

REFERENDUM ASSOCIATIEVERDRAG OEKRAÏNE 6 APRIL 2016

*Onbelichte feiten en wetenswaardigheden
per ultimo februari 2016*



*Dit boekje is geschreven om de leden en introducées van de Oost-Europa
& Centraal-Azie tafel op de Koninklijke Industriële Grootte Club te
informereren.*

Auteur: mw. mr. drs. H.M.A. over de Linden

Advocaat bij Rechta Advocatuur B.V.

Promovenda aan de Rijksuniversiteit van Groningen

DRIE ANTWOORDEN VANUIT JURIDISCH PERSPECTIEF OP TELKENS TERUGKERENDE VRAGEN

**De vragen en antwoorden zijn níet gericht op het komen tot een
JA of NEE**

DRIE ISSUES WAAR DE NEDERLANDSE MEDIA HET NOOIT OVER HEEFT?

**Voorbeelden van issues en problemen zijn er in overvloed, er is
gekozen voor de meest voor de hand liggende**

DRIE REDENEN WAAROM RUSLAND HEEFT GEREAGEERD ZOALS HET HEEFT GEDAAN IN 2014

**Er wordt geen standpunt ingenomen of een mening
verkondigd, juridische feiten worden weergegeven**

Doel van dit boekje is om kort en bondig een aantal punten aan de orde te stellen. Er wordt teruggaan tot de kern: wat zijn partijen op papier overeengekomen en waar bevonden zich de voorzienbare fricties.

DRIE ANTWOORDEN VANUIT JURIDISCH PERSPECTIEF OP TELKENS TERUGKERENDE VRAGEN

1. IS HET ASSOCIATIEVERDRAG ALLEEN EEN HANDELSVERDRAG OF IS HET MEER?

Ja, het associatieverdrag met Oekraïne is méér dan een vrijhandelsverdrag. Dit blijkt onder andere uit de verdragstekst zelf die ook gaat over een gemeenschappelijk veiligheids-, en defensiebeleid (GVDB) en een gemeenschappelijk veiligheids-, en buitenlands beleid (GBVB). In het voorwoord van het verdrag staat dat en art. 7 en 10 spreken van: *“Versterkte deelname van Oekraïne aan civiele en militaire operaties inzake crisisbeheer onder leiding van de EU”*. Het behoeft geen betoog om te begrijpen wat hier de consequenties van zijn nu er telkens wordt gesproken over de crisis in de relatie met Rusland (het woord oorlog wordt stelselmatig vermeden).

Ja, want waar wij helemaal niets over hebben gehoord in de landelijke media was dat vanwege *politieke prioriteit* op 21 maart 2014 alle politieke hoofdstukken van het associatieverdrag zijn getekend. Deze versnelde ondertekening was het gevolg van een op 6 maart 2014 genomen resolutie door de Europese staatshoofden, welke door Van Rompuy is toegelicht¹. Dit betekende dat op 6 maart 2014 het besluit werd genomen de

¹ European Council, The President, Brussels 6 march 2014 (EUCO 55/14): p. 2, 6^e alinea:.

preambule, artikel 1 (de doelen), Titel I (algemene principes), II (politieke dialoog en hervormingen, politieke associatie samenwerking en convergentie op het gebied van gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) en titel VII (institutionele, algemene en eindbepalingen) te ondertekenen, hetgeen op 21 maart 2014 is gebeurd².

Reden tot het besluit van het met spoed ondertekenen van de politieke hoofdstukken was aldus de verklaring van de Europese Raad dit rond wilde hebben voor de Oekraïense verkiezingen van 25 mei 2014³.

Waar wij wél over zijn ingelicht is dat op 27 juni 2014 het associatieverdrag is getekend. Dit betrof dus alleen het resterende deel: Titel IV: “Handel en handelsgerelateerde onderwerpen”. Thans gaat het referendum over het gehele verdrag en niet over één of meer titels daaruit.

2. IS HET ASSOCIATIEVERDRAG WEL NODIG ALS HET ALLEEN EEN HANDELSVERDRAG IS?

Nee, afgezien van het feit dat hier heel veel over kan worden gezegd, worden hierna twee voorbeelden aangevoerd blijkkende van het feit dat het verdrag niet nodig is als het echt alleen een vrijhandelsverdrag zou zijn.

² Verordening EU 374/2014, 16 april 2014.

³ <http://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/european-council/2014/03/06/>

1. Het Partnership and Cooperation Agreement (PCA) uit 1994, in werking getreden in 1997 is een vrijhandelsverdrag tussen Nederland en Oekraïne met de intentie om te komen tot een vrijhandelszone.

Het verdrag trad in werking voor de periode van tien jaar met verlengingsmogelijkheid. Wat betreft handel heeft het verdrag in grote lijnen dezelfde doelstellingen:

- (Art 4): het tot stand brengen van een onderlinge vrijhandelszone.
- Hoofdstuk IV van het PCA gaat helemaal over handel. Alles is daar netjes uitgewerkt. Ook kent dat verdrag veel bijlagen en appendixen. Het PCA had verder kunnen worden uitgebreid (geamendeerd of voorzien van nieuwe artikelen en bijlagen) in plaats van een associatieverdrag op te stellen indien het inderdaad uitsluitend om handel te doen was.

De voortgang van Oekraïne is jaarlijks vastgelegd in de zogeheten landenrapporten. De landenrapporten geven een beeld van Oekraïne, een land waar in de loop der jaren niet veel verbetering is opgetreden⁴. De landenrapporten zijn opgesteld als een schoolmeester die zijn leerlingen beoordeelt.

Zonder op het hiernavolgende diep in te gaan is het wel op zijn plaats om aan te geven dat ook Rusland een PCA met de EU had. Het verdrag is in dezelfde tijd tot stand gekomen en is in veel opzichten vergelijkbaar met het PCA tussen Oekraïne en de EU. De verlengingsonderhandelingen zijn in 2007 gestart, maar vanwege eisen over en weer is het nimmer tot een verlenging gekomen. Critici zeggen dat het belangrijkste struikelblok voor de Russen was:

⁴ http://eeas.europa.eu/enp/documents/progress-reports/index_en.htm

het door de EU niet als grootmacht worden behandeld maar als de schoolmeester. De grote issues van de EU richting Rusland waren de mensenrechten en de rule of law. Hier zou de basis kunnen liggen voor wat thans als een boemerang op de EU is afgekomen.

2. Geheel los van het associatieverdrag is er via - wat de EU zelf de *fast track* goedkeuring noemt - een EU verordening van het EP en de Europese commissie van 16 april 2014 vastgesteld: “on the reduction or elimination of customs duties on goods originating in Ukraine”⁵.

Met andere woorden: zó kan het ook, een EU verordening en douanerechten zijn afgeschaft. De verordening bevat honderden pagina's aan bijlagen met productcodes en de douaneafspraken.

Echter, nu het associatieverdrag is gericht op ***economische integratie*** en ***politieke associatie*** is het begrijpelijk dat de EU heeft getracht in het verdrag veel meer te regelen dan een vrijhandelsverdrag, dit alles om de vele gigantische risico's enigszins te kunnen indammen of beheersen en het voor de westerse ondernemer ook echt interessant te kunnen maken.

3. IS TOETREDING TOT DE EU HET UITEINDELIJKE DOEL?

Ja, toetreding ís het uiteindelijke doel. Dit blijkt onder andere uit art. 49 van het verdrag betreffende de Europese Unie (TEU). Het blijkt ook uit hetgeen onder andere door het Europese Parlement (EP) is gezegd (maar ook op andere momenten door

⁵ EU verordening nr. 374/2014. OJ, 2014,L 118/1

onder andere Van Rompy bij ondertekening op 27 juni 2014) én het blijkt uit het associatieverdrag zelf.

Art. 49 TEU toetreding nieuwe lidstaten tot de Europese Unie, procedure, voorwaarden:

“Elke Europese staat die de in artikel 6, lid 1⁶, genoemde beginselen in acht neemt, kan verzoeken lid te worden van de Unie. Hij richt zijn verzoek tot de Raad, die besluit met eenparigheid van stemmen na de commissie te hebben geraadpleegd en na instemming van het Europees parlement, dat zich uitspreekt bij volstrekte meerderheid van zijn leden”.

Dat toetreding feitelijk tot de mogelijkheden behoort blijkt ook uit het feit dat de EU telkens benadrukt dat Oekraïne = Europa. Uit artikel 49 TEU blijkt dat het een basisvoorwaarde is om een toetredingsverzoek in te dienen. Voor het geval er eerder enig misverstand bestond over of Oekraïne Europees is, dan is het nu duidelijk aangezien de EU bij voortduring bevestigt dat Oekraïne Europees is.

Voorts wordt ook in een resolutie van het EP van 27 februari 2014⁷ expliciet gezegd dat het EP blij is met de recente erkenning van de Europese Commissie dat het associatieverdrag en de DCFTA geen einddoel in de EU-Oekraïne samenwerking zijn, dat art. 49 van TEU zich richt tot alle Europese staten, inclusief Oekraïne, dat lid van de

⁶ Artikel 6 lid 1 waarnaar verwezen wordt luidt: De unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.

⁷ Punt 24: P7_TA(2014)0170

EU kan worden, wanneer het de principes van democratie, de fundamentele vrijheden en mensen-, en minderheidsrechten naleeft alsmede de rule of law.

Dat toetreding het uiteindelijke doel is blijkt een jaar later nog altijd uit stukken van het EP, januari 2015:

“Herhaalt in dit verband zijn standpunt dat de associatieovereenkomst niet het einddoel in de betrekkingen tussen de EU en Oekraïne vormt; wijst er voorts op dat Oekraïne, overeenkomstig artikel 49 VEU, net als alle andere Europese landen een Europees perspectief heeft en het EU-lidmaatschap kan aanvragen”⁸.

Mocht men nog altijd niet overtuigd zijn, dan nog een bewijs uit het verdrag zelf dat toetreding wel het uiteindelijke doel is: in het verdrag wordt verwezen naar de bepalingen uit het **acquis communautaire**. Het acquis is het *lichaam* van gemeenschappelijke rechten en verplichtingen en bindend voor alle EU lidstaten. Het is aan constante verandering onderhevig⁹. Oekraïne zal op grond van het verdrag (meer specifiek de artt. 124 en 152) de wetten aanpassen aan EU wetten. Elk land dat lid wil worden van de EU zal eerst moeten voldoen aan het acquis communautaire. Het kost een aantal jaren om dat in de nationale wetgeving te implementeren. Zodra dit is gebeurd kan het lidmaatschap van de EU worden aangevraagd.

⁸ Resolutie van het Europese parlement van 15 januari 2015 over de situatie in Oekraïne (2014/2965(RSP)).

⁹ Meer informatie over het acquis communautaire:
http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/acquis_en.htm

DRIE VOORBEELDEN: WAAROM HEEFT DE NEDERLANDSE MEDIA HET HIER NOOIT OVER?

De afbeelding spreekt voor zich: oliepijpleidingen (en uitgangen) in Oekraïne.



1. Het Oekraïense perspectief.
 - Toetreding is het doel, anders is zowel politiek als bevolking niet meer gemotiveerd.
 - Visumvrij reizen, anders ook niet gemotiveerd.
 - Niet alleen vrij verkeer van goederen en diensten, maar ook van werknemers. (Hooggespannen verwachtingen: elke

Oekraïner kan vrij reizen naar het Westen om daar te gaan werken).

- Kapitaalinjecties: financiële en economische assistentie (van IMF, Wereldbank, EU etc.)

Bovenstaande punten komen in de onderhandelingen en toespraken telkens terug. Ook toenmalig president Yanukovich had het er op de beruchte Vilniustop op 29 november 2013 over: financiële-, en economische assistentie, macro-financiële assistentie en een oproep voor actieve participatie van de EU en internationale financiële instituties.

Wat opvalt in de **toespraak van toenmalig president Yanukovich** dat hij niet zegt dat hij niet gaat tekenen. Hij herbevestigt dat Oekraïne de intentie heeft om in de nabije toekomst het associatieverdrag te tekenen (....) En daarbij noemt hij een vijfstappenplan: vooral over wat de EU allemaal moet (zie bovenstaande alinea) en dat tegenstrijdigheden en de problemen in de handel met Rusland moeten worden opgelost.

Feiten over Oekraïne die zakendoen lastig maken:

- De Oekraïense munt (grivna) is niet inwisselbaar (niet convertibel) en is onderhevig aan zeer hoge, zo niet hyperinflatie;
- USD en EUR niet tot nauwelijks voorhanden in Oekraïne
- Zakendoen werkt kapitaalvlucht in de hand want geen Oekraïner zal valuta die hij met handelstransactie verdient op een bankrekening in Oekraïne willen hebben omdat het niet zeker is dat je de valuta kunt opnemen of overmaken op het moment dat jij dat wilt;
- Er zijn nog altijd Russische banken in Oekraïne en nagenoeg geen Westerse bank met een bankfunctie (en al

helemaal geen Nederlandse bank). Er zijn wel westerse banken die vanuit het Westen grote transacties van multinationals financieren.

2. Het Nederlandse perspectief:

- Prettig voor Brussel: Oekraïne creëert heel veel banen voor EU ambtenaren die in-, en met Oekraïne werkzaam zijn. De functies zijn uitsluitend beschikbaar voor personen met 5 jaar werkervaring binnen een EU instelling (...) en worden zéér goed betaald als het om een baan in Oekraïne gaat (hardshipcountry). De gemiddelde Nederlander heeft geen idee van hoeveel EU adviseurs er in Oekraïne rondlopen. Geen enkel probleem, het geeft alleen wel aan dat degenen die het beleid bepalen daar persoonlijk belang bij hebben.
 - Het associatieverdrag zal inderdaad handel met Oekraïne makkelijker maken omdat het voor de Oekraïners héél moeilijk wordt om te exporteren vanwege de vereiste standaarden (EU certificering: dit is kostbaar en heel tijdrovend). Het staat ook expliciet in het verdrag: dat Oekraïne af moet van de GOST-standaarden (nog daterend uit de Sovjet-Unie) en over moet stappen op EU certificering. In dat opzicht heeft elke EU ondernemer een grote voorgrond.
3. Zou het verdrag een *geniepig* verdrag kunnen worden genoemd? Zo ja, waarom?

Het lijkt erop dat veel wat het PCA niet had en wat handig zou zijn bij het betrekken van Oekraïne bij de EU, is opgenomen in het associatieverdrag. Het verdrag kan ook een *bypass verdrag* worden genoemd. We hadden het al over het GDVB en GBVB en over het *acquis communautaire*, maar het gaat ook om zaken zoals:

Zeer veel bepalingen over procederen en rechtsmiddelen, een hoofdstuk over milieuprojecten, ruimtevaart (satellietnavigatiesystemen, aardobservatie, lanceersystemen = art. 371), maritieme samenwerking (uitwisseling van informatie, overdracht van maritieme knowhow = art. 412. Allemaal onderwerpen die niet direct geassocieerd worden met een vrijhandelsverdrag.

Op het bypass effect wordt nog teruggekomen onder het kopje Rusland.

DRIE REDENEN WAAROM RUSLAND HEEFT GEREAGEERD ZOALS ZIJ HEEFT GEDAAN

1. Allereerst de situatie op de Krim vóór annexatie/overgang naar Rusland. Ter illustratie over wat daar is gebeurd, beter gezegd *niet* is gebeurd, wordt het artikel van schrijver dezes, mw. mr. drs. H.M.A. over de Linden dat in het Financieele Dagblad van 16 februari 2016 is geplaatst hier als afbeelding ingevoegd.

Rusland en de Krim

Jonathan Holslag schrijft in het FD van 12 februari dat 'nu pas' het strategisch belang van de Krim duidelijk wordt. De Krim is al eeuwenlang strijdtoneel vanwege zijn strategische ligging. Het Europees Parlement (EP) zegt al in januari 2008 in een resolutie 'dat de Zwarte-Zeevloot met als thuishaven Sebastopol op de Krim een tot nu toe onopgeloste kwestie is die reeds aanleiding heeft gegeven tot een zekere wrijving tussen de regeringen van Rusland en Oekraïne'. Het EP spoort de EU aan werk te maken van deze kwestie en nauwer samen te werken met de regeringen van Rusland en Oekraïne en herhaalt dit verzoek in 2011. Opmerkelijk, omdat de EU vanaf het uiteenvallen van de Sovjet-Unie zowel ten opzichte van Rusland als Oekraïne beleid heeft ontwikkeld over zo ongeveer elk onderwerp van het maatschappelijk

leven, maar nooit de veiligheidsuitdaging Krim heeft opgepakt. In 1997 is door Rusland en Oekraïne het Zwarte Zeevloot verdrag getekend, hetgeen inhield dat Rusland voor 25 jaar, met mogelijkheid tot verlenging, zijn Zwarte Zeevloot op de Krim mocht stationeren. Zowel voor Oekraïne als voor Rusland was het thans door Rusland (in april 2014) opgezegde verdrag heel belangrijk. Hogere wiskunde is niet nodig om de kans te berekenen dat de situatie zou escaleren wanneer Rusland op basis van een geldend verdrag haar Zwarte Zeevloot op de Krim heeft gestationeerd terwijl de Krim onder de bepalingen van het EU associatieverdrag valt, welk verdrag een gemeenschappelijk veiligheids-, en defensiebeleid kent. Zou de Zwarte Zee nu ook grijs zien als destijds de veiligheidsuitdagingen met beleid waren aangepakt?

Mw. mr.dr.s. Heleen over de Linden, Groningen

2. Gezien het feit dat het associatieverdrag méér is dan een handelsverdrag betekent dit dat ná ondertekening daarvan Oekraïne feitelijk bij het EU gemeenschappelijk veiligheids-,

RECHTa®

advocaat
www.rechta.com

en buitenlands beleid is betrokken. Het is begrijpelijk dat een situatie waarbij de Russische Zwarte Zeevloot op basis van een begin 2014 nog geldend verdrag¹⁰ met Oekraïne, gestationeerd op de Krim en Sebastopol zich niet verdraagt met het associatieverdrag. Ook is het begrijpelijk dat Oekraïne, dat een vierde plaats inneemt op de wereldranglijst als het gaat om wapenproductie (in Oost-Oekraïne), zich niet verdraagt met het associatieverdrag. Daarbij komt dat een aanzienlijk deel van het Russisch defensiemateriaal traditiegetrouw uit Oekraïne werd betrokken, waaronder (gevechts) helicopters, maar ook veel onderdelen en metalen.

3. Over bypass gesproken. Er worden in het associatieverdrag zoals gezegd veel artikelen besteed aan geschillenbeslechting. Het is opmerkelijk, niet alleen vanwege het simpele feit dát er zoveel artikelen aan worden besteed, maar ook omdat Oekraïne van groot belang is als het om energie (leveranciers of doorvoer) gaat. In een spraakmakende zaak die is beslist bij het Haagse internationale arbitragehof, heeft Rusland de toepasselijkheid van het Energy Charter betwist. Mogelijk heeft de EU er groot belang bij via het associatieverdrag een nieuwe vorm van rechtsmacht wordt gecreëerd als het om energiegeschillen gaat. (Niet bewezen dat het zo is).

¹⁰ Op 1 april 2014 is het verdrag door Rusland opgezegd. 'Het verdrag tussen Oekraïne en Rusland inzake de status en voorwaarden waaronder van de Zwarte zeevloot op het grondgebied van Oekraïne aanwezig is' (letterlijke naam van het verdrag) is getekend op 28 mei 1997. Het verdrag zou in 2017 aflopen en is in april 2010 op voorhand verlengd met 25 jaar, zodat het zou hebben gelopen tot 2042.

Resumerend

Zonder voor-, of tegen het associatieverdrag te zijn kan het volgende bij een afweging om te gaan stemmen van belang zijn.

Volg de opiniepeilers: wanneer de nee-stemmers de overhand lijken te gaan krijgen kan het als ja-stemmer raadzaam zijn om thuis te blijven zodat de kiesdrempel niet wordt gehaald.

En dan nog iets heel anders: de wet-, en regelgeving van de EU laat veel te wensen over. Afgezien van het niet-democratische gehalte van de EU zelf waar vaak over wordt geklaagd is het volgende punt op zijn minst opmerkelijk en het tweede punt zelfs in strijd met de EU beginselen.

Opmerkelijk: de sanctieregelingen tegen personen en entiteiten die Oekraïense overheidstegoeden zouden hebben verduisterd. De plaatsing op de sanctielijst bleek niet aan de formele voorwaarden te voldoen zodat een aantal van hen deze plaatsing heeft aangevochten bij het Hof van Justitie in Luxemburg en heeft gewonnen. Het arrest geeft goed weer hoe de Raad (EU) haar standpunt verdedigt en hoe de rechter het daar uiteindelijk niet mee eens is. In het Financieele Dagblad van 2 februari 2016 is een reactie op een uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 28 januari 2016¹¹ van schrijver dezès opgenomen, welke hierbij als afbeelding wordt ingevoegd.

Mogelijk strijdig met EU of nationaal recht: Na ratificatie vormt het associatieverdrag ook een integraal onderdeel van de Oekraïense rechtsorde. Op grond van art. 19 lid 2 van “de wet op internationale

¹¹ Uitspraak Hof van Justitie Luxemburg: T331/14, T332/14/T341-14/T434-14, 28 januari 2016.

verdragen van Oekraïne”, gaat verdragenrecht boven nationaal recht. Een uitzondering daarop vormt strijdigheid met de Oekraïense grondwet. Zo kan het zijn dat bepalingen uit het associatieverdrag in tegenspraak zijn met de Oekraïense grondwet.

Het gegeven dat het acquis communautaire een EU aangelegenheid is met alle implementeringsgevolgen van dien, zet aan het denken. Oekraïense instituties nemen niet deel aan de beslissingsprocedures inzake het acquis maar zijn wel verplicht het in de eigen rechtsorde op te nemen. Indien al geïmplementeerd dan dienen de wijzigen telkens te worden doorgevoerd. Hoe verhoudt dit zich met grondwettelijke beginselen zoals legitimiteit en soevereiniteit?

Vragen/opmerkingen/opening tot discussie:

Heleen over de Linden.

E-mail: info@rechta.com

Tel. 06-21280276

Aan deze informatie kunnen geen rechten worden ontleend. De tekst is met de grootst mogelijke zorg samengesteld. Desalniettemin kan het voorkomen dat er onvolledigheden of onjuistheden in voorkomen. Alle rechten voorbehouden. Rechta Advocatuur B.V. 7 maart 2016. Uiteraard liggen de auteursrechten van de ingekopieerde artikelen uit het Financieele Dagblad bij het Financieele Dagblad.

ISBN: 978-90-823379-1-4

RECHTA[®]

advocatuur

www.rechta.com

EU staat niet sterk met sancties

Heleen over de Linden

Het FD van 29 januari schrijft: 'Nog even en Rusland doet weer mee', een dag nadat de Europese Unie een nederlaag leed in haar sanctiebeleid. Op 28 januari hebben vier personen uit de directe entourage van de voormalige Oekraïense president Yanukovich, van wie het vermogen in de EU op grond van de sancties is bevroren, die regeling met succes aangevochten bij het Europese Hof van Justitie in Luxemburg. Het Hof oordeelde dat er geen voldoende solide feitelijke grondslag is om eigendommen van personen te bevriezen. Hoe heeft de EU deze verordening (nr. 208/2014) kunnen afkondigen terwijl een eerstejaars rechtenstudent weet dat eenieder recht heeft op een ongestoord genot van zijn of haar eigendom. Zonder rechtelijke toestemming (tot het leggen van conservatoir beslag) of een rechterlijk vonnis mag daar niet aan worden getornd.

De suggestie 'Rusland doet weer mee' kan eerder worden opgevat als een laatste redmiddel van de EU. Voorkomen moet worden dat de circa 150 personen en entiteiten op de volledige sanctielijst met succes bij het Hof een beroep doen op ontvriazing (unfreeze) van hun bezittingen in de EU, dan dat werkelijk sprake is van een zich verbeterend zakelijk klimaat. Wanneer de sancties zijn opgeheven komt het belang om te procederen te vervallen en zal een zaak, voor zover nog aanhangig, om die reden niet-ontvankelijk worden verdaard.

Mw. mr. drs. H.M.A. over de Linden is promovenda aan de Rijksuniversiteit Groningen.