en criteria aan de orde, die losstaan van dit verdrag. We hadden daar net ook een debatje over. De verklaring zou paradoxaal genoeg de indruk kunnen wekken dat de regeringsleiders daar nu toch iets over hebben gezegd. Naar mijn mening staat dat geheel los van mogelijke toetredingsprocedures of wat dan ook. Ik krijg hierop graag een reactie van de regering.

**De heer Van Apeldoorn (SP):**

Ik kom even terug op het eerdere punt over het referendum en de vraag hoe we moeten omgaan met de uitslag van dit raadplegende referendum. Het is duidelijk dat het raadplegend is. Overigens heeft ook de GroenLinks-fractie in dit huis vanwege de onduidelijkheid die een raadplegend referendum kan scheppen, altijd gepleit voor een correctief referendum. Het is duidelijk dat GroenLinks daar inmiddels ook afstand van neemt en daarover een andere mening is toegedaan. Althans, dat constateer ik hier opnieuw. Dat is ook haar goed recht.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Dat heb ik niet gezegd. Maar goed, gaat u vooral door.

**De heer Van Apeldoorn (SP):**

Dat hoor ik dan zo meteen graag. Maar het is het recht van een partij om van mening te veranderen en bij nader inzien toch geen voorstander te zijn van een correctief referendum. Ik heb in ieder geval begrepen dat het GroenLinks-congres zich daarover heeft uitgesproken. De vraag is of dat ook met terugwerkende kracht moet gelden. Toen het referendum werd gehouden, was GroenLinks nog voorstander van zowel het raadplegend als het correctief referendum en heeft zij aangegeven deze uitslag zeer serieus te zullen nemen. Na het referendum heeft de woordvoerder van GroenLinks aan de overkant, Grashoff, gezegd dat een intrekkingwet de eerste noodzakelijke stap was om recht te doen aan de uitslag. Inmiddels kan GroenLinks anders denken over het nut van referenda, maar kunnen we achteraf ook de regels van het spel veranderen?

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Wij zijn voorstander van een raadgevend referendum en daar neem ik nu geen afstand van. Ik zeg wel dat het eigenlijk jammer is dat het eerste referendum dat we hadden, over zo'n complex issue ging als een multilateraal verdrag, maar daar neem ik helemaal geen afstand van. U zegt dat de heer Grashoff in de Tweede Kamer heeft gezegd dat er een intrekkingwet moet komen. Ik weet dat hij dat heeft gezegd omdat we moeten reflecteren op hoe we daarmee verdergaan, maar dat bindt mij niet, in de zin dat ik per se, coûte que coûte de uitslag van dat referendum moet respecteren.

Ik heb al gezegd dat het een raadgevend referendum is. Dat is iets anders dan een correctief referendum. Al zouden wij nu nog voorstander zijn van een correctief referendum — waarover inderdaad wel discussie is in de partij — dan nog hebben we hier te maken met een raadgevend referendum. We zouden daarover toch eerst een wetsvoorstel moeten hebben dat aangenomen wordt, en op basis daarvan een referendum moeten organiseren. Die twee kun je toch niet zomaar door elkaar halen? Ik kan uw collega Kox aanhalen, die zei dat er een opkomstdrempel is ingebouwd voor de geldigheid en dat het daarmee de facto een correctief referendum was geworden. Dat is natuurlijk onjuist. Je moet het zuiver houden. Dit is wetgeving die gaat over raadgevende referenda. Daar kun je niet met een drempel of een debat eromheen ineens een andere werking aan geven.

**De voorzitter:**

Daarvoor moet de Grondwet gewijzigd worden.

**De heer Van Apeldoorn (SP):**

Dank voor uw opmerking dat daarvoor de Grondwet gewijzigd moet worden. Dat zou inderdaad een goede zaak zijn volgens de SP-fractie. Wij vrezen echter dat dit voorlopig niet zal gebeuren, gezien de terugtrekkende bewegingen, ook van uw partij op dit punt.

Mevrouw Strik heeft gelijk dat er een wezenlijk verschil is tussen een raadgevend en een correctief referendum, maar die opkomstplicht is wel degelijk van belang. Er is in dit huis over gesproken in de trant van: als we een opkomstdrempel invoeren, kun je de uitslag van het referendum veel moeilijker naast je neerleggen. Het is dan wel een heel dringend advies en je moet heel goede redenen hebben om dat alsnog naast je neer te leggen. Dat is ook wat de heer Grashoff en anderen bewogen heeft om in de Tweede Kamer te zeggen dat de regering nu moet komen met een intrekkingwet. Wat is anders het geval? Dat je vier miljoen kiezers naar de stembus hebt laten gaan en vervolgens tegen die kiezers zegt: ja, sorry, u hebt nu massaal nee gezegd, maar wij trekken toch andere conclusies. Dan kom ik terug op de woorden van de heer Buma dat je democratie dan als een soort laboratorium gebruikt en dat je dat eigenlijk niet serieus neemt.

**De voorzitter:**

Kunt u tot een vraag komen?

**De heer Van Apeldoorn (SP):**

Mijn vraag is of die afwegingen ook voor de fractie van GroenLinks in deze Kamer gelden. Om de woorden van de heer Grashoff aan te halen, hij zei: als we nu niet komen met die intrekkingwet, tast dat het vertrouwen in de politiek nog verder aan. Dat zou een overweging kunnen zijn waarover ik u nog niet heb gehoord.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Ik denk dat het ook verwarrend kan werken voor burgers, als je zegt dat zij mogen stemmen voor een raadgevend referendum, maar dat wij het behandelen als correctief. Andersom zou ook niet kunnen. We beslissen toch hier over welke vorm van referendum, van inbreng of van directe democratie we willen organiseren? Ik denk dat het heel belangrijk is, als er een advies wordt uitgebracht — en dat advies was inderdaad: intrekken — om dat heel serieus te nemen en om niet te zeggen: wij gaan over tot de orde van de dag. Dat is ook niet gebeurd. Er is uitgebreid over gesproken in de Tweede Kamer. De regering is naar Brussel gegaan, heeft met alle landen gesproken en gezocht naar een oplossing. Eerlijk gezegd zit er heel weinig tussen intrekken of ratificeren. Ik denk dat dit het grote probleem is bij deze kwestie. Wat dat betreft zou het zich meer lenen voor een correctief referendum. Je moet kiezen of je toch gaat ratificeren of het gaat intrekken. Ik heb net al gezegd dat de uitslag een van de overwegingen was, maar dat er ook andere zijn. Wat vindt onze achterban? Wat vinden we inhoudelijk van dit verdrag en over de noodzaak om het te ratificeren?

Voorzitter. Ik ga verder met mijn betoog. Bovendien is het gek dat de verklaring noch Oekraïne, noch de Unie bindt, zoals ook is opgemerkt door de heer Schrijver. Het gaat alleen om de lidstaten, en dus ook niet om een besluit van de Raad, en om een verwelkomend persbericht van Oekraïne, maar dat kan toch moeilijk leiden tot de facto binding voor de Oekraïne. De heer Schrijver denkt daar anders over, maar ik ben daarover iets sceptischer. Een verklaring die iets betekent of de uitleg kan wijzigen, zal toch door alle partijen die gebonden zijn aan een verdrag moeten zijn ondertekend, lijkt mijn fractie.

In de memorie van antwoord verwijst de regering naar het Rottmann-arrest, waarin het Hof inderdaad ook waarde hecht aan een gezamenlijke verklaring of een Raadsbesluit. Ik heb dat even nagekeken, maar daar gaat het wel om een besluit waar alle partijen hun naam onder hebben gezet. Hier missen we Oekraïne en het is geen besluit van de Raad of van de Commissie. Dat maakt het toch wel een enigszins eenzijdige verklaring. Ik ben heel benieuwd wat voor waarde deze kan hebben, ook voor het Hof. De vraag is waarom Oekraïne en de Commissie deze niet mede hebben ondertekend. Het gaat toch om een gemengd verdrag, of ziet de verklaring alleen op het intergouvernementele deel? Zo ja, dan zou Oekraïne toch nog steeds nodig zijn?

Verder zet mijn fractie vraagtekens bij de aanvullende verklaring die Nederland nog apart wil deponeren over artikel 10 met betrekking tot deelname aan militaire samenwerking. Wat voegt deze verklaring specifiek toe aan het besluit van alle lidstaten? Niemand kan Nederland toch dwingen om deel te nemen aan militaire samenwerking? Binden we onszelf daar misschien mee of kan het parlement of de regering hierna alsnog besluiten tot militaire samenwerking met Oekraïne? En als de verklaring dezelfde, niet juridisch bindende waarde heeft, waarom heeft Nederland dan niet meteen gekozen voor een eenzijdige, unilaterale verklaring over al die punten? Graag hoor ik wat preciezer wat het verschil is in juridische betekenis tussen het besluit, dat feitelijk een verklaring is, en de aanvullende verklaring door Nederland.

Een van de zorgen die voor- en tegenstanders delen, betreft het hoge corruptiegehalte in Oekraïne. Zonder effectieve aanpak daarvan is de ontwikkeling naar een democratische rechtsstaat niet mogelijk, maar worden ook de economische groei en de toegang tot diensten voor burgers en bedrijven ernstig bemoeilijkt. Iedereen wil daarvan af, maar voor een deel verschillen de voor- en tegenstanders van opvatting over de beste strategie. Mijn fractie beschouwt het politieke deel van het verdrag wel degelijk als instrumenteel, gelet op de justitiële hervormingen die recentelijk zijn ingevoerd en de nieuwe instanties met een sterk mandaat om corruptie te bestrijden. In het besluit wordt dan ook terecht veel gewicht toegekend aan dit onderwerp, daarbij refererend aan geëigende maatregelen die de Unie mag nemen als Oekraïne in gebreke blijft. Dat moeten passende maatregelen zijn, met als ultimum remedium de opschorting van onderdelen of van het gehele verdrag.

Bij mijn fractie leidt dat toch tot de vraag hoe de regering de situatie op dit moment apprecieert. Als ze constateert dat er sprake is van een hoog corruptiegehalte, moeten er dan niet nu al harde, meetbare afspraken worden gemaakt over terugdringing daarvan, bijvoorbeeld binnen enkele jaren, waarbij bij het uitblijven van progressie de steun

wordt stilgelegd of andere maatregelen worden genomen? Het is natuurlijk heel kwetsbaar om allerlei criteria op te nemen voor maatregelen, terwijl het verdragsland ook nu al problemen heeft om daaraan te voldoen. Graag ziet onze fractie hierbij een meer dwingende en ambitieuze houding van de Unie.

De minister heeft uitgelegd dat opschorting alleen met een Raadsbesluit kan plaatsvinden. Het zal niet eenvoudig zijn om daarover consensus te verkrijgen, maar we rekenen op een actieve houding van Nederland, ook bij het verwerven van het draagvlak, als dat nodig is. Graag blijft de Kamer op de hoogte van de vorderingen van Oekraïne op dit punt en de wijze waarop de Unie het land daarbij ondersteunt.

Na een afweging van onze inhoudelijke argumenten, de uitkomst van het raadgevend referendum en de opvatting van onze eigen achterban zal onze fractie de inwerkingtreding van de ratificatie van het associatieverdrag steunen.



De heer **Ten Hoeve** (OSF):

Voorzitter. Ik heb voor dit wetsvoorstel maar een heel beperkte spreektijd gevraagd, omdat ik eerder hier al duidelijk gemaakt had dat ik inwerkingtreding van het associatieverdrag met Oekraïne belangrijk vind, en dat ik van mening ben dat de uitslag van het referendum ons daarvan niet hoeft af te houden nu met instemming van alle partners in de Europese Unie nog eens duidelijk is vastgelegd waar de grenzen liggen van wat het verdrag beoogt. In dat verband heb ik de minister-president ook gecompimenteerd voor deze naar mijn overtuiging afdoende reactie op de argumenten van de nee-stemmers van het referendum. De verklaring legt vast waar de grenzen liggen van wat het verdrag beoogt. In eerdere bijdragen is enige verwarring ontstaan over wat dat betekent. Naar mijn gevoel moet dat dan toch betekenen — ik vraag de regering dat ook — dat het niemand belet om in de toekomst maatregelen aan te gaan of goed te keuren die niet in overeenstemming zijn met wat nu in deze verklaring vastgelegd is, bijvoorbeeld het theoretische geval van een lidmaatschap van Oekraïne van de EU. Dat kan in de toekomst. Iedereen heeft het recht daarvoor, maar het kan nooit op basis van dit onderhavige verdrag. Dat is duidelijk vastgelegd. Dat lijkt mij de interpretatie maar ik hoor het graag van de regering.

Ik vind het associatieverdrag van belang, voor Europa, voor onszelf dus, maar nog meer voor de Oekraïense bevolking. Het verdrag zal moeten en kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de Oekraïense economie, aan de ontwikkeling van de rechtsstaat, aan het tegengaan van corruptie en de verregaande verweving van economische en politieke macht. Het verdrag moet niet blijven liggen tot al die problemen opgelost zijn, nee, het is juist bedoeld om te helpen bij het oplossen van die problemen en is dus juist nu nodig. Juist daarom is de Oekraïense bevolking er ook zo overduidelijk op gebrand dat dit verdrag wordt goedgekeurd, in de hopelijk terechte verwachting dat het zal bijdragen aan de ontwikkeling naar wat voor ons zo gewoon is, rechtszekerheid en wat welvaart. Ik ben ervan overtuigd dat een overgrote meerderheid van de Oekraïense bevolking er inderdaad echt zo over denkt.

De hoop op Europa die bij de mensen daar leeft, schept voor ons verplichtingen tegenover het Oekraïense volk, ook

trouwens gelet op de onverantwoordelijke manier waarop Europese, ook Nederlandse, politici in 2013 de Majdanplein-protesten hebben staan aanvuren, soms met niet waar te maken beloftes en toekomstverwachtingen. Voor alle duidelijkheid: het Oekraïense volk heeft het recht voor een oriëntatie op Europa te kiezen en voor Europa is het mooi om de kans te krijgen om bij te dragen aan het ontstaan van een op onze waarden gericht, welvarend en stabiel buurland. Het alternatief was waarschijnlijk geweest een naar het oosten georiënteerde, blijvend corrupte en daardoor inherent instabiele en naar autocratie neigende buurman die in het allerslechtste geval ook nog eens een stroom vluchtelingen had kunnen opleveren.

Maar dat de manier waarop dit bereikt is, de revolutie van 2013 maar in het bijzonder ook de rol van Europese politici daarin, de Russen in het verkeerde keelgat is geschoten hoeft toch niet te verbazen. En dat ook in de traditieel op Rusland georiënteerde oostelijke Oekraïne niet iedereen er blij mee geweest is, is natuurlijk ook duidelijk. Dat praat zeker niet goed wat er sindsdien gebeurd is in het Oosten, maar het zou misschien wel tot enig begrip mogen leiden en ook tot de bereidheid van de Oekraïense regering en het parlement tot concessies aan het Oosten en daarmee ook indirect aan de gekrenkte Russische trots. Het lijkt wel alsof de nationalistische stemming bij volk, parlement en regering dat niet makkelijk maakt. Dat blijkt vooral uit onwil om tot echte decentralisatie te komen, maar het blijkt waarschijnlijk ook uit de gang van zaken bij het Eurovisiesongfestival en nu weer uit de sancties tegen Russische social media. En dat zou Europa, en ook Nederland, er toch toe aan moeten zetten om meer druk uit te oefenen om tot een echte oplossing te komen. De leiders van beide volksrepublieken Donetsk en Loehansk zijn natuurlijk boeven en ze worden daarin gesteund door het Russische vuur daarachter, maar ik zou vrezen dat de regering in Kiev onder de bevolking daar ook niet veel meer aanzien heeft.

En dan is er dus een reeks van niet helemaal onrealistische oplossingen denkbaar voor het conflict: een blijvende Oekraïense eenheidsstaat of een echte decentralisatie of zelfs een echt federalisme en mogelijk ook wel een zelfstandige Donbas of zelfs aansluiting bij Rusland van het oostelijk gebied. In deze extreem gepolariseerde omstandigheden zou toch elke optie afhankelijk van de volkswil aldaar mogelijk moeten zijn? Vindt de regering dat, even afgezien van alle praktische moeilijkheden die hier liggen, ten principale ook? En als zij dat vindt, wil zij daar dan ook naar de Oekraïense regering toe duidelijk over zijn?

Dus wat mij betreft gaat er van ons een dubbele boodschap naar Oekraïne. Wij zullen met vreugde het associatieverdrag in werking laten stellen en wij zullen oprecht proberen bij te dragen aan de ontwikkeling van een moderne op het welzijn van zijn burgers gerichte staat en als handelsnatie zullen wij natuurlijk ook graag de onderlinge economische betrekkingen stimuleren, maar het probleem met het Oosten en indirect Rusland moet opgelost worden en met alleen maar vurig nationalisme wordt dat niet opgelost. Dat duidelijk maken lijkt mij ook een noodzakelijk onderdeel van onze insteek; dat moet het complement zijn van het associatieverdrag. Ik ben benieuwd of de regering dat met mij eens is.

**De heer Schrijver (PvdA):**

Ik heb zeer geboeid geluisterd naar collega Ten Hoeve. Ik kan mij voorstellen dat je wat betreft de staatkundige structuur van Oekraïne heel interessante ideeën kunt hebben over de vraag of het wel of niet een federatief verband moet hebben met een zo autonoom mogelijke status van bepaalde gebieden. Toch kreeg ik de indruk dat hij in de vaart van zijn ideeën ook wel wat met vuur speelde door te suggereren dat Donbas of het oostelijk gedeelte van Oekraïne in zijn totaliteit ook onderdeel zou kunnen gaan uitmaken van het buurland Rusland. Speelt hij dan niet in op de verkeerde krachten en is dat wel zo politiek verstandig en gepast op een moment dat een deel van Oekraïne nog steeds door Rusland bezet wordt? Zouden wij niet juist vanuit de vrije westerse wereld pal achter het beginsel van in ieder geval territoriale integriteit van het staatsverband Oekraïne moeten gaan staan en zouden we het niet altijd aan de vrije keuze van Oekraïne moeten overlaten hoe het dan precies zijn staatsinrichting wil organiseren?

**De heer Ten Hoeve (OSF):**

We hebben in deze Kamer weleens eerder aan de orde gehad de vraag in hoeverre je altijd uit moet gaan van dat beginsel van territoriale integriteit. Ik denk dat wij daar weleens te legalistisch mee omgaan. Dat kan zinnig zijn, zeker in een situatie waarin expliciet sprake is van inmenging van een buitenlandse mogendheid. Dat is hier het geval. Toch mag ons dat niet de ogen laten sluiten voor de heel realistische mogelijkheid dat in oostelijk Oekraïne een vrij groot deel van de bevolking zich in wezen meer verbonden voelt met Rusland dan met Oekraïne. Een groot deel van de bevolking komt daar vandaan. De grenzen van Oekraïne hebben historisch ook niet echt altijd vastgelegen, natuurlijk niet. Dat daar discussie is over hoe die grenzen mogelijk beter zouden kunnen lopen, lijkt mij op z'n minst niet onmogelijk. Ik heb de neiging om die optie dan uitdrukkelijk wel onder ogen te zien, ook al mag die op dit moment niet interfereren met het bezwaar tegen de Russische interventie daar. Ik heb het meer over het op termijn met de wil van bevolkingsdelen rekening houden. Het gaat natuurlijk niet om een uitspraak van de gehele Oekraïense bevolking, maar het gaat, wat mij betreft, uitdrukkelijk om een uitspraak van de bevolking in deze delen van Oekraïne. Dat zou iets heel anders kunnen opleveren. Maar de bereidheid om daar rekening mee te houden, zou aanwezig moeten zijn. Ik heb het gevoel dat die bereidheid in het Oekraïense parlement absoluut niet aanwezig is.

**De voorzitter:**

Ik zie dat de heer Schaap hierop wil reageren, maar ik kijk even naar de klok. De minister van Buitenlandse Zaken wordt verwacht aan de overkant. Er was afgesproken dat ik om 16.25 uur zou schorsen. Deze gedachtewisseling is op zich reuze-interessant, maar we hebben het over het associatieverdrag. We kunnen nu gaan speculeren over de wijze waarop Oekraïne zich zou moeten opstellen, ja of nee. Dit onderwerp is wel aangeroerd door de heer Ten Hoeve, maar het is niet het onderwerp van debat. We hebben dit nu even gehad en ik wil het hierbij laten. Ik schors de beraadslaging over dit onderwerp tot de dinerpauze. Het einde van de dinerpauze is voorzien om 18.40 uur. Dan gaan we verder. Na de dinerpauze komen nog de bijdragen van de SP en de Partij voor de Dieren in eerste termijn.

Minister **Rutte**:

En dan ga ik proberen te antwoorden zonder schorsing

De **voorzitter**:

Als u dat gegeven is, minister-president, dan heel graag!

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 16.27 uur tot 16.32 uur geschorst.