

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. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 22 februari 2017

De regering dankt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar nader verslag met betrekking tot het voorstel van wet tot regeling van de inwerkingtreding van bovengenoemde wet. De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de desbetreffende fractie. In deze nota naar aanleiding van het nader verslag worden de vragen van de commissie, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, beantwoord, waarbij de volgorde van vragen wordt aangehouden.

1. Wat is de basis voor de gekozen thema's in het inlegvel en de aannahme dat dit voor de tegenstemmers voldoende zou zijn om alsnog akkoord te gaan met het verdrag?

Voor en na het raadgevend referendum over de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne heeft het kabinet gesteld zorgvuldig te willen omgaan met de uitslag en het gevoerde maatschappelijke debat. Het kabinet heeft direct na het raadgevend referendum gezegd dat de Associatieovereenkomst met Oekraïne in het licht van de uitslag niet zonder meer geratificeerd kon worden. Het kabinet heeft vervolgens 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. Het is uiteraard lastig het maatschappelijk debat precies te analyseren. Voor- en tegenstanders van de associatieovereenkomst hebben zich op verschillende momenten publiekelijk – in de geschreven pers, op radio en televisie, 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 Associatieovereenkomst 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 komt naar het oordeel van de regering tegemoet aan deze zorgen uit het maatschappelijk debat voorafgaand aan het raadgevend referendum. Deze punten zijn met het besluit verduidelijkt door middel van een eenduidige interpretatie van alle EU lidstaten.

2. Kan de regering de studie op basis waarvan de zorgen van de nee-stemmers, die kennelijk door dit inlegvel geadresseerd worden, zijn vastgesteld aan de Kamer doen toekomen?

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 1. De regering heeft geen studie doen verrichten naar de beweegredenen van de stemmers. Wel publiceerde de Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON) op 17 november de resultaten van het Nationaal Referendum Onderzoek 2016 over het kiesgedrag bij het Oekraïne raadgevend referendum. Dit onderzoek is de Kamer bekend. Verwezen wordt verder naar vraag 7.

3. Hoe weet de regering dat deze (behoorlijk lege) verklaring voor de tegenstemmers voldoende is om alsnog in te stemmen met goedkeuring van het verdrag?

Verwezen wordt naar de antwoorden op de vragen 1 en 2.

4. Klopt het dat de eerste alinea van het inlegvel luidt: «Hoewel de overeenkomst strekt tot de totstandbrenging van nauwe en langdurige betrekkingen tussen de partijen bij de overeenkomst op basis van gemeenschappelijke waarden, verleent zij Oekraïne niet de status van kandidaat-lidstaat voor toetreding tot de Unie en houdt zij geen toezegging tot de toekomstige verlening van die status aan Oekraïne in.»?

De hierboven aangehaalde passage staat onder A in het 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.

5. Staat er ergens in het associatieverdrag een artikel dat aanleiding zou kunnen zijn voor iemand om te denken dat dit verdrag Oekraïne de status van kandidaat-lid verleent? Zo ja, waar staat dat dan?

In het debat in aanloop naar het raadgevend referendum bleek, alhoewel dat niet letterlijk in de Associatieovereenkomst staat, de zorg dat de Associatieovereenkomst een eerste stap naar EU lidmaatschap van Oekraïne zou vormen een wijidverbreide. In het besluit is 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.

6. Staat er ergens in het associatieverdrag een artikel dat aanleiding zou kunnen zijn voor iemand om te denken dat dit verdrag Oekraïne de toezegging tot de toekomstige verlening van de status van kandidaat-lid aan Oekraïne verleent? Zo ja, waar staat dat dan en waaruit kan dit worden afgeleid?

In het debat in aanloop naar het raadgevend referendum bleek, alhoewel dat niet letterlijk in de Associatieovereenkomst staat, de zorg dat de Associatieovereenkomst een eerste stap naar EU lidmaatschap van Oekraïne zou vormen een wijdverbreide. In het besluit is 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.

7. Waarop baseert de regering de zinsnede «Uit het op 17 november gepubliceerde onderzoek van de Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON) over kiesgedrag bij het Oekraïne raadgevend referendum bleek deze zorg [de angst voor lidmaatschap] zelfs van doorslaggevend belang voor de nee-stemmers.»?

Op 17 november publiceerde de Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON) de resultaten van het Nationaal Referendum Onderzoek 2016 over het kiesgedrag bij het Oekraïne raadgevend referendum. Uit dit onderzoek komt naar voren (p. 18 en verder) dat de respondenten zelf als belangrijkste reden om tegen te stemmen noemden de angst dat Oekraïne te corrupt is om deel te nemen aan de associatieovereenkomst. Een tweede belangrijke reden om tegen de overeenkomst te stemmen is gerelateerd aan eventueel EU-lidmaatschap. De onderzoekers merken op dat «(n)iet minder dan 16,6% van de respondenten [aan]geeft dat ze bang zijn dat de overeenkomst een eerste stap is voor Oekraïne om lid te worden van de EU.» Een derde relatief veel voorkomende reden is dat men de tegenstem als een signaal tegen de EU zag. De onderzoekers voegen hieraan toe dat voor zover de tegenstem al gezien kan worden als een stem over de EU, «dan is het vooral als een stem tegen de toetreding van Oekraïne tot de EU. Toetreding van Oekraïne tot de EU is sowieso erg impopulair bij de respondenten: slechts 9,4% is hier voorstander van (en 62,8% is hier tegen)».

De onderzoekers onderzochten ook de perceptie van de argumenten van het voor- en tegen-kamp. Twee argumenten uit het tegen-kamp werden expliciet onderzocht: de overeenkomst zou kunnen leiden tot spanningen met Rusland en het zou een eerste stap zijn naar lidmaatschap tot de EU. Voor de nee-stemmers onder de respondenten bleek het eerste argument «niet erg doorslaggevend», aldus de onderzoekers, potentieel EU-lidmaatschap bleek veel overtuigender. In de woorden van de onderzoekers (p.24): «een derde van de mensen die het met de Ruslandstelling eens was stemde voor, maar bijna alle mensen die het met de EU-lidmaatschap stelling eens waren stemden tegen – bij de groep die het er «helemaal eens» mee was, was dat zelfs 100%».

8. Hoeveel procent van de nee-stemmers gaf «Angst dat Oekraïne lid wordt van de EU» op als reden om tegen te stemmen?

Zie antwoord op vraag 7. In het SKON onderzoek is een steekproef gedaan onder respondenten, waarbij hen gevraagd is wat hun belangrijkste reden was om tegen te stemmen. 16,6% gaf hierop aan «dat ze bang zijn dat de overeenkomst een eerste stap is voor Oekraïne om lid te worden van de EU».

9. Wat zou de uitslag van het referendum geweest zijn als alle nee-stemmers die aangaven dat «Angst dat Oekraïne lid wordt van de EU» een reden was voor hun nee-stem, «ja» gestemd hadden in plaats van «nee» bij het referendum?

Dit valt uit het SKON onderzoek niet af te leiden.

10. Hoe vaak komt het woord «lidmaatschap» voor in de 2.135 pagina's van de associatieovereenkomst? Slaat het woord lidmaatschap in ook maar één van die gevallen op lidmaatschap van de Unie? Zo ja, waar?

In de Associatieovereenkomst staat viermaal het woord «lidmaatschap», alhoewel dat niet refereert aan lidmaatschap van de Europese Unie.

11. Klopt het dat de tweede alinea van het inlegvel luidt: «De Overeenkomst bevestigt de samenwerking met Oekraïne op het gebied van veiligheid, met name inzake conflictpreventie, crisisbeheersing en niet-verspreiding van massavernietigingswapens. De tekst behelst geen verplichting voor de Unie of de lidstaten om collectieve veiligheidsgaranties of andere militaire steun of bijstand aan Oekraïne te verstrekken?»?

De hierboven aangehaalde passage staat onder B in het 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.

12. Is de Europese Unie ooit een verplichting aangegaan voor haar leden tot een collectieve veiligheidsgarantie? Zo ja, wanneer en hoe is dat gebeurd?

De EU-lidstaten hebben via de wederzijdse bijstandsclausule (art. 42, lid 7, VEU) onderling de plicht om, indien een van de lidstaten op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen, overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties.

13. Waar in het associatieverdrag zou de indruk kunnen ontstaan dat het verdrag een collectieve veiligheidsgarantie behelst?

Onder tegenstanders van de Associatieovereenkomst, zo werd duidelijk in het maatschappelijk debat in aanloop naar het raadgevend referendum, bestond het beeld dat de Associatieovereenkomst een collectieve bijstandsclausule in zou houden. In het besluit van staatshoofden en regeringsleiders is vastgelegd dat eventuele interpretaties van het verdrag die de collectieve bijstandsclausule zouden inhouden niet als zodanig kunnen worden toegepast.

14. Op welke wijze zou het verdrag de indruk kunnen wekken dat er een verplichting voor de Unie of de lidstaten ontstaat om militaire steun of bijstand aan Oekraïne te verstrekken?

In artikel 10 van de Associatieovereenkomst wordt vastgelegd dat de partijen de praktische samenwerking op het vlak van conflictpreventie en crisisbeheer intensiveren. In het maatschappelijk debat in aanloop naar het raadgevend referendum is bij verschillende optredens in de media door tegenstanders van de Associatieovereenkomst gesuggereerd dat dit een collectieve bijstandsclausule zou impliceren. Met het besluit is vastgelegd dat de passages in de Associatieovereenkomst over militaire samenwerking geen verplichting tot militaire bijstand inhouden.

15. Wat voegt het tweede punt van de verklaring toe, nu Nederland zelf een verklaring deponereert over artikel 10?

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.

16. Klopt het dat het derde punt van de verklaring luidt: «De Overeenkomst beoogt uitdrukkelijk de mobiliteit van burgers te verbeteren, maar verleent onderdanen van Oekraïne of burgers van de Unie niet het recht om zich vrijelijk te vestigen of vrijelijk te werken op het grondgebied van de lidstaten, respectievelijk Oekraïne. De Overeenkomst laat het recht van de lidstaten onverlet, zelf te bepalen hoeveel onderdanen van Oekraïne tot hun grondgebied worden toegelaten teneinde daar al dan niet in loondienst arbeid te verrichten»?

De hierboven aangehaalde passage staat onder C in het 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.

17. Uit welk artikel van het verdrag zou iemand kunnen afleiden dat het recht om zich vrijelijk te vestigen of vrijelijk te werken op het grondgebied van de lidstaten uit het verdrag zou voortvloeien?

In het debat in aanloop naar het raadgevend referendum bleek, alhoewel dat niet letterlijk in de Associatieovereenkomst staat, de zorg dat door de Associatieovereenkomst Nederland overspoeld zou worden door goedkope arbeidskrachten een wijdverbreide. In het besluit is vastgelegd dat de Associatieovereenkomst Oekraïense onderdanen niet het recht verleent zich vrijelijk te vestigen of vrijelijk te werken op het grondgebied van lidstaten.

18. Klopt het dat dit derde punt geen enkele betrekking heeft op visumverlening?

Zoals het kabinet al eerder heeft gemeld staat het proces van visumliberalisatie voor Oekraïne los van de Associatieovereenkomst. Voor visumaangelegenheden is separate besluitvorming nodig door de Raad en het Europese Parlement op basis van een voorstel van de Commissie. Dit is een separaat proces, waarover uw Kamer middels een BNC-fiche op 27 mei 2016 is geïnformeerd [DIE-297172/2016].

19. Is de Minister-President, die een centrale rol gespeeld heeft in de onderhandelingen, bereid om aanwezig te zijn bij de plenaire behandeling van deze regeling?

Ja.

20. Wat zijn de belangrijkste zaken die in het inlegvel geregeld zijn en die zonder het inlegvel niet geregeld zouden zijn?

Het besluit bindt de Europese lidstaten juridisch 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. Uit het maatschappelijk debat in aanloop naar het raadgevend referendum bleek dat er onduidelijkheid bestond over elementen van de Associatieovereenkomst. Verwezen wordt verder naar

het antwoord op vraag 1. Deze punten zijn met dit besluit verduidelijkt door middel van een eenduidige interpretatie van alle EU lidstaten.

21. Hoe vaak heeft de Minister-President de president van Oekraïne ontmoet of gesproken de afgelopen twee jaar?

De Minister-President heeft in de afgelopen twee jaar met enige regelmaat met de president van Oekraïne gesproken, zowel telefonisch als en marge van internationale bijeenkomsten. Zoals gebruikelijk doet het kabinet, in verband de noodzakelijke vertrouwelijkheid in het diplomatieke verkeer, hier geen verdere mededelingen over.

22. Wil de Nederlandse regering aan de president van Oekraïne vragen of de Oekraïense regering het inlegvel accepteert in de zin van het Verdrag van Wenen en of de regering dat officieel wil bevestigen?

Het gaat hier over onderwerpen waarover de besluitvorming aan de zijde van de Europese Unie en haar lidstaten ligt. De regering acht de formele erkenning van het besluit door Oekraïne daarom niet nodig.

23. Is de Nederlandse regering van mening dat Oekraïne het inlegvel officieel geaccepteerd heeft? Zo ja op basis waarvan concludeert de regering dat?

Of de verklaring van president Porosjenko van 16 december 2016 waarin hij de inspanningen van de EU lidstaten heeft verwelkomd om met dit besluit de inwerkingtreding van het verdrag mogelijk te maken en heeft gesteld het besluit te zien als een noodzakelijke stap in de richting van inwerkingtreding van het associatieakkoord, als een aanvaarding van het besluit van staatshoofden en regeringsleiders moet worden geïnterpreteerd in de zin van Weens verdragenverdrag en het internationaal gewoonterecht, valt naar het oordeel van de regering niet met zekerheid te stellen. Dat hoeft ook niet. Juridische binding aan het besluit voor Oekraïne of formele erkenning van het besluit door Oekraïne is immers niet nodig, omdat het hier gaat over onderwerpen waarover de besluitvorming aan de zijde van de Europese Unie en haar lidstaten ligt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders