

Vergaderjaar 2016–2017

34 669

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemene inleiding

Met onderhavig wetsvoorstel wordt de inwerkingtreding van de wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst¹ met Oekraïne geregeld. In deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de geschiedenis van de goedkeuringswet, de keuze tot inwerkingtreding, de referendabiliteit van onderhavig wetsvoorstel en de Koninkrijkspositie.

Geschiedenis van de goedkeuringswet

Op 18 december 2014 is het voorstel van wet 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 (hierna ook: de goedkeuringswet), ingediend bij de Tweede Kamer. Het voorstel is op 7 april 2015 aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 7 juli 2015 aangenomen en op 28 juli 2015 is de goedkeuringswet gepubliceerd.²

Op grond van artikel 4 van de Wrr is de goedkeuringswet referendabel.³ Op 6 april 2016 vond een raadgevend referendum over de goedkeuringswet plaats, nadat door de Kiesraad op 14 oktober 2015 was vastgesteld dat aan de voorwaarden hiervoor was voldaan. De meerderheid (61%) van de opgekomen kiezers heeft zich bij het raadgevend referendum over de goedkeuringswet tegen de wet uitgesproken. 38,21% van de opgekomen kiezers stemde voor en 0,79% stemde blanco. Dit betreft geldige stemmen. Van alle uitgebrachte stemmen was 0,92% ongeldig. Op een totaal aantal van 12.862.658 kiesgerechtigden hebben 4.151.613 kiezers hun stem uitgebracht. Daarmee kwam het opkomstpercentage uit op 32,28%, bij een opkomstdrempel van 30%.

¹ Trb. 2014, 160.

² Stb. 2015, 315. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Zie voor het referendabiliteitsbesluit Stc. 2015, 20054.

II Toelichting bij de keuze tot inwerkingtreding van de goedkeuringswet

Voor en na het raadgevend referendum heeft het kabinet gesteld zorgvuldig te willen omgaan met de uitslag en het gevoerde maatschappelijke debat. Bij brief van 12 april 2016 heeft het kabinet toegelicht dat na het raadgevend referendum de ratificatie door Nederland van de Associatieovereenkomst met Oekraïne niet zonder meer doorgang kon vinden. Eveneens gaf het kabinet aan de noodzakelijke tijd te willen nemen voor een gedegen proces.⁴

Daarbij was een belangrijke overweging dat de Associatieovereenkomst een verdrag betreft, waardoor een Nederlands besluit over ratificatie gevolgen heeft voor de EU-partners en Oekraïne. Het kabinet heeft zich gedurende de hele periode tussen het raadgevend referendum en het indienen van onderhavig wetsvoorstel rekenschap gegeven van een goed uitdrukking gegeven aan de bijzondere context van een nationale nee-stem in een complexe internationale realiteit.

De Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken hebben in deze periode in Brussel, in Kiev en in Den Haag intensief overleg gevoerd. De Minister-President heeft tijdens de Europese Raad van 28 en 29 juni 2016 de situatie uiteengezet en aangegeven dat de overeenkomst niet zonder meer geratificeerd kan worden. Hij heeft onderstreept dat er een acceptabele oplossing gevonden moet worden die tegemoet komt aan de zorgen uit het maatschappelijk debat in aanloop naar het raadgevend referendum. De Minister-President heeft daarbij aangegeven dat deze oplossing een juridisch bindend karakter dient te hebben. Tevens heeft hij benadrukt dat Nederland een dergelijke oplossing niet op de lange baan wil schuiven. Er is in de conclusies van de Europese Raad overeengekomen dat zo spoedig mogelijk een oplossing gevonden wordt die de zorgen adresseert.⁵

In daaropvolgende gesprekken van de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken met hun collega's zijn de contouren verkend van een oplossing, die op voldoende binnenlandspolitiek draagvlak moest kunnen rekenen en tegelijkertijd aanvaardbaar zou moeten zijn voor de andere verdragspartijen. Tijdens de Europese Raad van 20 en 21 oktober 2016 heeft Nederland opnieuw het onderwerp met de Europese partners besproken. De Minister-President heeft daar verslag gedaan van de inspanningen om tot een oplossing te komen.

Op 31 oktober jl. heeft het kabinet een Kamerbrief verstuurd over de opvolging van het raadgevend referendum. Aanleiding vormde de motie van het lid Pechtold c.s.⁶, waarin het kabinet werd opgeroepen voor november duidelijkheid te verschaffen over de uitkomst van het raadgevend referendum. In deze brief heeft het kabinet aangegeven zich in te willen blijven spannen tot de Europese Raad van 15 december om tot een oplossing te komen die recht doet aan het nee en die daarmee tegemoet komt aan de zorgen die naar voren gekomen zijn in het maatschappelijk debat in aanloop naar het raadgevend referendum. In deze Kamerbrief is het kabinet ook nader ingegaan op de gevolgen van mogelijke non-ratificatie van Nederland. De nationale nee-stem kan immers niet los gezien worden van de internationale realiteit. Een besluit van Nederland over ratificatie van de Associatieovereenkomst zal rechtstreeks gevolgen hebben voor de Europese Unie en de lidstaten, en

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 270, nr. 9.

⁵ Conclusies van de bijeenkomst van de Europese Raad (28 juni 2016), EUCO 26/16.

⁶ Kamerstukken II 2015/2016, 34 550, nr. 13.

voor Oekraïne. De gevolgen zien in het bijzonder op de stabiliteit aan de Europese oostgrens en de relatie met Rusland, de situatie in Oekraïne en de rol van de EU als mondiale speler. Zo heeft het kabinet gewezen op de terugkeer van de geopolitiek in de internationale arena die leidt tot destabilisering aan de grenzen van Europa; op het risico van het vergroten van instabiliteit in Oekraïne; en op de gevolgen voor de capaciteit van de EU om een effectieve speler op het mondiale speelveld te zijn die welvaart en stabiliteit bevordert. Een eensgezind en daadkrachtig extern optreden van de EU is alleen maar belangrijker geworden. Gelet op deze internationale context is het van nationaal belang het maximale te doen om een oplossing te zoeken die recht doet aan zowel de uitkomst van het raadgevend referendum als aan het belang van de Associatieovereenkomst en Nederland in staat stelt over te gaan tot ratificatie. Tegen de achtergrond van de geopolitieke afwegingen is daarom gekozen om tot de Europese Raad van 15 december internationaal verder te onderhandelen om een juridisch bindende oplossing te vinden. Indien dit onderhandelingsresultaat bereikt zou worden is door het kabinet gesteld dat onderhavig wetvoorstel zou worden ingediend.

In aanloop naar de Europese Raad van december hebben in het bijzonder de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken zich ingezet om een tevredenstellend onderhandelingsresultaat te behalen. Tijdens de Europese Raad van 15 december jl. hebben de 28 staatshoofden en regeringsleiders een besluit⁷ genomen waarin een juridisch verbindende interpretatie van de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne is neergelegd teneinde de belangrijkste zorgen zoals die in het Nederlandse referendumdebat naar voren zijn gekomen te adresseren.

Inhoud

In het besluit is ten eerste vastgelegd dat de Associatieovereenkomst Oekraïne niet de status van kandidaat-lidstaat voor toetreding tot de Unie verleent en geen toezegging inhoudt tot de toekomstige verlening van die status aan Oekraïne. In het debat in aanloop naar het raadgevend referendum bleek de zorg dat de Associatieovereenkomst een eerste stap naar EU lidmaatschap van Oekraïne zou vormen een wijdverbreide. Uit het op 17 november gepubliceerde onderzoek van de Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON) over kiesgedrag bij het Oekraïne raadgevend referendum bleek deze zorg zelfs van doorslaggevend belang voor de nee-stemmers. De regering acht het daarom van groot belang dat de 28 staatshoofden en regeringsleiders deze zorg in hun besluit adresseren.

In de tweede plaats maakt het besluit duidelijk dat er geen sprake is van een collectieve veiligheidsgarantie voor Oekraïne of een verplichting voor de EU lidstaten tot militaire samenwerking oplegt. Ook hierover bleken in het debat in aanloop naar het raadgevend referendum bij de nee-stemmers grote zorgen te leven. Gevolg van het besluit van de 28 staatshoofden en regeringsleiders is dat in artikel 10 van de Associatieovereenkomst geen collectieve veiligheidsgarantie voor Oekraïne mag worden gelezen noch een verplichting voor EU lidstaten tot militaire bijstand. 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 (personeel, materieel, expertise of een combinatie hiervan) te leveren in geval van eventuele

⁷ Besluit van de staatshoofden en regeringsleiders van de 28 lidstaten van de Europese Unie, in het kader van de Europese Raad bijeen, inzake de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, Bijlage bij de Conclusies van de bijeenkomst van de Europese Raad van 15 december 2016, EUCO 34/16 en Trb. 2017, 7.

(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.

Ten derde is geëxpliciteerd dat er geen rechten worden verleend aan Oekraïense werknemers op toegang tot de EU arbeidsmarkt. Het is de bevoegdheid van lidstaten zelf te bepalen of zij, en hoeveel, werknemers uit derde landen wensen toe te laten tot hun grondgebied. Ten vierde is vastgelegd dat de Associatieovereenkomst geen verplichting inhoudt tot additionele financiële steun aan Oekraïne.

Ten slotte is in het besluit van staatshoofden en regeringsleiders vastgelegd dat versterking van de rechtsstaat en in het bijzonder corruptiebestrijding een centraal onderdeel zijn van de Associatieovereenkomst. 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. Corruptie is inderdaad een groot probleem. Onvrede hierover onder de Oekraïense bevolking was een van de redenen voor de Maidan revolutie. De Associatieovereenkomst biedt veel handvatten om met Oekraïne te werken aan corruptiebestrijding. Rechtsstaatoopbouw 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 2016⁸ 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.

Vorm en juridische binding

De regering is van oordeel dat een besluit van de staatshoofden en regeringsleiders de juiste manier is om recht te doen aan de Nederlandse zorgen. Evenals in eerdere gevallen waarin de EU staatshoofden en regeringsleiders een vergelijkbaar besluit hebben genomen, zoals met betrekking tot de zorgen van het Ierse volk over het Lissabonverdrag van juni 2009 en meer recentelijk met betrekking tot een nieuw arrangement voor het Verenigd Koninkrijk binnen de Europese Unie van februari 2016, wordt met het besluit 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. 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.⁹

Het besluit van staatshoofden en regeringsleiders is een gezaghebbend instrument met internationaalrechtelijk gewicht. De Juridisch Adviseur van de Europese Raad stelt vast dat het besluit een uiteenzetting vormt

⁸ Advies van de Juridische Dienst van de Raad, doc. 15577/16.

⁹ Advies van de Raadsadvocaat van de Europese Raad, EUCO 37/16.

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. De lidstaten verbinden zich op het hoogste niveau andere interpretaties van de Associatieovereenkomst op de in het besluit neergelegde terreinen uit te sluiten. De regering acht deze vaststelling van bijzonder belang. Het besluit vormt aldus een beschermingsmaatregel tegen verdergaande interpretaties van de Associatieovereenkomst.

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 zaak¹⁰ bepaald dat bij de interpretatie van de EU verdragen rekening moest 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 ook besluiten van staatshoofden en regeringsleiders tot het over te nemen EU acquis behoren. Het aanpassen of het herroepen van het besluit is slechts mogelijk als alle 28 lidstaten hier in onderlinge overeenstemming mee akkoord gaan. Het besluit van de staatshoofden en regeringsleiders is van toepassing zodra Nederland de ratificatieprocedure heeft voltooid en de Europese Unie deze heeft gesloten.

Oekraïne heeft op 16 december 2016 de inspanningen van de EU lidstaten verwelkomd om met dit besluit de inwerkingtreding van het verdrag mogelijk te maken. De President van Oekraïne heeft in een verklaring na de Europese Raad van 15 december 2016 aangegeven het besluit te zien als een noodzakelijke stap in de richting van inwerkingtreding van het associatieakkoord. Naar oordeel van de Raad van State zou deze verklaring beschouwd kunnen worden als een aanvaarding dat het besluit van 15 december 2016 betrekking heeft op de Associatieovereenkomst zoals bedoeld in artikel 31, tweede lid, onder b), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht en derhalve onderdeel uitmaakt van de context die bij de uitleg van dit verdrag betrokken moet worden. Strikt genomen strekt de juridische verbindendheid van het besluit van de 28 staatshoofden en regeringsleiders zich echter niet uit tot Oekraïne. Aangezien het besluit weergeeft hoe van de zijde van de EU lidstaten bepalingen uit het verdrag moeten worden geïnterpreteerd, is dit in de praktijk ook voor Oekraïne bepalend.

Naast het besluit van staatshoofden en regeringsleiders in het kader van de Europese Raad bijeen heeft de Europese Raad van 15 december ook conclusies aangenomen waarin rekenschap wordt gegeven van het feit dat de uitkomst van het raadgevend referendum van 6 april 2016 alsook de zorgen die door Nederland zijn geuit nopen tot een voor alle partijen bevredigende oplossing. In dat licht neemt de Europese Raad kennis van het besluit van staatshoofden en regeringsleiders, dat aan zijn conclusies is gehecht.¹¹

¹⁰ Zaak C-135/08 van 2 maart 2010, r.o. 40.

¹¹ Conclusies van de bijeenkomst van de Europese Raad (15 december 2016), SN 93/16.

Het besluit van staatshoofden en regeringsleiders in het kader van de Europese Raad bijeen en de bijbehorende conclusies van de Europese Raad komen naar het oordeel van de regering voldoende tegemoet aan de zorgen uit het maatschappelijk debat voorafgaand aan het raadgevend referendum. De regering 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.

III Gevolgen van de inwerkingtreding

Indien onderhavig wetsvoorstel wordt aanvaard en in werking treedt, zal ook de goedkeuringswet in werking treden. Met de goedkeuring van de overeenkomst door het Nederlandse parlement wordt de regering bevoegd tot nederlegging van een Nederlandse akte van bekrachtiging of goedkeuring.

Inwerkingtreding Associatieovereenkomst

Op grond van artikel 486, tweede lid, treedt de Associatieovereenkomst met Oekraïne slechts in werking als de laatste akte van bekrachtiging of van goedkeuring is neergelegd bij het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie. De Associatieovereenkomst zal in werking treden op de eerste dag van de tweede maand volgende op de datum waarop de laatste akte van ratificatie of van goedkeuring is neergelegd. Op het moment van indienen van onderhavig wetsvoorstel hebben alleen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en Nederland nog geen akte neergelegd.

Voorlopige toepassing EU-delen

De Associatieovereenkomst wordt, in afwachting van de inwerkingtreding, reeds deels voorlopig toegepast. Dit is als procedure in algemene zin vastgelegd in de EU-verdragen (artikel 218, lid 5 VWEU) en is gebruikelijk voor dit type Associatieovereenkomsten. De voorlopige toepassing betreft enkel de delen die onder de competentie van de EU vallen. Dit principe is ook vastgelegd in artikel 486 van de Associatieovereenkomst.

De voorlopige toepassing van bepaalde onderdelen van de Associatieovereenkomst is op 1 november 2014 ingegaan. Per Raadsbesluit is vastgelegd welke delen van het verdrag dit betreft.¹² 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.¹³ Met inwerkingtreding van de Associatieovereenkomst vervalt de voorlopige toepassing van delen van de overeenkomst.

IV Wet raadgevend referendum

Met de indiening van dit wetsvoorstel houdende regeling van de inwerkingtreding van de goedkeuringswet wordt uitvoering gegeven aan de verplichting in artikel 11 van de Wet raadgevend referendum dat bij een onherroepelijk geworden raadgevende uitspraak tot afwijzing, zo spoedig mogelijk een voorstel van wet wordt ingediend dat uitsluitend strekt tot intrekking van de wet of tot regeling van de inwerkingtreding van de wet. Op grond van artikel 5, onderdeel g, van de Wrr kan geen raadgevend referendum worden gehouden over onderhavig wetsvoorstel.

¹² Besluit 2014/295/EU, Pb L 161 en Besluit 2014/668/EU, Pb L 278.

¹³ Besluit 2014/691/EU, Pb L 289.

V Koninkrijkspositie

Aangezien de goedkeuringswet alleen voor het Europese deel van Nederland zal gelden, geldt onderhavig wetsvoorstel eveneens alleen voor het Europese deel van Nederland.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen