

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 januari 2017 en het nader rapport d.d. 27 januari 2017, aangeboden aan de Koning door de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 december 2016, no. 2016002267, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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 memorie van toelichting.

Omdat het referendum van 6 april 2016 heeft geleid tot een «raadgevende uitspraak tot afwijzing», is op grond van artikel 11 Wet raadgevend referendum (Wrr) indiening van een wetsvoorstel vereist dat de intrekking of de inwerkingtreding regelt van de goedkeuringswet voor de Associatie-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

overeenkomst tussen de EU en Oekraïne. Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot regeling van de inwerkingtreding van de goedkeuringswet.²

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de toelichting aanvulling behoeft met betrekking tot het rechtskarakter en de juridische betekenis van het besluit van 15 december 2016.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 december 2016, no. 2016002267, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 januari 2017, nr. W02.16.0426/II, bied ik U hierbij aan.

1. Inleiding

Op 15 december 2016 hebben de 28 staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten, in het kader van de Europese Raad bijeen, een besluit genomen waarin een interpretatie van onderdelen van de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne is opgenomen.³ Het besluit bindt de EU-lidstaten aan een interpretatie van de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne, legt vast hoe de EU-lidstaten de Associatieovereenkomst 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, aldus de toelichting. Gesteld wordt dat het besluit van 15 december 2016 een gezaghebbend instrument met internationaalrechtelijk gewicht is.⁴

2. Rechtskarakter besluit

In de toelichting wordt het besluit vergeleken met besluiten van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten voor het aanpakken van bepaalde problemen die door de regering van een EU-lidstaat aan de orde waren gesteld na een referendum in die staat – bijvoorbeeld door Ierland over het Verdrag van Lissabon in 2009 – of voor een nieuwe regeling voor het Verenigd Koninkrijk binnen de EU.⁵ Het huidige besluit verschilt evenwel van de genoemde eerdere besluiten in de zin dat het niet is genomen door alle betrokken partijen; het besluit is genomen door de 28 staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten, in het kader van de Europese Raad bijeen, en niet (mede) door Oekraïne. De toelichting vermeldt met het oog daarop dat de juridische verbindendheid van het besluit zich strikt genomen niet uitstrekt 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 evenwel ook voor Oekraïne bepalend, aldus de toelichting.⁶

² Eerder is reeds een initiatiefwetsvoorstel tot intrekking van dezelfde goedkeuringswet ingediend door de Tweede Kamerleden Wilders en Bosma (Kamerstukken II 2015/16, 34 449, nr. 1–3). In het advies daarover is de Afdeling ingegaan op de relevante internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke aspecten en heeft zij onder meer aandacht gevraagd voor het beginsel van Unietrouw jegens de andere bij de Associatieovereenkomst betrokken partijen (Kamerstukken II 2015/16, 34 449, nr. 4). Zie nadien ook Briefadvies Adviesraad Internationale Vraagstukken, Associatieovereenkomst EU-Oekraïne: de noodzaak tot ratificatie, No. 30, december 2016.

³ 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.

⁴ Toelichting, paragraaf II, onder Vorm en juridische binding.

⁵ Conclusies van het voorzitterschap van 18/19 juni 2009, document 11225/2/09 REV2 en PB 2016, C 69 I/01, Annex I.

⁶ Toelichting, paragraaf II, onder Vorm en juridische binding.

Uit de toelichting wordt gelet op het bovenstaande onvoldoende duidelijk wat, gelet op de positie van de Oekraïne, het rechtskarakter van het besluit is. In de toelichting wordt met name niet ingegaan op de vraag of Oekraïne het besluit heeft erkend⁷ als een instrument dat betrekking heeft op het verdrag en derhalve beschouwd moet worden als een «instrument» in de zin van artikel 31, tweede lid, onder b), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.^{8, 9} Het antwoord op die vraag is van belang voor de interpretatie van het verdrag en voor de mate waarin het besluit van 15 december van 2016 daarbij een rol kan spelen op een wijze die ook voor Oekraïne juridische betekenis heeft.¹⁰

Met het oog op het bovenstaande wijst de Afdeling op de verklaring die de President van Oekraïne na de Europese Raad van 15 december 2016 heeft uitgebracht. Daarin wordt gesteld:

«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.»¹¹

Deze verklaring zou 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 verdragenrecht¹² en derhalve onderdeel uitmaakt van de context die bij de uitleg van dit verdrag betrokken moet worden.¹³

⁷ In de authentieke Engelse tekst van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht: «accepted».

⁸ Artikel 31 (General rule of interpretation) luidt als volgt:

- 1 A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.
- 2 The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes:
 - (a) any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connection with the conclusion of the treaty;
 - (b) any instrument which was made by one or more parties in connection with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.
- 3 There shall be taken into account, together with the context:
 - (a) any subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions;
 - (b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation;
 - (c) any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties.
- 4 A special meaning shall be given to a term if it is established that the parties so intended.

⁹ Een andere mogelijkheid zou wellicht kunnen zijn dat het besluit is te beschouwen als een «subsequent agreement between the parties regarding the interpretation of the treaty or the application of its provisions» in de zin van artikel 31, derde lid, onder a).

¹⁰ In het advies van de Raadsadvocaat van de Europese Raad (EUO 37/16) is onder punt 5 in dat verband opgemerkt dat het duidelijk is dat, tenzij Oekraïne verklaart het Besluit te aanvaarden, de bepalingen ervan geen interpretatief instrument kunnen zijn dat voor Oekraïne bindend is op grond van artikel 31, lid 2, onder b), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.

¹¹ Zie de volledige verklaring op de Facebookpagina van de President van Oekraïne: https://www.facebook.com/petroporoshenko/photos/a.474415552692842.1073741828.474409562693441/906060729528320/?type=3&hc_ref=PAGES_TIMELINE.

¹² Zie Mark E. Villiger, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, blz. 430, N 19 bij artikel 31: «The other parties need at least to have acquiesced in the instrument.»

¹³ In dit verband is ook van belang dat een «instrument» tot stand moet zijn gekomen «in connection with the conclusion of the treaty», zoals artikel 31, tweede lid, onderdeel b, vereist. Wat de betekenis hiervan is, is niet precies duidelijk; Op grond van de literatuur zijn verschillende interpretaties mogelijk. Gelet daarop kan verdedigd worden dat afspraken die tot aan de ratificatie en inwerkingtreding van een verdrag totstandgekomen zijn, te beschouwen zijn als een «instrument» in de zin van artikel 31, tweede lid, onderdeel b. Zie hierover U. Linderfalk, On the Interpretation of Treaties, 2007, blz. 148–151 en O. Dörr & K. Schmalenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties, A Commentary, blz. 550–551.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan in het licht van de opmerking in de memorie van toelichting dat het besluit van 15 december 2016 een gezaghebbend instrument met internationaal-rechtelijk gewicht is.

2. Rechtskarakter besluit

In haar advies merkt de Afdeling 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 memorie van toelichting onvoldoende duidelijk wordt wat het rechtskarakter van het besluit is. De memorie van toelichting is in paragraaf II aangevuld op dit punt.

3. Juridische betekenis

De toelichting vermeldt dat het besluit van 15 december 2016 en de bijbehorende conclusies van de Europese Raad naar het oordeel van de regering voldoende tegemoet komen aan de zorgen uit het maatschappelijk debat voorafgaand aan het raadgevend referendum. In de toelichting wordt opgemerkt dat met het oog daarop door het besluit de lidstaten zich op het hoogste niveau verbinden andere interpretaties van de Associatieovereenkomst op de in het besluit neergelegde terreinen uit te sluiten.¹⁴ 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.¹⁵

Over wat het besluit in juridische zin wel en niet betekent is de toelichting echter nog niet voldoende expliciet. Het in de toelichting genoemde advies van de raadsadvocaat van de Europese Raad stelt dat het besluit niets wijzigt aan de inhoud van de Associatieovereenkomst en evenmin een voorbehoud vormt ten aanzien van de Associatieovereenkomst.¹⁶ Uit de toelichting blijkt niet met zoveel woorden of de regering deze opvatting deelt. Tijdens het debat in de Tweede Kamer van 20 december 2016 heeft de Minister-President echter verklaard dat de tekst van het associatieakkoord niet wordt gewijzigd; de meerwaarde van het besluit, aldus de Minister-President, ligt er in dat juridisch bindend wordt vastgelegd hoe de lidstaten van de Europese Unie op een aantal specifieke punten omgaan met het associatieakkoord.¹⁷

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het vorengenoemde aan te vullen.

3. Juridische betekenis

In haar advies merkt de Afdeling bovendien op dat de memorie van toelichting nog niet voldoende expliciet is over de vraag wat het besluit in juridische zin wel en niet betekent. De memorie van toelichting is in paragraaf II aangevuld op dit punt.

¹⁴ Toelichting, paragraaf II, onder Vorm en juridische binding.

¹⁵ Toelichting, paragraaf II, onder Vorm en juridische binding.

¹⁶ Advies van de Raadsadvocaat van de Europese Raad, onder punt 10 (EUCO 37/16).

¹⁷ Handelingen II 2016/17, nr. 37, item 36, blz. 31.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders