

Vergaderjaar 2016–2017

**34 669**

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

**B**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 7 april 2017

De regering dankt de leden van de fracties van CDA, CU, D66, PvdA, SGP, SP PvdD, PVV en VVD voor hun inbreng op het voorliggende wetsvoorstel tot regeling van de inwerkingtreding van de wet van 8 juli 2015, houdende goedkeuring van de op 27 juni 2014 te Brussel tot stand gekomen Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (Stb. 2015, 315).

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van deze fracties. De vragen worden mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking beantwoord. Eerst wordt ingegaan op de vragen die zien op de juridische binding van de verklaring, vervolgens op de vragen met betrekking tot het referendum, dan op de vragen over corruptie. Daarna worden de vragen over het lidmaatschap van de Europese Unie behandeld, waarna achtereenvolgend de vragen naar militaire bijstand en het geopolitieke perspectief aan bod komen. Tot slot wordt een aantal overige vragen beantwoord.

### **Juridische binding verklaring**

Veel aandacht is al besteed tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer aan de volkenrechtelijke betekenis van het besluit van de 28 staatshoofden en regeringsleiders van 15 december 2016. Het besluit hoefde niet te worden ondertekend door de president van Oekraïne, omdat het hierbij om een nadere interpretatie zou gaan van de Associatieovereenkomst, en niet om het verdrag zelf. De Raad van State oordeelde dat «de juridische verbindendheid van het besluit zich strikt genomen niet uitstrekt tot de Oekraïne».<sup>1</sup> Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de president van de Oekraïne op 15 december 2016 een verklaring heeft afgegeven die kan worden uitgelegd als aanvaarding van

<sup>1</sup> TK 34 669, nr. 4. 2016–2017, blz. 2.

het besluit.<sup>2</sup> Deze impliciete aanvaarding maakt de verklaring een instrument in de context van het verdrag. Dat is een relevant uitgangspunt voor de Raad van State die zich hierbij beroept op artikel 31, tweede lid, onder b) van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht.<sup>3</sup>

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

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

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

Deelt de regering de opvatting van de aan het woord zijnde leden dat de voorgelegde verklaring Oekraïne op geen enkele wijze juridisch meer bindt dan dat de Associatieovereenkomst doet, aangezien Oekraïne de verklaring niet getekend heeft?

Kan de regering toelichten waarom Oekraïne niet gevraagd is de verklaring te tekenen, zodat die verklaring tenminste vergelijkbare kracht had gekregen als eerdere interpretatieve verklaringen, die door alle partners worden getekend?

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

Is de regering bereid alsnog aan de regering van Oekraïne te vragen om de verklaring mee te ondertekenen? Zo niet, waarom niet?

Kan de regering aangeven op welke wijze medeondertekening door Oekraïne de positie van het land zou veranderen? En, in hoeverre bevat het EU-besluit uitsluitend uitleg en aanvulling op de tekst van de Associatieovereenkomst of ook inhoudelijke juridische verschillen?

<sup>2</sup> TK 34 669, nr. 4, 2016–2017, blz. 3: «We commend the efforts of the EU leaders to agree on the decision that paves the way towards long awaited finalization of the Association Agreement ratification by the EU. It is a necessary step to achieve our common goal – to secure the AA.»

<sup>3</sup> TK 34 669, nr. 4, 2016–2017, blz. 3.

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

Betekent dit dat Oekraïne als verdragspartij ook rechtens is gebonden aan de interpretatie van het verdrag zoals de Europese Raad deze heeft gegeven, zo vragen de leden van de **PvdA-fractie**?

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

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

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

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

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

dit niet het geval is, waarom niet, zo vragen de leden van de **fractie van de PVV**?

De regering legt bij het voorstel tot inwerkingtreding een – wat zij noemt – juridisch bindende verklaring aan het parlement voor, bewegend dat daarmee zoveel mogelijk tegemoet gekomen wordt aan de nee-uitslag van het referendum. De verklaring verandert echter geen letter of «jota» aan het door de bevolking afgewezen Associatieverdrag. Kan de regering nog eens uitleggen hoe ze, door letterlijk niets te wijzigen in het Verdrag, toch tegemoet denkt te komen aan het oordeel van een ruime meerderheid van de kiezers, zo vragen de leden van de **SP-fractie en de fractie van de Partij voor de Dieren**?

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

Wil de regering nog eens ingaan op de kritiek van de Raad van State op de onduidelijke betekenis van wat de regering steeds de «juridisch bindende verklaring» noemt?

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

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

Is het nog steeds denkbaar dat Oekraïne naar het Hof van Justitie stapt voor een uitlegvraag van de Associatieovereenkomst, en dat het Hof tot een andere interpretatie komt dan die in het besluit is neergelegd?

Kan de regering aangeven waarop zij haar inschatting baseert dat het gemeenschappelijk besluit van de Europese Raad een «gezaghebbend instrument is met internationaalrechtelijk gewicht, zo vragen de leden van de **PvdA-fractie**.»<sup>4</sup>

Wat is naar de inschatting van de regering de juridische status van de persverklaring van de president van Oekraïne op 15 december 2016 dat hij het besluit van de Europese Raad verwelkomt en ziet als een noodzakelijke stap in de richting van inwerkingtreding van de Associatieovereenkomst?

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

<sup>4</sup> TK 34 669, nr. 3, 2016–2017, blz. 4.

zich in de genoemde EP-resolutie vinden, zo vragen de aan het woord zijnde leden?

**Antwoord van het kabinet:**

**De inbreng van de fracties met betrekking tot de juridische binding van het besluit betreft enerzijds de totstandkoming van het besluit, de verhouding tussen het besluit en de Associatieovereenkomst en de juridische binding daarvan voor de EU-lidstaten. Anderzijds betreft het de positie van Oekraïne ten aanzien van het besluit.**

***Totstandkoming besluit, verhouding tot Associatieovereenkomst en juridische binding besluit***

**Tijdens de Europese Raad van 15 december jl. hebben de 28 staatshoofden en regeringsleiders een besluit genomen waarin een juridisch verbindende interpretatie van de Associatieovereenkomst is neergelegd teneinde de belangrijkste zorgen zoals die in het Nederlandse referendumdebat naar voren zijn gekomen te adresseren. Dit besluit is op schrift vastgelegd en is terug te vinden in de conclusies van de bijeenkomst van de Europese Raad (doc. nr. EUCO 34/16) en in het Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden (Trb. 2017, 7).**

**Met het besluit is een instrument van internationaal recht tot stand gebracht. In dit geval verbinden de 28 lidstaten van de EU zich tot een gezamenlijke interpretatie met betrekking tot de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne. Het besluit is genomen door de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Unie. In de Kamerbrief van 31 oktober 2016<sup>5</sup> heeft het kabinet gemeld dat het van mening is dat de meest geschikte vorm voor de gezochte juridisch bindende oplossing een besluit is van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen. Er is geen hoger niveau waarop deze besluiten genomen kunnen worden als het om uitvoering en toepassing van de Associatieovereenkomst gaat. De lidstaten verbinden zich met dit besluit op het hoogste niveau andere interpretaties van de Associatieovereenkomst op de in het besluit neergelegde terreinen uit te sluiten. De Europese Commissie is geen partij bij de Associatieovereenkomst. Het was daarom niet nodig dat de Europese Commissie ook formeel instemde met het besluit.**

**De inzet van het kabinet was dat het besluit tegemoet diende te komen aan de voornaamste zorgen zoals naar voren gekomen in het referendumdebat waar voor- en tegenstanders van de Associatieovereenkomst zich publiekelijk uitspraken. Voor- en tegenstanders van de associatieovereenkomst hebben zich op verschillende momenten publiekelijk – in de geschreven pers, op radio en televisie en op de sociale media – uitgelaten over de overeenkomst. Geconstateerd kan worden, zoals het kabinet uiteen heeft gezet in zijn Kamerbrief van 31 oktober, dat een aantal punten in het debat rondom het raadgevend referendum en daarna dominant was. Deze punten betreffen de zorg over corruptie in Oekraïne; de zorg dat de Associatieovereenkomst een opstap zou vormen naar of recht zou geven op lidmaatschap van de Europese Unie; de zorg dat sprake zou zijn van een collectieve veiligheidsgarantie voor Oekraïne of dat de Associa-**

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2015/2016, 21 501-20, nr. 1162.

**tieovereenkomst de Lidstaten een verplichting tot militaire samenwerking zou opleggen; de zorg dat een recht zou worden verleend aan Oekraïense werknemers op toegang tot de EU arbeidsmarkt; en de zorg dat de Associatieovereenkomst een verplichting in zou houden tot financiële steun aan Oekraïne.**

**Het besluit van staatshoofden en regeringsleiders is een gezaghebbend instrument met internationaalrechtelijk gewicht. De Juridisch Adviseur van de Europese Raad heeft een advies uitgebracht over de vorm en de juridische binding van het besluit. Dit advies is openbaar gemaakt.<sup>6</sup> De Juridisch Adviseur van de Europese Raad stelt vast dat het besluit een uiteenzetting vormt van de gemeenschappelijk uitleg van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten, op een wijze die, in het licht van het voorwerp en het doel van de overeenkomst, verenigbaar is met de betekenis van de termen ervan en met hun context. Het besluit bindt de Europese lidstaten aan een interpretatie van het verdrag, legt vast hoe de lidstaten het verdrag willen toepassen en maakt daarmee expliciet wat de kaders zijn waarbinnen de EU-lidstaten de samenwerking met Oekraïne aan de hand van de Associatieovereenkomst mogen vormgeven. Het besluit wijzigt de Associatieovereenkomst niet en vormt eveneens geen voorbehoud, maar legt juridisch bindend vast hoe de lidstaten van de Europese Unie op een aantal specifieke punten uitvoering geven aan de Associatieovereenkomst. Het besluit vormt aldus een beschermingsmaatregel tegen verdergaande interpretaties van de Associatieovereenkomst.**

**Het besluit gaat onderdeel uitmaken van de documenten die behoren bij het verdrag. Dit geeft een dwingende context bij het verdrag op het moment van ratificatie door de EU. Rechters moeten rekening houden met dit besluit bij de uitleg van het Unierecht en het Associatieakkoord in het bijzonder. Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie zal, indien het in de toekomst gevraagd zou worden zich uit te spreken over bepalingen uit deze overeenkomst, rekening moeten houden met dit besluit. Zo heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in de Rottmann zaak<sup>7</sup> bepaald dat bij de interpretatie van de EU-verdragen rekening moet worden gehouden met het in Edinburgh vastgestelde besluit van staatshoofden en regeringsleiders. Ook in toetredingsverdragen met nieuwe EU-lidstaten is in het verleden vastgelegd dat besluiten van staatshoofden en regeringsleiders tot het over te nemen EU-acquis behoren.**

**In haar advies merkt de Afdeling Advisering van de Raad van State op dat het besluit van staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten niet (mede) door Oekraïne is genomen en dat, gelet op de positie van Oekraïne, uit de aan de Raad van State gestuurde memorie van toelichting onvoldoende duidelijk werd wat het rechtskarakter van het besluit is. In haar advies merkt de Afdeling bovendien op dat de memorie van toelichting nog niet voldoende expliciet was over de vraag wat het besluit in juridische zin wel en niet betekent. De Raad van State heeft geadviseerd de memorie van toelichting op voornoemde punten aan te vullen. Zoals de regering ook in het nader rapport heeft aangegeven, is de memorie van toelichting daarom in paragraaf II aangevuld op deze punten. De regering heeft zich in de memorie van toelichting rekenschap gegeven van de verklaring van de**

<sup>6</sup> Advies van de Raadsadvocaat van de Europese Raad, EUCO 37/16.

<sup>7</sup> Zaak C-135/08 van 2 maart 2010, r.o. 40.

president van Oekraïne van 16 december 2016 en heeft nogmaals bevestigd dat het besluit een interpretatie van het verdrag vastlegt en dat het geen wijziging van het verdrag is.

### ***Positie Oekraïne***

De rechten die Oekraïne aan de Associatieovereenkomst of de EU-verdragen kan ontlenen, zijn niet gewijzigd door het besluit. Zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting wijzigt het besluit de Associatieovereenkomst namelijk niet en vormt het ook geen voorbehoud. De juridische verbindendheid van het besluit van de 28 staatshoofden en regeringsleiders strekt zich strikt genomen niet uit tot Oekraïne.

In zijn verklaring spreekt de president van Oekraïne waardering uit voor de inspanningen van de staatshoofden en regeringsleiders om het besluit tot stand te brengen. Daarnaast geeft hij aan dat dit besluit een noodzakelijke stap is in het proces om uiteindelijk over te kunnen gaan tot ratificatie van de overeenkomst. De Oekraïense regering heeft geen bezwaar geuit tegen het besluit en de inhoud ervan.

Of de verklaring van de president van de Oekraïne van 15 december 2016 als een aanvaarding moet worden geïnterpreteerd in de zin van het Weens Verdragenverdrag en het internationaal gewoonterecht valt naar het oordeel van de regering niet met zekerheid te stellen. Juridische binding aan het besluit voor Oekraïne of formele erkenning van het besluit door Oekraïne is echter ook niet nodig. Het besluit legt juridisch bindend vast hoe de lidstaten van de Europese Unie uitvoering geven aan de Associatieovereenkomst op een aantal specifieke onderwerpen, waarover de besluitvorming aan de zijde van de Europese Unie en haar lidstaten ligt. Oekraïne neemt geen deel aan de Europese besluitvorming over die onderwerpen en wordt daarom wel geconfronteerd met de gevolgen van het besluit. In die zin is het besluit ook bepalend en van belang voor Oekraïne en maakt het niet uit of Oekraïne al dan niet partij is bij het besluit of het erkend heeft. Formele instemming met het besluit door Oekraïne is ook niet nodig. Oekraïne daarom verzoeken is dat evenmin.

Op de vragen van de leden van de SGP-fractie over lidmaatschap van Oekraïne van de EU wordt hieronder ingegaan.

### **Referendum**

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

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

**Antwoord van het kabinet:**

**Het aangaan van de associatieovereenkomst door de EU met Oekraïne is een uitwerking van het Europees Nabuurschapsbeleid en specifiek het Oostelijk Partnerschap. Het Oostelijk Partnerschap is in 2009 van start gegaan en richt zich op het verdiepen van de samenwerking met de Oostelijke buurlanden van de Unie, met als doel een bijdrage te leveren aan stabiliteit en welvaart in die regio. Dit zijn doelstellingen die ook Nederland ondersteunt. De associatieovereenkomsten, waarmee politieke associatie en economische integratie met de EU tot stand moeten worden gebracht, zijn hiervoor een belangrijk instrument. In 2008 zijn, met instemming van de Raad, de onderhandelingen van start gegaan voor een associatieakkoord tussen de EU en Oekraïne.**

**Het feit dat in Nederland sinds 1 juli 2015 goedkeuringswetten van verdragen onderwerp kunnen worden van een raadgevend referendum speelde bij de Nederlandse standpuntbepaling in de Raad geen rol. Elke EU-lidstaat kent zijn eigen parlementaire goedkeuringsprocedures voor de ratificatie van verdragen.**

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

**Antwoord van het kabinet:**

**Het kabinet neemt kennis van de door de CDA-fractie naar voren gebrachte argumenten ten aanzien van de Wet raadgevend referendum (Wrr). In de Wrr is vastgelegd dat binnen drie jaar na de inwerkingtreding de wet moet worden geëvalueerd. Dat wil zeggen dat dit voor 1 juli 2018 dient te geschieden.**

Nadat de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne in April 2016 in een raadgevend referendum werd verworpen, duurde het tot december 2016 vooraleer de regering een voorstel tot inwerkingtreding aan het parlement voorlegde. De wet op het raadgevend referendum verplicht de regering echter zo spoedig mogelijk na een referendum een voorstel tot inwerkingtreding of intrekking voor te leggen aan de volksvertegenwoordiging. Is de regering van mening dat zij zich



aan de letter en geest van deze verplichting heeft gehouden? Zo nee, hoe denkt de regering de termijn tussen referendum en reactie te verkorten, zo vragen de leden van de **SP-fractie** en de **fractie van de Partij voor de Dieren**?

**Antwoord van het kabinet:**

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

**De Wet raadgevend referendum bood hiervoor de ruimte. Het begrip zo spoedig mogelijk is in de parlementaire totstandkomingsgeschiedenis van de Wet raadgevend referendum niet geconcretiseerd of toegelicht. In het advies van de Raad van State bij het initiatiefwetsvoorstel van de leden Wilders en Bosma tot intrekking van de goedkeuringswet heeft de Afdeling advisering van de Raad van State ook begrip getoond voor de keuze van de regering om gesprekken te willen voeren met de overige verdragsluitende partijen over de gevolgen van de uitkomst van het raadgevende referendum, hetgeen enige tijd kost.<sup>8</sup>**

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

**Corruptie**

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

Tegenstanders van de Associatieovereenkomst hebben onder meer betoogd dat dit akkoord de EU het wapen ontnemt om corruptie in de Oekraïne te bestrijden. Recent werd in Oekraïne een lijst gepubliceerd van bezittingen van bijna 100.000 bestuurlijke functionarissen, de huidige president inclusief. Dat gebeurde met behulp van het recent ingevoerde e-declaratiesysteem. Gebeurde dit als uitvloeisel van de afspraken die met de EU over bevordering van de rechtsstaat zijn gemaakt of was dit een

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 449, nr. 4, p. 7–8.

volledig eigenstandig Oekraïens overheidsproject, zo vragen de leden van de **CDA-fractie**?

En is de regering van mening dat de publicatie van zulke – soms schokkend puissante – bezittingen een nuttig onderdeel kan zijn van het bestrijden van corruptie? En in welk opzicht is in deze de Associatieovereenkomst schadelijk dan wel nuttig gebleken? Oftewel, kan met behulp van de Associatieovereenkomst een vervolg worden verwacht op de publicatie van deze bezittingenlijst? Of meer in het algemeen: ontnemt dit Associatieverdrag de Europese Unie middelen om corruptie in de Oekraïne te adresseren of versterkt dit verdrag de Unie juist deze middelen? De leden van de CDA-fractie zouden een wat preciezere toelichting van de kant van de regering op prijs stellen.

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

**Antwoord van het kabinet:**

**De zorgen over corruptie in Oekraïne blijven groot. Het besluit van staatshoofden en regeringsleiders expliciteert de centrale plaats van corruptiebestrijding binnen de overeenkomst. In het besluit is vastgelegd dat versterking van de rechtsstaat, en in het bijzonder corruptiebestrijding, een centraal onderdeel zijn van de Associatieovereenkomst. De Associatieovereenkomst biedt veel handvatten om met Oekraïne te werken aan corruptiebestrijding.**

**Oekraïne heeft sinds de ingang van de voorlopige toepassing vooruitgang geboekt op verschillende fronten.**

**Een van de meest cruciale stappen op het gebied van rechtsstaat en corruptiebestrijding is hervorming van de justitiële sector. Het vermogen om corruptie effectief te bestrijden valt of staat immers met het vermogen om daders te berechten. In het kader van justitiële hervormingen heeft het Oekraïense parlement in 2016 een drietal wetten aangenomen: een wet over het amenderen van de Grondwet met betrekking tot justitie; een wet over het justitiële systeem en de status van rechters; en een wet over instellingen en personen belast met de tenuitvoerlegging van uitspraken en beslissingen van andere instellingen. De wetten zijn erop gericht het justitiële stelsel te moderniseren.**

**Oekraïne heeft verder een drietal nieuwe instanties opgericht met het mandaat corruptie te bestrijden. Het betreft het National Anticorruption Bureau of Ukraine (NABU), de Specialised Anticorruption Prosecution (SAP) en het National Agency for the Prevention of Corruption (NAPC). NABU en NAPC richten zich op bestrijden van politieke corruptie. Voor het bestrijden van economische corruptie is de Business Ombudsman opgericht.**

**Daarnaast is een e-declaratie systeem opgezet en is de bestuurlijke top van het land verplicht hierin opgave te doen van zijn bezittingen. Dit betreft naast de president en leden van de**

regering onder meer alle leden het parlement, rechters en openbaar aanklagers. In de eerste golf van eind 2016 hebben ruim 100.000 personen aangifte gedaan van hun bezittingen. NABU en NAPC zijn verantwoordelijk voor het onderzoeken van de declaraties op onrechtmatig verworven bezit.

Het e-declaratiesysteem is nuttig omdat het aanzet tot justitiële hervormingen en versterkt daarmee de middelen om corruptie in Oekraïne te adresseren. Allereerst heeft het e-declaratiesysteem bijgedragen aan het inzichtelijk maken van de omvang van het probleem. Daarmee neemt de druk vanuit media en maatschappelijk middenveld op het handelen van gezagsdragers toe. Dat heeft een preventieve werking en zorgt ook voor een grotere inspanningsverplichting van de Oekraïense overheid om geconstateerde corruptie aan te pakken. Vervolgens hebben de ontvangen declaraties aanleiding gegeven tot strafrechtelijk (voor)onderzoek tegen een deel van de declaranten. De reden dat dit voornamelijk niet tot veroordelingen heeft geleid, is gelegen in de staat van het huidige justitiële systeem. De Associatieovereenkomst is een drukmiddel op grond waarvan ook hervorming van de justitiële sector is aangevangen. Dit zal echter tijd in beslag nemen. Zolang hervorming van de justitiële sector niet is afgerond, zal het e-declaratiesysteem relatief beperkt effect hebben op reeds door corruptie vergaard bezit. De verwachting is dat het systeem veel effectiever zal zijn in het voorkomen en bestrijden van toekomstige corruptie.

Rechters die ontslag hebben genomen, keren niet zomaar terug binnen de justitiële keten. De *Specialised Anticorruption Prosecution* (SAP) houdt toezicht op de activiteiten van het *National Anticorruption Bureau of Ukraine* (NABU), dat juist te boek staat als een van de meest effectieve instanties op het gebied van corruptiebestrijding in Oekraïne. Het is daarom niet aannemelijk dat rechters die naar aanleiding van de e-declaraties ontslag hebben genomen hun weg hebben gevonden naar de SAP.

Volgens de regering was de omvang van de corruptie in Oekraïne een van de redenen van veel kiezers om de Associatieovereenkomst af te wijzen. De regering stelt nu dat door de verklaring corruptiebestrijding een van de kernactiviteiten van de Associatieovereenkomst wordt. In dat Verdrag speelt corruptiebestrijding echter zeker geen prominente rol; de kwestie wordt voor het eerst genoemd in artikel 22, onder 2) d) van de Associatieovereenkomst.<sup>9</sup> Kan de regering uitleggen waarom een verklaring die Oekraïne op geen enkele wijze bindt, het land wel zou kunnen binden aan een versterkte bestrijding van de corruptie, zo vragen de leden van de **SP-fractie en de Partij voor de Dieren-fractie**?

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

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

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

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

**Antwoord van het kabinet:**

**Over corruptie in Oekraïne bestaat grote zorg. Voor de nee-stemmers in het raadgevend referendum was de vrees dat Oekraïne te corrupt zou zijn om een Associatieovereenkomst mee aan te gaan een bijzonder belangrijke overweging. De Associatieovereenkomst biedt veel handvatten om met Oekraïne te werken aan corruptiebestrijding.**

**Rechtsstaatopbouw is in de overeenkomst aangemerkt als een essentieel element van de overeenkomst. Het besluit van de staatshoofden en regeringsleiders bevestigt dit en expliciteert de centrale plaats van corruptiebestrijding binnen de Associatieovereenkomst. In zijn advies van 13 december 2016 bevestigt de Juridische Dienst van de Raad dat effectieve corruptiebestrijding essentieel is voor de opbouw van de rechtsstaat en corruptiebestrijding daarmee eveneens een essentieel element van de Associatieovereenkomst vormt.**

**Het besluit van de staatshoofden en regeringsleiders bevestigt voorts dat de EU geëigende maatregelen mag nemen als Oekraïne in gebreke zou blijven bij het nakomen van zijn verplichtingen in dit verband onder de Associatieovereenkomst. Onder geëigende maatregelen moet ook opschorting worden begrepen, conform artikel 478 van de Associatieovereenkomst. Artikel 478 bepaalt dat het mogelijk is om het akkoord, als laatste maatregel, op te schorten wanneer een partij zich niet houdt aan de essentiële elementen van het akkoord. De essentiële elementen zijn in de Associatieovereenkomst vastgelegd, namelijk democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat.**

**Opschorting zal een laatste maatregel zijn die getroffen kan worden. Een voorwaarde die altijd geldt bij het nemen van maatregelen is dat deze evenredig moeten zijn. Ze moeten dus niet verder gaan dan noodzakelijk en de overeenkomst zo min mogelijk verstoren: het moet immers gaan om passende maatregelen. Elke situatie is anders en zal op een zorgvuldige wijze moeten worden gewogen. Het is daarom niet mogelijk bij voorbaat te voorspellen of aan te geven welke maatregel zal**

worden genomen. Dat is afhankelijk van de ernst, aard, omvang en duur van schendingen en de politieke situatie op dat moment.

**Als Oekraïne de verplichtingen niet nakomt dan zou de Europese Unie er (na overleg in de Raad) voor kunnen kiezen om bijvoorbeeld uitwisseling op het terrein van cultuur en onderwijs stop te zetten. Daarnaast worden in het akkoord afspraken gemaakt over samenwerking op het gebied van wetenschap en technologie. Mocht Oekraïne verplichtingen niet nakomen dan zouden we bijvoorbeeld kunnen besluiten dat we tijdelijk minder wetenschappelijke programma's en onderzoeksactiviteiten uitvoeren. Ook zou Oekraïne eventueel in de toekomst deel kunnen gaan nemen aan een agentschap van de Europese Unie. Mocht dit het geval zijn, en er blijkt in Oekraïne op het beleidsterrein van dat agentschap corruptie te zijn, dan zou een maatregel kunnen zijn om Oekraïne (tijdelijk) niet meer te laten deelnemen aan dat agentschap**

**Wanneer het bij opschorting gaat om lidstaatbevoegdheden zou een lidstaat zelf rechten of verplichtingen kunnen schorsen. Met het loyaliteitsbeginsel in het achterhoofd moeten lidstaten dit melden aan de Associatieraad en overleg voeren in de Raad. Als uit het overleg in de Raad komt dat de schorsing ook gevolgen heeft voor andere lidstaten, dan mag een lidstaat niet eenzijdig optreden. Waar het gaat om een opschorting vanwege een schending van de essentiële elementen zal het vrijwel altijd gevolgen hebben voor alle lidstaten. Opschorting moet dan in samenspraak tussen de Unie en haar lidstaten gebeuren door middel van een Raadsbesluit. De Commissie of Hoge Vertegenwoordiger zal hiertoe een voorstel doen nadat is vastgesteld dat er consensus bestaat tussen lidstaten over opschorting. De Raad zal hier vervolgens met gekwalificeerde meerderheid over beslissen.**

In de memorie van antwoord is te lezen dat naast de onvrede onder de Oekraïense bevolking over corruptie er nog meer redenen waren voor de Maidan revolutie.<sup>10</sup> Welke redenen waren dat, zo vragen de leden van de fractie van de PVV?

**Antwoord van het kabinet:**

**De directe aanleiding voor de Maidan-revolutie was de weigering van toenmalig president Janoekovitsj om de Associatieovereenkomst met de EU te ondertekenen. Een groot deel van de Oekraïense bevolking wilde een op Europa geïnspireerde hervormingsagenda en kreeg het gevoel dat president Janoekovitsj hen die kans ontnam. Daarnaast speelde de toenemende centralisatie van de macht in en om Janoekovitsj, onder andere door regionale bestuurders te vervangen door vertrouwelingen uit Donetsk, waar Janoekovitsj vandaan komt, een grote rol.**

**Lidmaatschap EU**

In het debat in de Tweede Kamer heeft de Minister-President nog even een korte beschouwing gegeven hoe hij de positie en de rol van Oekraïne op het internationale vlak en in de verhouding met Rusland ziet. Hij stelde daarbij dat hij zich sowieso altijd zal verzetten tegen Oekraïens lidmaatschap van de EU. Dat zou juist een land moeten zijn dat zowel met Europa

<sup>10</sup> TK 34 669, nr. 6, 2016–2017, blz. 8–9.

als met Rusland een goede relatie heeft, gezien de historische banden met zowel Europa als Rusland en ook gezien de geografische ligging.

Daar wordt nogal wat gezegd. Is dit de bekendmaking van de «Rutte-doctrine»: landen in de nabijheid van Rusland die historische banden met dat land hebben, zullen sowieso altijd uitgesloten zijn van lidmaatschap van de EU, en een bufferzone tussen de EU en Rusland moeten vormen? De leden van de **D66-fractie** ontvangen hierop gaarne een reactie van de regering.

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

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

Het besluit van de staatshoofden en regeringsleiders van 15 december 2016 spreekt uit dat de Associatieovereenkomst geen toezegging is dat Oekraïne lid kan worden van de EU en ook geen opmaat naar de verlening van een dergelijk lidmaatschap. De tekst van de Associatieovereenkomst zelf spreekt in de preambule over Oekraïne als «Europees land» met een Europese «koers», over «politieke associatie en economische integratie» in de EU en maakt melding van grote gezamenlijke ambities, waarvoor samenwerking wordt gezocht.<sup>11</sup> Erkent de regering dat deze wijze van spreken tot misverstanden heeft geleid en kan leiden, zo vragen de leden van de **ChristenUnie-fractie**?

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

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

#### **Antwoord van het kabinet:**

**Het aangaan van de Associatieovereenkomst door de EU met Oekraïne is een uitwerking van het Europees Nabuurschapsbeleid en specifiek het Oostelijk Partnerschap. Het Oostelijk Partnerschap is in 2009 van start gegaan en richt zich op het verdiepen van de samenwerking met de Oostelijke buurlanden van de Unie, met als doel een bijdrage te leveren aan stabiliteit en welvaart in die regio. De Associatieovereenkomsten, waarmee politieke associatie en economische integratie met de EU tot stand moeten worden gebracht, zijn hiervoor een belangrijk instrument. De Associatieovereenkomsten die de EU met landen in de Nabuur-**

<sup>11</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/trb-2014-160.html>.

**schapsregio heeft afgesloten zijn dus niet gericht tegen Rusland. Het gaat niet om een keuze tussen Moskou of Brussel. Het gaat om het bestendigen van onze relatie met een buurland, ten behoeve van stabiliteit en welvaart. De regio in zijn geheel, inclusief Rusland, is gebaat bij het realiseren van deze doelstellingen.**

**Het besluit van staatshoofden en regeringsleiders bevestigt dat de Associatieovereenkomst Oekraïne niet de status van kandidaat-lidstaat van de EU verleent, en dat deze evenmin enige toezegging inhoudt om Oekraïne die status in de toekomst te verlenen. Dit was een belangrijke en veelgehoorde zorg in het debat en het kabinet achtte het daarom belangrijk deze verzekering vast te leggen in het besluit van staatshoofden en regeringsleiders.**

**Geen van de Associatieovereenkomsten die tot stand zijn gekomen onder het Europees Nabuurschapsbeleid bevat een dergelijke toezegging tot verlening van de status van kandidaat-lidstaat van de Europese Unie. Daarin verschillen deze Associatieovereenkomsten van de Associatie en Stabilisatie overeenkomsten van de EU met landen op de Westelijke Balkan, waarin de mogelijkheid van verlening van de status van kandidaat-lidstaat, voortvloeiend uit de afspraken die op de top van Thessaloniki werden gemaakt over het stabilisatie- en associatieproces als beleidskader voor de voor de betrekkingen tussen de Europese Unie en de landen van de westelijke Balkan, juist wel wordt benoemd.**

**Het staat Oekraïne vrij om onder het Unieverdrag een lidmaatschapsverzoek in te dienen. Dat stelt ook het Europees parlement in zijn resolutie van 15 januari 2015 over de situatie in Oekraïne vast. De Raad van de Europese Unie besluit met unanimitéit over een lidmaatschapsaanvraag. Nederland staat op dit moment negatief tegenover een mogelijk EU-lidmaatschap voor Oekraïne. Een EU-lidmaatschapsaanvraag door Oekraïne is nu niet aan de orde.**

### **Militaire bijstand**

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

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

In de memorie van antwoord is te lezen dat er in artikel 10 van de Associatieovereenkomst geen collectieve veiligheids-garantie voor

Oekraïne mag worden gelezen noch een verplichting voor EU-lidstaten tot militaire bijstand.<sup>12</sup> In concreto betekent dit onder andere dat Nederland geen verplichting heeft om in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensie Beleid van de EU nationale bijdragen te leveren in geval van eventuele (civiele) crisisbeheersingsmissies of (militaire) crisisbeheersingsoperaties in Oekraïne. Geldt dit wel voor een ander kader dan hierboven genoemd? De leden van de **PVV-fractie** vragen de regering het antwoord te motiveren.

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

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

**Antwoord van het kabinet:**

**De passages in de Associatieovereenkomst betreffen geen militaire bijstandsverplichting voor Oekraïne. Nederland heeft dan ook geen verplichting andere EU-lidstaten te steunen in het geval zij wel bereid zijn tot militair steun aan Oekraïne. In het debat in aanloop naar het raadgevend referendum bleken bij nee-stemmers grote zorgen te leven dat de Associatieovereenkomst een collectieve veiligheidsgarantie voor Oekraïne of een verplichting voor de EU-lidstaten tot militaire samenwerking zou opleggen. Het besluit van de 28 staatshoofden en regeringsleiders maakt duidelijk dat in artikel 10 van de Associatieovereenkomst geen collectieve veiligheidsgarantie voor Oekraïne mag worden gelezen noch een verplichting voor EU-lidstaten tot militaire bijstand. Concreet betekent dit onder andere dat Nederland geen verplichting heeft om in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensie Beleid van de EU nationale bijdragen (personeel, materieel, expertise of een combinatie hiervan) te leveren in geval van eventuele (civiele) crisisbeheersingsmissies of (militaire) crisisbeheersingsoperaties in Oekraïne. Nederland zal in een verklaring bij de akte van goedkeuring vastleggen dat artikel 10 van de Associatieovereenkomst voor het Koninkrijk geen enkele verplichting creëert om deel te nemen in militaire samenwerking, zonder hiermee afbreuk te doen aan de verplichtingen waaraan Nederland als lidstaat van de Europese Unie is gebonden. Verdragspartij Nederland laat met de verklaring ten eerste zien hoezeer zij hecht aan dit specifieke punt uit het besluit van staatshoofden en regeringsleiders. Met de nationale verklaring die Nederland zal deponeren bij de akte van goedkeuring legt Nederland nogmaals expliciet vast dat de**

<sup>12</sup> TK 34 669, nr. 6, 2016–2017, blz. 6.



**Associatieovereenkomst geen verplichting op kan leggen tot militaire samenwerking met Oekraïne. Ten tweede legt verdragspartij Nederland richting de andere verdragspartijen en Oekraïne in het bijzonder vast hoe het, in het licht van het besluit van staatshoofden en regeringsleiders, met artikel 10 wil omgaan. Met de nationale verklaring onderstreept Nederland het feit dat het, op basis van de Associatieovereenkomst, geen militaire steun zal verlenen aan Oekraïne.**

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

**Antwoord van het kabinet:**

**Het conflict in Oekraïne is geen burgeroorlog, maar het resultaat van militaire inmenging door Rusland, dat in het Oosten van het land separatistische groeperingen steunt. De NAVO verleent geen militaire steun aan de Oekraïense regering. Wel geeft de NAVO, zoals eerder aan uw Kamer is gemeld, ondersteuning bij de hervorming en modernisering van de Oekraïense veiligheidssector. Het gaat dan onder meer om corruptiebestrijding en verbetering van het democratisch toezicht op de strijdkrachten en inlichtingendiensten. De bepalingen over militaire samenwerking in het Associatieakkoord betreffen geen zogenaamde militaire bijstandsverplichting voor de EU.**

**Geopolitiek**

De leden van de **VVD-fractie** vragen of de regering duidelijk kan maken hoe de stand van zaken in geopolitiek perspectief thans is, in het licht van de inwerkingtreding van dit verdrag. Zijn er tekenen dat Rusland deze stap positief waardeert of tenminste als een voldongen feit accepteert?

**Antwoord van het kabinet:**

**Zoals bekend, worden de belangrijkste handelsgerelateerde onderdelen van het verdrag reeds sinds 1 januari 2016 voorlopig toegepast. In de maanden daaraan voorafgaand heeft de Europese Commissie hierover op verzoek van Moskou meermaals overleg gevoerd met Rusland en met Oekraïne. De EU en Oekraïne hebben zich tijdens dit overleg bereidwillig getoond tegemoet te komen aan de Russische zorgen. Rusland bleek in dit trilateraal overleg echter niet in staat de bezwaren met steekhoudende argumenten te staven, waarna de gesprekken zijn gestaakt. Het Associatieverdrag kan pas in werking treden zodra Nederland heeft geratificeerd, en ook de EU en Euratom de eigen ratificatieprocedures daarna hebben kunnen doorlopen. De regering heeft geen aanwijzingen dat dit nog verdere gevolgen heeft voor de geopolitieke constellatie in de regio.**

Welke activiteiten in het kader van dit verdrag ontplooit de Nederlandse regering bilateraal en via de EU om de stabiliteit in Oekraïne en in de regio te bevorderen, zo vragen deze leden?

In de Associatieovereenkomst is vastgelegd dat er geen verplichting zou zijn voor additionele financiële steun. Hoeveel financiële steun heeft Oekraïne al ontvangen en hoeveel financiële steun heeft Oekraïne nog in

het verschiet, en op basis waarvan? Hoeveel draagt Nederland bij aan deze steun, direct en indirect, zo vragen de leden van de PVV-fractie?

**Antwoord van het kabinet:**

**De Associatieovereenkomst geeft de kaders voor hoe de EU en Oekraïne de onderlinge betrekkingen zullen vormgeven. Het geeft een blauwdruk voor het hervormingsproces dat de autoriteiten in Kiev met steun van de EU moeten uitvoeren. Vanwege de overeenkomst zijn er geen additionele middelen voorzien.**

**De Associatieovereenkomst geeft tevens een kader voor de reguliere steun van de EU en bestaat uit programma's die ook al voor de totstandkoming van het verdrag bestonden. Zo heeft de EU voor Oekraïne 3,41 miljard euro vrijgemaakt aan leningen, waarvan 2,2 miljard euro is uitgekeerd. Aan deze leningen zijn voorwaarden verbonden over de economische hervormingen die Oekraïne moet doorvoeren om de economie weer gezond te krijgen. Zo is deze macro-financiële steun vanuit de EU altijd gekoppeld aan een lopend IMF-programma.**

**Daarnaast gaat er geld vanuit het Europees Nabuurschapsbeleid naar Oekraïne. Dat is een programma gericht op de landen rondom Europa, inclusief Oekraïne. Voor de ondersteuning van goed bestuur en corruptiebestrijding in Oekraïne alsook van de Oekraïense economie, stelt de Europese Unie zo'n 130 miljoen euro per jaar beschikbaar. Dit is reguliere EU-steun en vloeit niet voort uit het verdrag. De Nederlandse bijdrage aan de EU-begroting is 5 procent.**

**Nederland ondersteunt op bilaterale basis projecten van het maatschappelijk middenveld en van internationale organisaties in Oekraïne, bijvoorbeeld uit MATRA en het Mensenrechtenfonds. Hieruit worden onder andere projecten op het gebied van de rechtsstaat en anti-corruptie ondersteund. Aangezien dit overwegend meerjarige projecten betreft, fluctueert het exacte bedrag per jaar. Gemiddeld is sinds 2014 circa 12 miljoen euro per jaar begroot aan projecten in Oekraïne. Hierbij zijn uitgaven aan humanitaire hulp inbegrepen gericht op het lenigen van de noden in het door het conflict getroffen Oosten van Oekraïne.**

De leden van de **CDA-fractie** constateren dat de regering ervoor heeft gekozen de Associatieovereenkomst te ratificeren. Zij acht het risico van een intrekking te groot en heeft het dan over «het risico van het vergroten van instabiliteit in Oekraïne, en op de gevolgen voor de capaciteit van de EU om een effectieve speler op het mondiale speelveld te zijn die welvaart en stabiliteit bevordert.»<sup>13</sup> De aan het woord zijnde leden zouden graag wat nader en preciezer zien toegelicht aan welk risico moet worden gedacht en in hoeverre dit Associatieverdrag verder bijdraagt aan de effectiviteit van de EU als speler op het mondiale speelveld?

**Antwoord van het kabinet:**

**Zoals het kabinet ook in zijn Kamerbrief van 31 oktober jl. (kenmerk: Minbuza-2016.725021) heeft aangegeven was en is het kabinet doordrongen van de mogelijke en verwachtbare negatieve gevolgen van een Nederlandse non-ratificatie. Onze nationale nee-stem kan niet los worden gezien van de internationale realiteit.**

<sup>13</sup> TK 34 669, nr. 3, 2016–2017, blz. 3.

**Dit betreft in het bijzonder de gevolgen voor de stabiliteit aan de Europese oostgrens en de relatie met Rusland. Waar de EU via deze Associatieovereenkomst en andere associatieovereenkomsten stabiliteit en welvaart in de regio wil bevorderen, heeft Rusland de Associatieovereenkomst altijd gedwarsboomd. Rusland heeft de Krim geannexeerd. Nederlandse non-ratificatie zou Moskou in de kaart spelen en in Russische ogen een verdeelde EU laten zien die niet in staat is effectief invloed in de nabuurschapsregio uit te oefenen en de relatie met de buurlanden vorm te geven. Juist onze eensgezindheid is het beste antwoord op het Russische buitenlandse beleid dat leidt tot destabilisering aan Europa's grenzen. Onze opvattingen hebben meer gewicht als we als Europa één front vormen, ook waar het de rol van Rusland in Syrië betreft. Non-ratificatie zou negatieve gevolgen hebben voor de capaciteit van de EU een effectieve speler op het mondiale speelveld te zijn die welvaart en stabiliteit bevordert, in het bijzonder aan de Europese buitengrenzen.**

**Daarnaast zijn er de gevolgen voor Oekraïne. De Associatieovereenkomst beoogt Oekraïne te ondersteunen in het streven naar een stabiele democratie. Het risico van instabiliteit in Oekraïne wordt vergroot door het niet in werking treden van de associatieovereenkomst. Dit vergroot op zijn beurt de kans op Russische beïnvloeding in Oekraïne.**

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

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

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

**Antwoord van het kabinet:**

**Tijdens de behandeling van de goedkeuringswet in de Tweede en Eerste Kamer is door het kabinet meermaals gewezen op het belang van het associatieakkoord in geopolitieke context. In aanloop naar het referendum heeft het kabinet het belang van het handelsgedeelte van het akkoord benadrukt. Nederland is immers een handelsland. Daarbij heeft het kabinet ook steeds opgemerkt dat het akkoord bijdraagt aan stabiliteit in de regio. Zo heeft de Minister van Defensie in een opiniestuk benadrukt wat het belang van het akkoord is voor stabiliteit en de invloed van Rusland in de regio, en heeft de Minister van Buitenlandse Zaken in aanloop naar het referendum benadrukt dat een Nederlands nee verwelkomd zou worden in Moskou.**

**Het kabinet wijst er verder op dat de geopolitieke situatie en in het bijzonder de opstelling van Rusland in de periode na het referendum niet significant is verbeterd. Dit komt ook tot uitdrukking in het advies van 8 december 2016 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken waarin het geopolitieke belang van de Associatieovereenkomst specifiek wordt onderstreept, en het AIV-advies van 10 maart 2017, waarin de toenevende geopolitieke dreiging die van Rusland uitgaat wordt uiteengezet.**

Is het aanvaardbaar dat de redenen om een Associatieverdrag te ratificeren door het parlement, na het tekenen van dat Verdrag door de regering en de overige EU-lidstaten, bijgesteld worden? Ziet de regering gevolgen voor de relatie tussen Nederland en Rusland, en tussen de EU en Rusland, indien de Associatieovereenkomst daadwerkelijk in werking treedt? Zo ja, welke gevolgen? Zo nee, waarop baseert de regering dan haar opmerkingen over geopolitieke consequenties van niet-inwerkingtreding, zo vragen de leden van de **SP-fractie en de Partij voor de Dieren-fractie**?

**Antwoord van het kabinet:**

**De Associatieovereenkomst van de EU is niet gericht tegen en gaat niet over Rusland. Het gaat om het bestendigen van onze relatie met een buurland, ten behoeve van stabiliteit en welvaart. De regio in zijn geheel, inclusief Rusland, is gebaat bij het realiseren van deze doelstellingen. Oekraïne heeft als soevereine staat ook zelf gekozen om dit verdrag met de EU aan te gaan. Zoals bekend ziet Moskou dit anders en lijkt het vast te houden aan een oud denken in invloedssferen en zero-sum, waarbij winst voor de ene automatisch verlies voor de andere partij betekent. Rusland heeft daarom getracht de ondertekening van de associatieovereenkomst tegen te houden. Toen het daar aanvankelijk in slaagde maar dit leidde tot massale protesten in Oekraïne ging het over tot de annexatie van de Krim en het destabiliseren van het Oosten van het land. De bekrachtiging van de Associatieovereenkomst door Nederland is een bevestiging dat de EU als geheel Oekraïne steunt in de wens én de commitering zich te ontwikkelen tot moderne rechtsstaat. De inwerkingtreding van het verdrag is een signaal van steun voor Oekraïne. Een verwerping zou daarmee het tegengestelde inhouden.**

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

**Antwoord van het kabinet:**

**De verplichtingen die voortvloeien uit de Associatieovereenkomst staan los van de verplichtingen die voortvloeien uit de Minsk-akkoorden. Oekraïne draagt zelf alle verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Associatieovereenkomst, zoals het versterken van de rechtsstaat, het beperken van de corruptie en het bevorderen van de democratie. Oekraïne maakt naar oordeel van de regering (en van de andere lidstaten van de EU) voldoende vorderingen op dat terrein.**

**Voor de implementatie van de Minsk-akkoorden geldt dat Oekraïne medeverantwoordelijk is samen met Rusland. Op laatstgenoemde partij rust als aanstichter van het conflict een bijzondere verantwoordelijkheid om de veiligheidssituatie te verbeteren en aldus de omstandigheden te creëren waarbinnen zowel Rusland als Oekraïne aan hun verplichtingen onder de Minsk-akkoorden kunnen voldoen.**

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

**Antwoord van het kabinet:**

**Het aangaan van de associatieovereenkomst door de EU met Oekraïne is een uitwerking van het Europees Nabuurschapsbeleid en specifiek het Oostelijk Partnerschap. Het Oostelijk Partnerschap is in 2009 van start gegaan en richt zich op het verdiepen van de samenwerking met de Oostelijke buurlanden van de Unie, met als doel een bijdrage te leveren aan stabiliteit en welvaart in die regio. De associatieovereenkomsten, waarmee politieke associatie en economische integratie met de EU tot stand moeten worden gebracht, zijn hiervoor een belangrijk instrument. De associatieovereenkomsten die de EU met landen in de Nabuurschapsregio heeft afgesloten zijn dus niet gericht tegen Rusland. Het gaat niet om een keuze voor Moskou tegen Brussel. Het gaat om het bestendigen van onze relatie met een buurland, ten behoeve van stabiliteit en welvaart. De regio in zijn geheel, inclusief Rusland, is gebaat bij het realiseren van deze doelstellingen.**

**Overig**

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

**Antwoord van het kabinet:**

**De Europese Commissie heeft op verzoek van Moskou meerdere keren overleg gevoerd met Rusland en met Oekraïne over de voorlopige toepassing van de handelsdelen van de associatieovereenkomst. De EU en Oekraïne hebben zich tijdens dit overleg bereidwillig getoond tegemoet te komen aan de Russische zorgen. Rusland bleek in dit trilateraal overleg echter niet in staat de bezwaren met steekhoudende argumenten te staven, waarna de gesprekken zijn gestaakt. Er is geen overleg geweest over andere onderdelen van de associatieovereenkomst en een dergelijk overleg is ook niet voorzien.**

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

**Antwoord van het kabinet:**

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

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

**Antwoord van het kabinet:**

**De regering van Oekraïne heeft verheugd gereageerd. De Oekraïense president Porosjenko heeft op 23 februari de instemming van de Tweede Kamer met de wet inzake de inwerkingtreding verwelkomd via een Facebookverklaring.**

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

**Antwoord van het kabinet:**

**Het kabinet heeft zich in de afgelopen jaren ingezet voor een EU die zich richt op hoofdzaken en op zaken die lidstaten in gezamenlijkheid beter kunnen oppakken dan elk afzonderlijk. Daarnaast is het van belang dat de EU zich richt op implementatie van de gemaakte afspraken en zich primair inzet op prioritaire beleidsterreinen die het kabinet onder andere in de Kamerbrief over de top in Bratislava heeft opgenomen, zoals migratie, interne en externe veiligheid en een versterking van de interne markt (zie Kamerstuk 21 501-20, nr. 1143). Dit is nog steeds de inzet van het kabinet in deze discussie. In de verschillende scenario's die de Commissie in haar Witboek schetst komen elementen van de inzet van het kabinet in meer of mindere mate terug.**

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

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

**Antwoord van het kabinet:**

**Het kabinet begrijpt de zorgen zoals door de leden van de SGP-fractie verwoord. Het kabinet is van mening dat met het juridisch bindend besluit van staatshoofden en regeringsleiders tegemoet is gekomen aan de belangrijkste zorgen en de zorg ten aanzien van een mogelijk «opstapje» in het bijzonder.**

**Het kabinet hecht eraan dat de democratische legitimiteit van de Europese Unie versterkt wordt. Het kabinet heeft hiertoe gedurende de afgelopen kabinetsperiode ook verschillende voorstellen gedaan, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van versterking van de rol van nationale parlementen en verbetering van de transparantie van het Europees besluitvormingsproces (Zie o.a. Kamerstuk 33 877 nr. 21 en Kamerstuk 21 501-02, nr. 1495). Het kabinet hecht eraan dat het effectief en efficiënt functioneren en daarmee ook het maatschappelijk vertrouwen in de Europese Unie ook regelmatig met de beide Kamers van de Staten-Generaal wordt besproken, zoals tijdens het jaarlijkse debat over de Staat van de Unie.**

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders