



Oekraïnerferendum: 10 vragen en antwoorden door juristen van het RENFORCE onderzoekscentrum van de Universiteit Utrecht.

Op 6 april word je om je mening gevraagd in een referendum. De vraag is of je instemt met de Associatieovereenkomst van de EU met Oekraïne. Heb je voordat je naar de stembus gaat behoefte aan wat neutrale en onderbouwde informatie? Juristen van het RENFORCE onderzoekscentrum van de Universiteit Utrecht zetten een en ander voor je op een rijtje. Door prof.mr. Linda Senden, dr. Narin Idriz en mr. Pauline Phoa LL.M.

1. Wat is een associatieovereenkomst?

Dat is een soort contract waarin de EU-landen met een ander land afspreken hoe ze met elkaar omgaan. Niet alleen de handel wordt zo geregeld, ook bijvoorbeeld politieke samenwerking en bescherming van mensenrechten. Er zijn verschillende soorten overeenkomsten. Als er dingen in staan die deels onder de bevoegdheden van de Europese Unie vallen en deels onder die van de lidstaten zelf heeft de overeenkomst een 'gemengd karakter'. Dan moet het apart door alle landen bevestigd worden. Deze associatieovereenkomst met Oekraïne is er zo-een. Alle andere EU-landen hebben inmiddels geratificeerd, hun parlementen hebben goedkeuring verleend. In Nederland is dat ook zo, maar is er ook voor gekozen om jou via een referendum advies te vragen over wat het parlement zou moeten beslissen. Zie bijvoorbeeld ook de site van Europa Nu voor meer informatie over de inhoud.

Toelichting:

Handel en politieke samenwerking

Vrijere handel is doorgaans een belangrijk onderdeel van Associatieovereenkomsten. Maar het zijn niet slechts handelsverdragen. Ze gaan ook over zaken als politieke samenwerking, samenwerking op het gebied van buitenlands- en veiligheidsbeleid, en de bestrijding van illegale migratie, corruptie, terrorisme, etc. Politieke samenwerking



maakte altijd al onderdeel uit van Associatieovereenkomsten. Maar sinds het Verdrag van Lissabon is het een essentieel onderdeel. Dat komt omdat Artikel 21 VEU de Unie opdraagt om “de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de beginselen van het internationaal recht” in haar internationale betrekkingen te bevestigen en te ondersteunen.

‘Gemengd karakter’ en bevoegdheden

Als Associatieovereenkomsten gebieden van politieke samenwerking bevatten waarop de lidstaten bevoegdheden hebben behouden, hebben zij een ‘gemengd’ rechtskarakter. Dit betekent dat zowel de Unie, als iedere lidstaat afzonderlijk, de overeenkomst moet tekenen en ratificeren. Dat is ook het geval bij de EU-Oekraïne Associatieovereenkomst. Ratificatie door alle lidstaten is niet nodig als het alleen om handelsverdragen gaat, want die vallen onder de exclusieve bevoegdheden van de Unie (Art. 3(1)e VWEU). Exclusieve bevoegdheid van de EU betekent dat op die gebieden uitsluitend de Unie bevoegd is tot handelen, en dat de lidstaten slechts bevoegd zijn voor zover de Unie hen daartoe machtigt (Art. 2(1) VWEU).

De bredere context

De Associatieovereenkomst met Oekraïne maakt deel uit van een serie Associatieovereenkomsten die op de EU-top in Praag in mei 2009 is afgesproken. Die serie vormt het Oostelijke Partnerschap tussen de EU en zes van haar oostelijke buurlanden: Armenië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Georgië, Moldavië en Oekraïne. Het Oostelijke Partnerschap is op haar beurt onderdeel van het overkoepelende Europese Nabuurschapsbeleid. Dat heeft tot doel naburige landen te stabiliseren en hen te ondersteunen in hun proces om volledig werkende democratieën te worden.

2. Hoe is de EU tot deze Associatieovereenkomst met Oekraïne gekomen? Ging dat anders dan bij andere Associatieovereenkomsten?

Nee, het besluitvormingsproces van de Associatieovereenkomst met Oekraïne was niet anders dan dat van andere overeenkomsten van hetzelfde type. De procedure van Art. 218 VWEU is gevolgd. Dat



houdt in dat alle nationale regeringen betrokken zijn geweest, vanaf het begin van het proces tot aan de goedkeuring en ondertekening. Ook heeft elke regering met het eindresultaat ingestemd. Maar zoals gezegd, dat was nog niet genoeg. Niet alleen het Europees Parlement, maar ook ieder nationaal parlement van elk EU-land moet nog apart instemmen. Er heeft dus veel parlementaire controle plaatsgevonden, op zowel Europees als nationaal niveau. Eens in de vijf jaar kunnen we naar de stembus om de leden van het Europees Parlement te kiezen die dit soort dingen mede voor ons moeten regelen.

Toelichting:

De Raad (de ministers van alle lidstaten) gaf op 22 januari 2007 de Europese Commissie toestemming en instructies om onderhandelingen te openen over de inhoud van de Associatieovereenkomst met Oekraïne. Na jarenlange onderhandelingen besloot de Raad op 17 maart 2014 unaniem tot toestemming voor ondertekening van de overeenkomst. De Raad ondertekende de overeenkomst op 21 maart en 27 juni 2014. Op 16 september 2014 stemde het Europees Parlement in, volgens Art. 218(6)(a)(i) VWEU. Voordat de overeenkomst volledig in werking kan treden moet iedere lidstaat haar nog ratificeren, overeenkomstig de eigen grondwettelijke vereisten. Dat houdt meestal in: goedkeuring door de nationale parlementen (zie ook Art. 486 Associatieovereenkomst Oekraïne).

3. Klopt het dat delen van de Associatieovereenkomst al uitgevoerd worden? Hoe is dat mogelijk zonder de volledige ratificatie door alle lidstaten?

Formeel is nog geen enkel onderdeel van de Associatieovereenkomst in werking getreden. Maar sommige onderdelen zijn van 'voorlopige toepassing'. Dat zijn vooral de handelsgerelateerde onderdelen die onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen. Juridisch gezien is er geen verschil tussen voorlopige toepassing en inwerkingtreding (Art. 486(5) AO). De onderdelen die vallen onder nationale bevoegdheden zijn uitgesloten van voorlopige toepassing, zoals buitenlands- en veiligheidsbeleid, migratie, databescherming en de strijd tegen criminaliteit, terrorisme, corruptie of geldwitwassing.



Toelichting:

Niet uitzonderlijk

Voorlopige toepassing is niet iets bijzonders, dat gebeurt bij andere overeenkomsten ook. Het is volledig in overeenstemming met zowel het internationaal als het Europees recht. Zo bepaalt artikel 25 van het Weens Verdragenverdrag dat een (deel van een) verdrag voorlopig toegepast kan worden als dat in het verdrag zelf is geregeld. In de Associatieovereenkomst met Oekraïne wordt dit geregeld in Art. 486(3) en (4). Voorlopige toepassing is natuurlijk niet bedoeld om van permanente aard te zijn, maar er is geen tijdslimiet afgesproken in de Associatieovereenkomst.

Redenen voor voorlopige toepassing

Het Verdrag betreffende de Werking van de EU voorziet (in Artikel 218(5)) in voorlopige toepassing omdat het vaak erg lang duurt voordat het hele proces van ratificatie in alle 28 lidstaten doorlopen is. De Raad van ministers geeft dan toestemming voor de voorlopige toepassing. Dat is precies wat de Raad van ministers heeft gedaan met zijn drietal besluiten van 17 maart 2014 (2014/295/EU, Pb L 161/1), 23 juni 2014 (2014/668/EU, Pb L 278/1) en 29 september 2014 (2014/691/EU, Pb L 289/1).

Welke onderdelen

In de Associatieovereenkomst met Oekraïne geldt de voorlopige toepassing voor de Algemene Beginselen, de Politieke Dialoog en Hervorming, Samenwerking en Convergentie op het Vlak van Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, en de Institutionele, Algemene en Slotbepalingen. In het besluit staat dat de voorlopige toepassing van die onderdelen geen afbreuk doet aan de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten. De onderdelen die over handel gaan zijn ook van voorlopige toepassing, want die vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de EU. De voorlopige toepassing geldt dus niet voor die onderdelen die binnen de nationale bevoegdheden vallen.



4. Leiden Associatieovereenkomsten tot toekomstig lidmaatschap van de EU?

Niet noodzakelijk. Sommige Associatieovereenkomsten stellen lidmaatschap in het vooruitzicht, andere niet. EU-lidmaatschap is in elk geval afhankelijk van het aannemen van alle bestaande EU-regels door de kandidaat-lidstaat. Het vereist hoe dan ook onderhandeling en sluiting van een nieuw verdrag waarmee alle lidstaten en hun parlementen moeten instemmen.

Toelichting:

Andere landen en toekomstig lidmaatschap

De eerste Associatieovereenkomsten werden in de jaren '60 gesloten met Griekenland en met Turkije. Zij stelden nadrukkelijk lidmaatschap in het vooruitzicht. De aanhef van de overeenkomst met Turkije stelt duidelijk dat de overeenkomst bedoeld is om de toetreding van Turkije tot de Gemeenschap "in een later stadium te vergemakkelijken". Het is inmiddels zeer de vraag of die toetreding door Turkije ooit zal plaatsvinden, terwijl Griekenland al wel veel eerder lid is geworden. De Associatieovereenkomsten met Malta en Cyprus stelden geen lidmaatschap in het vooruitzicht. Maar er was in de jaren '90 zoveel goede politieke wil dat deze landen onderdeel werden van het pre-toetredingsbeleid ten aanzien van de Centraal- en Oosteuropese landen. Die traden uiteindelijk in 2004 toe tot de EU.

Lange weg

De toetreding van nieuwe lidstaten is een lang proces dat uitgebreide onderhandelingen vereist in vijftig hoofdstukken/gebieden die het geheel van het bestaande Europees recht beslaan (het zgn. *acquis communautaire*). Dat proces kan alleen uitmonden in lidmaatschap na de voorbereiding van een Toetredingsovereenkomst. Die overeenkomst moet worden ondertekend en geratificeerd door alle lidstaten overeenkomstig hun grondwettelijke vereisten, na instemming van het Europees Parlement. Van associatie naar toetreding is dus een lange weg, zelfs wanneer een Associatieovereenkomst nadrukkelijk in een toekomstig lidmaatschap voorziet. Uiteindelijk is de eventuele toetreding niet een juridische vraag: het hangt volledig af van de politieke wil van de lidstaten in de toekomst.

Uitzicht op toetreding tot de EU voor Oekraïne

In de tekst van de overeenkomststaat geen enkele verwijzing naar een



toekomstige mogelijkheid voor Oekraïne om tot de EU toe te treden. Van de zijde van de EU is er dus geen juridisch of politiek commitment voor toetreding. In de aanhef wordt Oekraïne erkend als “Europees” land, dat een gezamenlijke geschiedenis en gezamenlijke waarden deelt met de lidstaten van de EU. “Opmerkend dat Oekraïne belang hecht aan zijn Europese identiteit”, erkent de EU in de aanhef van de overeenkomst “de Europese ambities van Oekraïne” en juicht het “de keuze voor Europa” toe. De mogelijkheid tot toetreding in de toekomst van dit “Europees land” wordt dus niet bij voorbaat uitgesloten. Maar er wordt geen expliciete toezegging gedaan. Het doel van de huidige Associatieovereenkomst is om “geleidelijke toenadering tussen de partijen te bewerkstelligen op basis van gemeenschappelijke waarden en nauwe en geprivilegieerde banden”, aldus Art. 1(2)(a) AO.

5. Wat houdt de Associatieovereenkomst in?

De Associatieovereenkomst gaat over politieke samenwerking en economische integratie. Het zet een vrijhandelsruimte op; de zogenaamde Deep and Comprehensive Free Trade Area (“DCFTA”). Dat gaat over zaken als belastingen op import en export, toegang tot elkaars markten voor diensten en investeringen, gelijkwaardige concurrentie, auteursrechten, milieubescherming, etc. Dit verdrag met Oekraïne wijkt af van andere verdragen omdat het strenge voorwaarden stelt: Oekraïne krijgt pas toegang tot onze markt als het aan bepaalde politieke en economische voorwaarden voldoet, met name uitvoering en naleving van regels met betrekking tot bijvoorbeeld respect voor mensenrechten en vrij verkeer van diensten en vennootschappen. Dat gaat vrij ver: we spreken af dat we op allerlei manieren ter plekke komen controleren of ze zich wel aan de afspraken houden.

Toelichting:

Politieke samenwerking en economische integratie

De overeenkomst zorgt voor een verbeterde politieke dialoog en een geleidelijke toenadering van het buitenlands- en veiligheidsbeleid. De Associatieovereenkomst met Oekraïne behoort tot de “nieuwe generatie” associatieovereenkomsten. Die gaan verder dan het verwijderen van im- en exportheffingen en het instellen van een vrij



verkeer van goederen. Ze halen ook barrières weg voor het vrije dienstenverkeer, de vestigingsvrijheid van ondernemingen en investeringen. Maar het vrij verkeer van werknemers valt buiten de overeenkomst.

Stapsgewijze toenadering

Ook voorzien de nieuwe generatie associatieovereenkomsten in gelijktrekken van regels op terreinen zoals het mededingingsrecht, aanbestedingsrecht, bescherming van intellectueel eigendomsrecht, milieubescherming, etc. Op die manier voorziet het Associatieverdrag met Oekraïne in een stapsgewijze, maar uitgebreide toenadering tot de EU. Deze verplichtingen staan in Bijlage VII van de overeenkomst en beslaan meer dan 80 Europese richtlijnen en verordeningen. Het tijdspad voor de verschillende gebieden verschilt soms van 2 tot 10 jaar na de inwerkingtreding van de overeenkomst.

Strengere voorwaarden

En ander element dat bijzonder is aan de Associatieovereenkomst met Oekraïne is het sterke aspect van voorwaardelijkheid. Naast de standaard clausules over democratische beginselen en respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden (Art. 2 samen te lezen met Art. 478 AO), is er ook sprake van strikte voorwaarden voor ‘markttoegang’. Dit betekent dat Oekraïne pas toegang krijgt tot de Europese interne markt als de Unie ervan overtuigd is dat Oekraïne met succes de vereiste wetswijzigingen heeft doorgevoerd.

Toezicht en beoordeling

Naast de gebruikelijke voortgangsrapportages is het proces van toezicht en beoordeling onder deze Associatieovereenkomst nieuw en uitgebreid. Dat kan “missies ter plaatse omvatten, waaraan de instellingen, organen en agentschappen van de EU deelnemen, evenals indien nodig niet-gouvernementele organisaties, toezichthoudende autoriteiten, onafhankelijke deskundigen en anderen” (Art. 475(3) AO). Het doel is daarbij natuurlijk dat het proces verder gaat dan een formele aanpassing van nationale regels, en dat er daadwerkelijk geïmplementeerd en gehandhaafd wordt. Dat kreeg in oudere Associatieovereenkomsten met andere landen veel minder nadruk.



6. Gaan de grenzen open voor goedkope arbeidskrachten uit Oekraïne? En hoe zit het met visum-vrij reizen?

Visum-vrij reizen is iets anders dan open grenzen voor arbeiders. Het associatieverdrag geeft Oekraïense burgers geen recht op toegang tot de arbeidsmarkt van de EU-landen en ook geen recht op vrij verkeer. Het verdrag geeft dus niet meer ruimte voor Oekraïense arbeiders om hier te komen werken dan ze nu al hebben. De uitzondering van visumvereisten betreft alleen kort verblijf (tot 90 dagen binnen een periode van 180 dagen) voor toerisme, familiebezoek of zaken. Dit zal van toepassing worden op alle EU lidstaten, behalve het Verenigd Koninkrijk en Ierland, en de vier Schengenlanden IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

Toelichting:

Dialogoog over visa

De EU en Oekraïne praten al sinds oktober 2008 over opheffen van visumvereisten. Oekraïne moet daarvoor voldoen aan voorwaarden op vier terreinen: documentbeveiliging (inclusief biometrie); grensmanagement, migratie en asiel; openbare orde en veiligheid; en externe betrekkingen en fundamentele rechten. Het laatste rapport van de Europese Commissie (Sixth Progress Report on the Implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation (18.12.2015)) meent dat Oekraïne aan de Europese maatstaven en voorwaarden heeft voldaan. Waarschijnlijk stuurt de Commissie in de eerste helft van 2016 een wetsvoorstel naar de Raad en het Europees Parlement om Verordening (EG) 539/2001 te wijzigen om zo de bestaande visumvereisten voor Oekraïense burgers op te heffen.

Mobiliteit van werknemers

Hoewel de Associatieovereenkomst relatief ver gaat wat betreft vrij verkeer van diensten en ondernemingen, is zij terughoudend over mobiliteit van werknemers. De overeenkomst geeft werknemers geen recht op toegang tot de arbeidsmarkt, noch een recht op vrij verkeer in de EU. Artikel 17 AO garandeert alleen een gelijke behandeling van Oekraïners als zij rechtmatig in dienst zijn in een lidstaat. Artikel 18 AO bevat slechts een 'standstill' clause over onderlinge afspraken tussen lidstaten voor wat betreft werkgelegenheid voor Oekraïense werknemers. Andere lidstaten worden aangemoedigd het sluiten van dergelijke bilaterale overeenkomsten te overwegen.



7. Zegt de Associatieovereenkomst iets over financiële steun aan Oekraïne?

Ja. Er staat in dat Oekraïne recht heeft op bestaande subsidies, maar alleen als die er aan bijdragen dat Oekraïne aan de door ons gestelde voorwaarden kan voldoen, zoals hervormingen op het gebied van belastingrecht en anti-corruptiebeleid. Er is een hele titel (Titel VI) over “Financiële Samenwerking en Fraudebestrijding” (Arts. 453 - 459 van de Associatieovereenkomst). Zie ook: ‘EU financial and technical assistance for Ukraine’ op de site van de Europese Unie.

Toelichting:

Recht op financiële steun

Artikel 453 van de Associatieovereenkomst stelt: "Oekraïne komt in aanmerking voor financiële bijstand via de relevante EU-mechanismen en -instrumenten voor financiering. De financiële bijstand moet bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van deze overeenkomst en wordt verstrekt overeenkomstig de onderstaande bepalingen." Oekraïne heeft ook nu al als partnerland onder het Europese Nabuurschapsbeleid recht op financiële steun. Voor meer details over hoe de EU Oekraïne ondersteunt, zie European Commission - Fact Sheet 'How the EU is supporting Ukraine' en de inhoud van het “Support Package for Ukraine” op de site van europa.eu.

8. Hoe wordt de uitvoering en de controle daarop geregeld?

In de Associatieovereenkomst staan ook allerlei afspraken over hoe we de uitvoering van het verdrag controleren en hoe en door wie er beslissingen genomen worden. Voor sommige dingen worden commissies in het leven geroepen, die bestaan uit bijvoorbeeld leden van het Europees Parlement. Die besluiten dan namens ons of Oekraïne een bepaalde voorwaarde goed uitvoert of niet. Zie bijvoorbeeld ook de tekst van Artikel 475(3) van de Associatieovereenkomst.



Toelichting:

Associatieraad

De Associatieovereenkomst zet een institutioneel raamwerk op dat lijkt op dat van andere Associatieovereenkomsten, maar dat ook nieuwe elementen bevat. Ten eerste voorziet de Associatieovereenkomst in een jaarlijkse top op het hoogste niveau (Art. 460(1) AO). Ten tweede zet het een Associatieraad op. Die bestaat uit ministers, die in verschillende samenstellingen bijeen komen om toezicht te houden op de uitvoering en naleving van de overeenkomst. Deze Raad kan bindende besluiten nemen die nodig zijn om de doelstellingen van de overeenkomst te bereiken. Voor besluiten en aanbevelingen is unanimiteit vereist (Arts. 461-463 AO).

Ondersteunende comités

Ten derde wordt een Associatiecomité opgezet om de Associatieraad te helpen bij de uitvoering. Dit Comité is samengesteld uit hoge ambtenaren die de EU en Oekraïne vertegenwoordigen (Art. 464 AO). “De Associatieraad kan bevoegdheden overdragen aan het Associatiecomité, waaronder de bevoegdheid om bindende besluiten te nemen” (Art. 465(2) AO). Maar ook die gedelegeerde besluiten moeten unaniem zijn. Verder wordt het Associatiecomité ondersteund door andere sub-comités (Art. 466 AO).

Bilateraal platform

Ten vierde zal een Parlementair Associatiecomité worden ingesteld, zoals ook alle andere Associatieovereenkomsten bepalen. Dit Parlementaire Comité wisselt informatie uit met de Associatieraad en doet aanbevelingen. (Art. 467-468 AO). Tenslotte introduceert de Associatieovereenkomst een bilateraal platform voor het maatschappelijke middenveld, dat bestaat uit leden van het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) enerzijds en leden van het Oekraïense maatschappelijke middenveld anderzijds (Art. 469-470 AO).



9. Zijn het Nederlands parlement en de overheid verplicht om gevolg te geven aan een 'nee'-uitkomst van het referendum?

Nee. Het referendum heeft slechts een raadgevend karakter.

Toelichting:

Op 7 april 2015 nam de Tweede Kamer de wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst aan. Het CDA, de ChristenUnie, de SGP, de VVD, Houwers, Klein, de Groep Kuzu/Öztürk, 50PLUS, Van Vliet, D66, GroenLinks en de PvdA stemden voor. De Eerste Kamer nam het voorstel op 7 juli 2015 ook aan. De fracties van de PvdD, SP en PVV stemden tegen.

Op 1 juli 2015 trad de Nederlandse Wet raadgevend referendum in werking. Op grond van deze wet kunnen goedkeuringswetten van het Nederlandse parlement voorgelegd worden aan de Nederlandse bevolking in een raadgevend referendum. De uitkomst van het referendum is geldig als er een opkomst van 30% is. In dat geval moet de goedkeuringswet opnieuw aan het parlement worden voorgelegd. Het parlement is niet verplicht om gevolg te geven aan de uitkomst van het referendum, ook niet als de meerderheid van de uitgebrachte stemmen tegen de goedkeuringswet is. Maar er is wel de politieke vrijheid om de goedkeuringswet in te trekken.

10. Wat zijn de juridische gevolgen als Nederland afziet van ratificatie? Kan de Nederlandse regering de Associatieovereenkomst nog in zijn geheel afwijzen en er daardoor niet aan gebonden zijn?

Als het Nederlandse parlement de Associatieovereenkomst niet ratificeert, kan de overeenkomst formeel niet in werking treden (Art. 486(2) AO). Maar dat zal niets veranderen aan die onderdelen van het verdrag die al van toepassing zijn verklaard, in het bijzonder de handelsgerelateerde onderdelen die onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen. Daar is Nederland al aan gebonden. Nederland kan nog proberen een uitzonderingsregeling te bedingen voor de



onderdelen die onder nationale bevoegdheid vallen, zoals bijvoorbeeld bestrijding van criminaliteit, corruptie en gegevensbescherming.

Toelichting:

Stoppen van de voorlopige toepassing

De Associatieovereenkomst biedt Nederland geen juridische mogelijkheid om de voorlopige toepassing eenzijdig te stoppen. De overeenkomst staat weliswaar toe dat de voorlopige toepassing wordt gestaakt “door elke partij”, maar hier wordt met “partij” bedoeld de EU en/of Oekraïne (Art. 486(7) AO). De besluiten over de voorlopige toepassing zijn door de Raad genomen en wijzigingen moeten dus ook via de Raad. Als individuele lidstaten dit op unilaterale wijze zouden kunnen doen, zou dat grote rechtsonzekerheid creëren.

Opnieuw onderhandelen: een opt-out

De enige manier is om de andere lidstaten te bewegen de onderhandelingen te heropenen om aan Nederland een speciale positie te verlenen; een ‘opt-out’. Een opt-out zou echter een nieuw, unaniem, Raadsbesluit op basis van Artikel 218 (5) en (8) VWEU vereisen. De haalbaarheid van die optie is onduidelijk. Die zal afhangen van de politieke wil in de 27 andere lidstaten om Nederland tegemoet te komen, terwijl de andere nationale parlementen de Associatieovereenkomst inmiddels wel hebben geratificeerd.

Opt-out slechts voor een klein deel mogelijk

Bovendien kan een opt-out alleen nog maar voor de onderwerpen die binnen de nationale bevoegdheden vallen. Dat is slechts een klein deel van de overeenkomst, aangezien het hoofdonderdeel van de Associatieovereenkomst bestaat uit kwesties die binnen de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen, het gemeenschappelijk handelsbeleid. Nederland stemde daar mee in ten tijde van het tekenen van de overeenkomst, en nog eens toen het in de Raad instemde met de voorlopige toepassing van delen van de overeenkomst.

Loyale samenwerking

Het zetten van die handtekening was in wezen de uitdrukking van de instemming van de Nederlandse regering met de manier waarop de EU haar exclusieve bevoegdheid had uitgeoefend. De lidstaten zijn gebonden aan internationale overeenkomsten die de Unie heeft gesloten, niet alleen op basis van Art. 216 VWEU, maar ook op basis van het beginsel van Unietrouw en loyale samenwerking. Dat beginsel



verplicht lidstaten om gehoor te geven aan alle verplichtingen die uit de Europese rechtsorde voortvloeien. Dit beginsel weegt zwaar, maar zal moeten worden afgewogen tegen de vereiste van nationale ratificatie en het gewicht dat toekomt aan de uitkomst van het referendum.

Politieke wenselijkheid

Nederland kan dus alleen nog maar een opt-out krijgen voor de delen die binnen de nationale bevoegdheid blijven. Maar de politieke wenselijkheid van een opt-out uit deze delen van de Associatieovereenkomst is ook twijfelachtig, aangezien juist die delen toezien op het versterken van de democratie, de rechtsstaat, de bescherming van fundamentele rechten en de bestrijding van criminaliteit, terrorisme en corruptie. Die versterking is juist ook van groot belang met het oog op een goed functionerende economische markt en voor een aantrekkelijk investeringsklimaat.