

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)

D

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

De regering dankt de leden van de fracties van de PVV en van de SP 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 aanvullende vragen en opmerkingen van de leden van deze fracties. De vragen worden mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking beantwoord. Bij de beantwoording is de indeling gevolgd die in het nader voorlopig verslag is aangebracht.

Associatieovereenkomst

Zien de leden van de **SP-fractie** het juist – gelezen de memorie van antwoord – dat de regering bevestigt dat er inderdaad geen enkele wijziging – hoe groot of klein ook – is aangebracht in de door een ruime meerderheid van de Nederlandse kiezers afgewezen Associatieovereenkomst? Hoe rijmt de regering dan het volstrekt ongewijzigd voorleggen van die Associatieovereenkomst ter inwerkingtreding met de uitspraak van de Minister-President na het referendum van 6 april 2016 dat «bij zo'n nee het verdrag met Oekraïne niet zonder meer geratificeerd kan worden door Nederland», zo vragen deze leden.

De Minister-President heeft na het referendum op 6 april gesteld dat de associatieovereenkomst niet zonder meer kon worden geratificeerd.

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.

Het besluit van staatshoofden en regeringsleiders wijzigt de Associatieovereenkomst niet en vormt evenmin een voorbehoud, maar legt juridisch bindend vast hoe de lidstaten van de Europese Unie op een aantal specifieke punten uitvoering geven aan de Associatieovereenkomst. 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.

Voornoemd besluit en de bijbehorende conclusies van de Europese Raad komen naar het oordeel van het kabinet voldoende tegemoet aan de zorgen uit het maatschappelijk debat voorafgaand aan het raadgevend referendum. Het kabinet is van mening dat hiermee een adequaat antwoord is geformuleerd op de raadgevende uitspraak tot afwijzing van het raadgevend referendum van 6 april 2016 en derhalve Nederland in staat is gesteld de Associatieovereenkomst te ratificeren.

Juridisch bindende verklaring

Zien de leden van de **SP-fractie** – gelezen de memorie van antwoord – het juist dat de zogenoemde «juridisch bindende verklaring» die voor de regering het excuus is geworden in strijd met eerdere uitspraken toch tot ratificering van de associatieovereenkomst over te gaan, inderdaad op geen enkele wijze door verdragspartner Oekraïne is ondertekend en derhalve voor Oekraïne geen enkele bindende werking kan hebben? En dat kennelijk zelfs niet eens overwogen is om Oekraïne tot medeondertekening te brengen? En dat daaruit voor deze leden volgt dat Oekraïne door deze – door de regering zo hoog gewaardeerde – verklaring op werkelijk geen enkele wijze beperkt zal worden in het zich beroepen op alle in het verdrag opgenomen bepalingen over politieke, economische, juridische, militaire en andere samenwerking?

Zien de leden van de SP-fractie het juist – gelezen de memorie van antwoord – dat de regering inmiddels erkent dat de door haar bewerkstelligde «juridisch bindende verklaring» vanwege het niet betrekken van Oekraïne erbij, een geheel andere aard heeft dan een «interpretatieve verklaring» die wordt genoemd in het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, omdat die erop gericht is alle aan het verdrag deelnemende partijen te binden?

De juridische verbindendheid van het besluit van de 28 staatshoofden en regeringsleiders strekt zich strikt genomen niet uit tot Oekraïne. Juridische binding van Oekraïne aan het besluit of formele erkenning van het besluit door Oekraïne is echter ook niet nodig. 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 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, maar wordt 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.

Het besluit wijzigt de Associatieovereenkomst niet. De rechten die Oekraïne aan de Associatieovereenkomst kan ontlenuen zijn niet gewijzigd door het besluit en Oekraïne kan, net als de andere verdragspartijen, een beroep blijven doen op de bepalingen van de Associatieovereenkomst. Rechters moeten echter rekening houden met het besluit bij de uitleg van het Unierecht en het Associatieakkoord in het bijzonder. 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 zaak¹ bepaald dat bij de interpretatie van de EU verdragen rekening moest worden gehouden met het in Edinburgh vastgestelde besluit van staatshoofden en regeringsleiders.

EU-lidmaatschap

De leden van **PVV-fractie** hebben in het voorlopig verslag gevraagd of Oekraïne al een aanvraag heeft ingediend voor lidmaatschap van de EU. Zo dit het geval is, dan worden deze leden graag door de regering geïnformeerd wanneer deze aanvraag heeft plaatsgevonden en hoe de EU-lidstaten hierop hebben gereageerd. De leden van de PVV-fractie ontvangen in dat geval graag de reactie per lidstaat. Mocht dit niet het geval zijn, dan vragen de aan het woord zijnde leden wanneer deze aanvraag voor het EU-lidmaatschap dan wordt verwacht. De regering heeft deze vragen in de memorie van antwoord niet beantwoord. Deze leden verzoeken de regering daarom deze vragen alsnog te beantwoorden.

Zoals in de Memorie van Antwoord reeds is gesteld is een EU-lidmaatschapsaanvraag door Oekraïne niet aan de orde. Oekraïne heeft geen EU-lidmaatschapsaanvraag ingediend en dat wordt ook niet verwacht.

Corruptiebestrijding

Zien de leden van de **SP-fractie** het juist – gelezen de memorie van antwoord – dat de regering van mening is dat – zonder ook maar een enkele tekstwijziging aan te brengen in de Associatieovereenkomst en zonder Oekraïne bij de verklaring te betrekken –, de «juridisch bindende verklaring» «de centrale plaats van corruptiebestrijding binnen de overeenkomst expliciteert» en dat de regering daarmee bedoelt dat corruptiebestrijding door de verklaring nu wel een centrale rol in de overeenkomst krijgt, waar de overeenkomst corruptiebestrijding niet noemt bij de kerndoelstellingen van de overeenkomst? En hoe rijmt de stelling van de regering dat Oekraïne sinds de ingang van de voorlopige toepassing van de Associatieovereenkomst vooruitgang geboekt heeft op verschillende fronten van de corruptiebestrijding, zich met het gegeven dat het land nog steeds als het meest corrupte land van Europa geldt en er van een effectieve bestrijding van corruptie nog steeds geen sprake is volgens internationale experts?

¹ Zaak C-135/08 van 2 maart 2010, r.o. 40.

De Associatieovereenkomst biedt veel handvatten om met Oekraïne te werken aan corruptiebestrijding. Oekraïne heeft op het gebied van corruptiebestrijding een aantal stappen in de goede richting gezet, zoals het oprichten van een anti-corruptiebureau, de inwerkingtreding van een e-declaratiesysteem en de aanneming van een aantal relevante wetten. Deze stappen worden gezet in het kader van de samenwerking zoals de EU deze onder de associatieovereenkomst met Oekraïne vormgeeft. Zoals ook gesteld in de memorie van antwoord, blijven de zorgen over corruptie in Oekraïne echter groot en moet nog veel werk worden verzet.

Het besluit van staatshoofden en regeringsleiders onderstreept dat de strijd tegen corruptie van cruciaal belang is om de betrekkingen tussen de partijen bij de Overeenkomst te verbeteren. Door dit te expliciteren in het besluit, dat aangenomen is door alle staatshoofden en regeringsleiders van de EU, wordt nog eens een krachtig signaal afgegeven dat de EU veel belang hecht aan het tegengaan van corruptie in Oekraïne.

Rechtsstaatsopbouw 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.

Leningen

De EU heeft 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. De leden van de PVV-fractie hebben daarover de volgende vragen. Welke financiële voorwaarden zijn aan deze leningen verbonden, zoals looptijd en verschuldigde rente? Staan er sancties op het niet voldoen aan deze voorwaarden? Zo ja, wat houden deze in? Zo nee, waarom niet? Kan de regering voorts deze leden aangeven wat de rol is van het IMF in deze?

Dit betreft steun vanuit de EU in het kader van macro-financiële assistentie (MFA). Dit instrument kan de EU inzetten in landen gelegen in de nabuurregio waar sprake is van problemen op de betalingsbalans. Een belangrijke voorwaarde van MFA is dat er sprake van bevredigende voortgang op een lopend IMF-programma dient te zijn. Zoals vervat in besluit (EU) 2015/601 van het Europees parlement en de Raad, dd. 15 april 2015, wordt het volledige bedrag van de macrofinanciële bijstand van de Unie aan Oekraïne verstrekt in de vorm van leningen. De Commissie is bevoegd om namens de Unie de nodige financiële middelen te lenen op de kapitaalmarkten of van financiële instellingen, en die middelen vervolgens aan Oekraïne door te lenen. De leningen hebben een looptijd van ten hoogste 15 jaar.

Geopolitiek

Zien de leden van de **SP-fractie** het juist – gelezen de memorie van antwoord – dat de regering inmiddels als een van de hoofddoelstellingen van ratificatie van de Associatieovereenkomst ziet «het ervoor zorgen dat de Europese Unie een verenigd front kan blijven vormen tegen het destabiliserende buitenlandbeleid van Rusland», hoewel die doelstelling op geen enkele wijze genoemd wordt in het betreffende verdrag, en de regering ook nu nog van mening zegt te zijn dat het verdrag op geen enkele manier tegen Rusland gericht zou zijn? Geeft de regering daarmee geen volstrekt andere duiding van de Associatieovereenkomst dan destijds bij de parlementaire behandeling ervan?

Tijdens de behandeling van de goedkeuringswet² in de Tweede en Eerste Kamer is door het kabinet meermaals gewezen op het belang van het associatieakkoord in geopolitieke context. 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.

Het kabinet heeft in zijn Kamerbrief van 31 oktober aangegeven dat Nederlandse non-ratificatie Moskou in de kaart zou spelen. Daarnaast zou non-ratificatie 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. Het kabinet is van mening dat juist onze eensgezindheid het beste antwoord is op het Russische buitenlandse beleid dat leidt tot destabilisering aan Europa's grenzen. Onze opvattingen, binnen alle beleidsterreinen, hebben meer gewicht als we als Europa één front vormen, ook waar het de rol van Rusland in Syrië betreft.

Zien de leden van de SP-fractie het juist dat met name onder druk van de Europese Unie de regering, ondanks de uitslag van het referendum, besloten heeft de ratificatie van de Associatieovereenkomst door te zetten? Moeten de leden van de SP-fractie de uitspraak van de Minister-President dat «het belang van deze overeenkomst veel groter is dan Nederland» in dat licht zien? En wil dat zeggen dat de duidelijke uitspraak van de Nederlandse kiezers het uiteindelijk aflegt tegen de druk vanuit de Europese Unie, zo vragen deze leden.

Tijdens de parlementaire behandeling van de goedkeuringswet heeft het kabinet eveneens gewezen op de rol van Rusland. Er is dus geen sprake van een andere duiding. De associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne als zodanig is enkel gericht op het versterken van de betrekkingen van de EU met dit directe buurland, en heeft géén betrekking op de relatie tussen Oekraïne en Rusland of tussen de EU en Rusland. Zoals bekend ziet Rusland dit desondanks anders en heeft het getracht de ondertekening van de associatieovereenkomst tegen

² 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 (Trb. 2014, 160)

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 Nederlandse afweging rondom ratificatie kan niet los worden gezien van deze door Rusland gecreëerde geopolitieke realiteit. Gezien de ernst van het Russisch optreden blijft het kabinet van mening dat Nederland de EU eenheid niet zou moeten doorbreken. Het besluit van staatshoofden en regeringsleiders, geeft hierbij additionele zekerheden op de voornaamste Nederlandse zorgpunten uit het referendum en maakt ratificatie daarom mogelijk.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders