

Vergaderjaar 1995–1996

24 427

Goedkeuring van de op 14 juni 1994 te Luxemburg tot stand gekomen Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, met Bijlagen, Protocol en Brieven, en de op 24 juni 1994 te Korfoe tot stand gekomen Overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking waarbij een partnerschap tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Staten, enerzijds, en de Russische Federatie, anderzijds, met bijlagen en Protocollen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 februari 1996

De ondergetekenden hebben met bestelling kennis genomen van de bijdragen van de diverse fracties met betrekking tot de goedkeuring van de partnerschaps- en samenwerkingsverdragen van de Gemeenschappen en hun lid-staten met Rusland en Oekraïne.

Interim-akkoorden zijn, zo antwoorden wij de leden van de fractie van de PvdA, verdragen tussen de EG en derde landen en beperken zich dientengevolge tot die terreinen waarop de Gemeenschap exclusief bevoegd is. Meestal betreft het zogenaamde «113-verdragen» op grond van de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikelen 110–113 EG-verdrag). Op grond van de laatste volzin van het derde lid van artikel 113, juncto het derde lid van artikel 228 behoeven handelsakkoorden geen instemming c.q. raadpleging van het Europese Parlement.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden naar de verhouding van de partnerschaps- en samenwerkingsverdragen en wapenreductieverdragen antwoorden wij, dat het nakomen van verplichtingen ingevolge wapenreductieverdragen, waar Rusland c.q. Oekraïne reeds partij bij zijn, danwel het partij worden bij dergelijke verdragen waar Rusland c.q. Oekraïne nog niet aan zijn gebonden, nooit expliciet als voorwaarde is gesteld voor sluiting van een partnerschaps- en samenwerkingsverdrag. Er wordt dan ook niet aan gerefereerd in de preambule van deze verdragen. De naleving van c.q. partij worden bij wapenreductieverdragen is evenmin op informele wijze als voorwaarde gesteld voor sluiting ervan. Het Non-Proliferatieverdrag (NPV) vormt hierop een uitzondering. Tijdens de onderhandelingen met Oekraïne is herhaaldelijk door de EU aangedrongen op spoedige toetreding door Oekraïne tot het NPV.

De partnerschaps- en samenwerkingsverdragen zijn algemene verdragen, die samenwerking op velerlei terreinen betreffen. De politieke

dialogoog maakt er onderdeel van uit. Dit neemt niet weg dat ook in het kader van deze verdragen de naleving van c.q. partij worden bij wapenreductie- en ontwapeningsverdragen door Rusland en Oekraïne aan de orde zou kunnen worden gesteld. Tot op heden worden de voor hen geldende wapenreductieverplichtingen overigens door zowel Rusland als Oekraïne goed nageleefd.

Oekraïne trad op 5 december 1994 als niet-kernwapenstaat toe tot het NPV, en sloot vervolgens de onder het NPV verplichte waarborgens-overeenkomst met het IAEA. Door de Oekraïense toetreding tot het NPV kon ook in december 1994 het START I-verdrag in werking treden. De op Oekraïens grondgebied gestationeerde kernwapens worden thans geleidelijk aan overgebracht naar Rusland.

Ten aanzien van conventionele wapens leven Oekraïne en Rusland de verplichtingen ingevolge het verdrag inzake conventionele strijdkrachten in Europa (CSE) in het algemeen goed na. Met Rusland vindt thans discussie plaats over een oplossing van het zogenaamde «flanken-probleem», voortkomend uit de wens van Rusland meer wapens op de Noord-Kaukasus te handhaven dan is toegestaan ingevolge het CSE-verdrag.

Evenwel hebben noch Rusland, noch Oekraïne, tot op heden het chemische wapens-verdrag bekrachtigd. Recente berichten uit Moskou en Kiev wijzen er niet op, dat hierin op korte termijn verandering zal komen. Zoals bekend, vormen de lasten verbonden met de in dat verdrag voorgeschreven vernietiging van chemische wapens en de ontmanteling van productie-faciliteiten daarvan voor Rusland een belangrijk punt op de weg naar bekrachtiging van het chemische wapens-verdrag. Hoewel er geen principiële bezwaren tegen bestaan, lijkt het gebruik van TACIS-middelen voor de ondersteuning van vernietiging van chemische wapens in Rusland, zoals gesuggereerd door de leden van de fractie van de RPF, niet haalbaar. Vernietiging van chemische wapens valt niet onder de prioriteitsgebieden van het TACIS-programma. Evenmin bestaat er consensus tussen de EU-lidstaten over een dergelijk gebruik van TACIS-middelen.

Nederland hecht grote waarde aan de ontmanteling van de kerncentrales in Tsjernobyl volgens de afspraken die hierover in G 7-verband met de Oekraïense autoriteiten zijn gemaakt, zo reageren wij op de vraag van de leden van de PvdA-fractie terzake. De onderhavige verdragen gaan evenwel niet op dit specifieke probleem in, maar zijn – wij gaven dit reeds eerder aan – veel breder van opzet. Gezien het belang van deze verdragen voor de betrekkingen met de EU en het politieke en economisch hervormingsproces in de betreffende landen zelf lag een koppeling aan de specifieke Tsjernobyl-problematiek niet voor de hand. In artikel 62 van het verdrag met Oekraïne wordt evenwel gesteld, dat specifieke verdragen zullen worden gesloten over nucleaire veiligheid en beheerste kernfusie. In een dergelijk verdrag over nucleaire veiligheid zal onder andere aandacht worden besteed aan onderzoek inzake reactorveiligheid, beheer van kernafval en ontmanteling van nucleaire installaties. Dit onderzoek zal zeker van belang kunnen zijn bij de ontmanteling van de kerncentrale Tsjernobyl. Veel concrete bijdragen aan de ontmanteling van Tsjernobyl moeten echter worden gezocht in de activiteiten van de Europese Unie binnen het TACIS-programma of in internationaal verband binnen het «Nuclear Safety Account» beheerd door de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD), en het G 7 actieplan voor de energie-sektor in Oekraïne.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de PvdA, in het licht van de recente politieke ontwikkelingen in Rusland het verdrag met dat land te beschouwen, stellen wij dat het partnerschaps- en samenwerkingsverdrag een instrument is om de betrekkingen tussen de

EU en haar lidstaten enerzijds en de Russische Federatie anderzijds te intensiveren. Door deze betrekkingen zowel op politiek als op economisch niveau te verdiepen, wordt verwacht een verdere bijdrage te kunnen leveren aan het proces van hervormingen in de Russische Federatie. De uitslag van de parlementsverkiezingen van 17 december 1995 en de recente ontwikkelingen in Tsjetsjenië doen niet af aan het voornemen van de Russische regering de hervormingspolitiek voort te zetten. Het verdrag, dat in zijn preambule verwijst naar het belang van de beginselen van de rechtsstaat en de eerbiediging van mensenrechten, alsmede naar de voortzetting van economische en politieke hervormingen, voorziet in een meer geïnstitutionaliseerde betrokkenheid van de EU en haar lidstaten bij deze ontwikkelingen in de Russische Federatie. In die zin verwachten wij een positieve invloed van partnerschap en samenwerking op de situatie in Rusland.

Hierbij mogen wij met betrekking tot de voortgang van het democratiseringsproces in Rusland het volgende aantekenen, terzake waarvan de leden van de RPF vragen stelden, waarbij de positie van de minderheden, met name Tsjetsjenen, en de vraag in hoeverre er daadwerkelijk kan worden gesproken van een vooruitgang van de democratisering en van het rechtssysteem ter sprake werd gebracht. De voortgang van het democratiseringsproces, de ontwikkeling van de rechtsstaat en het respecteren van de positie van minderheden in de Russische Federatie zijn gebieden waar structurele en institutionele hervormingen slechts op langere termijn hun vruchten zullen kunnen afwerpen. Dit geldt meer in het bijzonder voor de hervorming en kwalitatieve verbetering van het justitiële en politieke apparaat. De Russische regering geeft in politieke en ambtelijke contacten over deze onderwerpen volmondig toe dat de benodigde wetgeving inmiddels grotendeels tot stand is gebracht, maar dat de verankering van de beginselen van de democratische rechtsorde in de praktijk nog verre van volmaakt is. In diverse contacten zijn de EU en haar lidstaten verzocht op dit terrein actieve steun te blijven verlenen, bijvoorbeeld via voorlichtings-, trainings- en uitwisselingsprogramma's. De regering dringt er ook in EU-kader op aan dat dit terrein prioriteit blijft genieten.

Ten aanzien van de positie van minderheden diene dat de Russische regering in de afgelopen jaren met haar beleid van autonomie-verlening aanmerkelijke successen heeft geboekt (waarbij met name te denken ware aan Tatarstan). Dit geldt helaas niet voor Tsjetsjenië, waar de vooruitgang die in de zomer van 1995 werd bereikt (onder leiding van de OVSE «Assistance Group» kwam een staakt-het-vuren tot stand met voorzieningen voor een politieke dialoog) door recente ontwikkelingen aan het wankelen is gebracht. Ook hier geldt echter, dat de Russische regering wel bereid is ook voor Tsjetsjenië een autonomie-regeling te treffen, analoog aan die welke voor andere regio's is getroffen. De Russische regering is voornemens dezer dagen met nieuwe voorstellen te komen om de impasse te doorbreken.

Op de vraag van leden van de PvdA-fractie naar de relatie tot de recente ontwikkelingen in Tsjetsjenië vermelden wij dat deze voor de Europese Unie aanleiding zijn geweest zich in negatieve zin uit te spreken ten aanzien van zowel het optreden van Tsjetsjeense strijders in Dagestan en de kaping van een veerboot, als het optreden van de Russische troepen. Voorts heeft de EU zich in de Permanente Raad van OVSE uitgesproken voor voortzetting van de OVSE «Assistance Group» in Grozny, en voor een betere benutting van de mogelijkheden voor OVSE-bemiddeling in Tsjetsjenië. Dit onderwerp komt voorts aan de orde in de politieke dialoog is de EU en de Russische Federatie voeren in het kader van dit verdrag. De verwijzing in het verdrag naar de eerbiediging van mensenrechten en democratische beginselen als een essentieel onderdeel van partnerschap en samenwerking verstrekt en formaliseert de mogelijkheden om in de

politieke dialoog met de Russische regering deze onderwerpen aan de orde te stellen.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie op welke concrete wijze met behulp van deze akkoorden het democratiseringsproces in beide landen zal worden gesteund, mogen wij als volgt antwoorden.

Het partnerschaps- en samenwerkingsakkoord vormt een uniek kader waarbinnen de lidstaten en de EU in regelmatige en rechtstreekse contracten het democratiseringsproces in beide landen kunnen bevorderen. Op de Europese Raad van Madrid (15 en 16 december 1995) is mede hierover een strategie-document ten aanzien van de Russische Federatie aanvaard (zie brief van de eerste ondergetekende van 18 december 1995 met verslaglegging Europese Raad van Madrid). Op Unie-niveau zal het democratiseringsonderdeel van het TACIS-steunprogramma worden verstrekt. In artikel 2 van het verdrag onderkennen beide partijen het belang van het democratiseringsproces. Concrete steun vindt plaats in het kader van het TACIS-democratiseringsprogramma.

Ten aanzien van Oekraïne heeft de EU reeds eind 1994 een strategie-document aanvaard (zie Kamerstukken II 1994/95, 21 501-20, nr. 36), waarin versterking van de democratie door onder meer het TACIS programma één van de doelstellingen is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts welke definitie van duurzame ontwikkeling wordt gehanteerd in de beperkte relatie tot het bevorderen van handel en investeringen en harmonische economische betrekkingen op grond van de beginselen van de markteconomie.

Het begrip duurzame ontwikkeling, zoals gebruikt in de onderhavige verdragen met Rusland en de Oekraïne, zo antwoorden wij hierop, is gebaseerd op de verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling (1992). De Commissie en de lid-staten hebben aan deze conferentie van de Verenigde Naties deelgenomen en de verklaring in kwestie ondertekend. De definitie luidt, zoals bekend, als volgt:

duurzame ontwikkeling is op een rechtvaardige wijze voorzien in de behoefte op het gebied van ontwikkeling en milieu, van zowel de huidige als de toekomstige generaties.

Hierop is het bepaalde met betrekking tot duurzame ontwikkeling in de onderhavige verdragen gebaseerd.

Waar het de binnenlandse veiligheid en de bescherming van investeerders betreft, leggen de verdragen een basis voor nadere samenwerking, antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie. Met name in het kader van de Raad van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken zal de EU de mogelijkheden onderzoeken om de wens tot nadere samenwerking gestalte te geven, zowel wat de Russische Federatie en Oekraïne betreft. Hierbij ware te bedenken dat deze mogelijke samenwerking (bijvoorbeeld op terreinen als bestrijding van terrorisme en het tegengaan van witwassen van geld) door de Russische regering als prioritair zijn aangemerkt.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de PvdA, op welke wijze het verdrag met Oekraïne de zittende president steun verschafft, moge voorop worden gesteld, dat uiteraard geen stelling wordt betrokken in de binnenlandse verkiezingsstrijd van een partner-land. Wel legt het verdrag met Oekraïne nadruk op de beginselen van de rechtsstaat en de eerbiediging van mensenrechten, alsmede op de voortzetting van economische en politieke hervormingen. Reeds met de ondertekening van het verdrag in 1994 bevestigden de EU en haar lidstaten hun betrokkenheid bij deze ontwikkelingen in Oekraïne als onafhankelijke en soevereine staat. Ook werd hiermee aangegeven dat de door Oekraïne ingeslagen weg en de voortgang in het proces van economische en democratische hervor-

mingen zijdens de Unie wed onderschreven, en waar nodig en mogelijk, werd ondersteund.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke criteria straks in Raadskader zullen worden gehanteerd, nadat alle lidstaten hun interne procedures voor goedkeuring hebben doorlopen en nadat het Europees Parlement heeft ingestemd, inzake het nader te bepalen moment waarop aan Rusland de kennisgeving van voltooiing van deze procedures wordt gedaan, gezien de politieke signaalwerking die hiervan kan uitgaan.

De ondergetekenden zijn van mening dat de spoedige inwerkingtreding van de verdragen niet alleen de economische maar ook politieke betrekkingen tussen de EU en de Russische Federatie kan bevorderen. In het licht van de huidige ontwikkelingen (democratisch verlopen parlementsverkiezingen) achten zij eventueel uitstel van kennisgeving met het oog op politieke signaalwerking niet noodzakelijk.

De ondergetekenden delen de mening van de leden van de RPF-fractie dat het verdrag een mogelijkheid biedt eventueel wantrouwen bij Russische politieke partijen over de houding van Westelijke landen ten aanzien van de Russische Federatie te verminderen, zo niet weg te nemen. De strategie die de EU heeft aanvaard ten aanzien van haar betrekkingen met de Russische Federatie stelt zich bovendien tot doel contacten tussen elkaars burgers actief te bevorderen en uitwisselingen op alle niveaus te laten plaatsvinden om mede hierdoor nog bestaand wantrouwen te verminderen. Hiervoor zijn de betrekkingen op regeringsniveau tussen de Westelijke landen en Rusland in de OVSE (Organisatie voor veiligheid en samenwerking in Europa) en de NASR (Noordatlantische Samenwerkingsraad) van groot nut. In samenhang met de onderhavige verdragen bieden deze twee organen een breed forum, waar politieke, economische, militaire en veiligheidskwesties in een permanente dialoog aan de orde kunnen worden gesteld. De meerwaarde van verdragen als de onderhavige is een op de specifieke bilaterale relatie tussen de EU en Rusland toegesneden verdrag, waarin economische betrekkingen, technische assistentie alsmede een brede politieke dialoog en potentieel nieuwe terreinen van samenwerking (bijvoorbeeld bestrijding van criminaliteit) zijn samengebracht.

Er is gekozen voor een stilzwijgende verlenging met één jaar vanwege de flexibiliteit, zo antwoorden wij de leden van de fractie van de RPF. Dit geeft onder meer de ruimte in 1998 te bezien of de mogelijkheden zijn voor een verdergaand akkoord.

Met betrekking tot de kritiek van de leden van de RPF-fractie op een van de conclusies van een OESO-rapport uit 1994, dat aangeeft dat de Russische economie in 1996 wellicht zou gaan groeien, moge het volgende dienen.

Voor 1995 verwacht de OESO volgens de laatste analyse een vermindering van het bruto binnenlands produkt van 4%. Dit is gunstiger dan werd verwacht (sombere voorspellingen spraken van een teruggang van zo'n 13%). Bij dit beeld kan worden aangetekend dat sommige sectoren een produktiegroei vertoonden (ferro-metalen en chemie). De inflatie is in gestaag tempo afgenomen en bereikte in december 1995 een niveau van 3,2%. Helaas werd de IMF-doelstelling van 1% niet gehaald. Voor dit jaar is het mogelijk dat de economie voor het eerst sinds de hervorming een positief groeicijfer kan bereiken, maar dit hangt af van een aantal factoren. Een zeer belangrijke factor is het verder in de hand houden van de inflatie. Of dit zal zullen, hangt weer grotendeels af van het binnen de perken houden van de overheidsuitgaven. Deze staan in de aanloop naar de presidentsverkiezingen fors onder druk (bijvoorbeeld de recente toezeggingen van salarisverhogingen voor de mijnwerkers). Derhalve is het op

dit moment niet goed te voorspellen hoe de Russische economie dit jaar zal presteren. De ondergetekenden zijn wel van mening dat bij het onverkort vasthouden aan de hervormingen de Russische economie conform de OESO voor het eerst uit het dal zal komen en een economische groei zal bereiken.

Kort voor de parlementsverkiezingen van 17 december 1995 heeft president Jeltsin het verdrag ter goedkeuring aan de Doema voorgelegd, zo antwoorden wij de leden van de RPF-fractie op hun vraag terzake. Deze heeft dit niet meer in behandeling kunnen nemen, zodat de juist in nieuwe samenstelling aangetreden Doema het verdrag zal moeten behandelen. Op welke termijn een en ander zijn beslag zal krijgen, is op dit moment onzeker, hoewel thans wordt beoogd de goedkeuring uiterlijk in de maand april van dit jaar haar beslag te laten krijgen.

Op de vrees van de RPF-fractie dat president Koetsjma van de Oekraïne meer zou investeren in de relaties met Rusland dan met de Europese Unie en derhalve aan het verdrag minder waarde zou hechten, mogen wij als volgt reageren.

Sinds zijn verkiezing in 1994 is gebleken dat President Koetsjma belang hecht aan een evenwichtige relatie c.q. samenwerking met zowel West-Europa als de Russische Federatie. Intensivering van de samenwerking met de EU blijft voor Oekraïne van prioritair belang. Het belang van het onderhouden van een goede verstandhouding met het buurland Rusland moet daarbij uiteraard niet uit het oog verloren. De vrees als zou President Koetsjma meer investeren in de relaties met Rusland dan met de EU is dan ook niet bewaarheid.

De leden van de RPF-fractie vroegen voorts wat de houding van de Oekraïense communisten en de nationalistische Roech is ten aanzien van het verdrag.

Het Oekraïense parlement heeft, zo mogen wij terzake antwoorden, reeds op 10 november 1994 het verdrag goedgekeurd. In het algemeen geldt dat de «communisten» in Oekraïne minder belang hechten aan nauwere samenwerking met de EU en, als tegenwicht, minstens even nauwe aansluiting bij de GOS-structuren verlangen. Daartegen zijn de «nationalisten» (waaronder de Roech-partij) grote voorstanders van het aangaan van nauwere betrekkingen met de EU, bijvoorbeeld door middel van het partnerschapsverdrag.

De leden van de RPF-fractie vroegen tevens naar de reden van het uitblijven van onderhandelingen over de handel in nucleaire produkten met de Oekraïne. De PvdA-fractie toonde zich op dit punt ook geïnteresseerd in eventuele onderhandelingen met Rusland. Zoals wij eerder stelden in de memorie van toelichting, was het uitgangspunt van de Europese Unie bij de onderhandeling in nucleair materiaal diversificatie en garantie (lange termijn) van het aanbod. Inmiddels is de markt voor natuurlijk uranium behoorlijk gestabiliseerd, waarbij dient te worden aangetekend dat Oekraïne geen verrijkingsindustrie bezit. Daarom heeft de Commissie, gesteund door een meerderheid van de lid-staten geen haast meer met het beginnen van onderhandelingen over een verdrag inzake de handel in nucleair materiaal met Oekraïne. Bovendien zijn de Commissie en een meerderheid van de lid-staten er voorstander van de onderhandelingen parallel te laten verlopen aan die met Rusland, waarvoor nog geen Commissie-voorstel is ingediend.

Over het aantal zetels in het Parlementaire Comité en de verdeelsleutel tussen de leden van het Europees Parlement, het Russische federale parlement en het parlement van de Oekraïne, waarnaar de fractie van de RPF informeerde, is in de verdragen niets vastgelegd. Ieder parlement

stelt haar eigen even grote delegatie samen van ongeveer twaalf parlementariërs. Het aldus samengestelde Parlementaire Comité heeft een adviserende functie tegenover de Samenwerkingsraad en kan diens gevolg het beleid van de Raad beïnvloeden door op basis van verworven inrichtingen aanbevelingen te doen. Die Samenwerkingsraad bestaat uit de minister van Buitenlandse Zaken van het geassocieerde land, de ministers van Buitenlandse Zaken van de 15 lidstaten van de Unie en de verantwoordelijke Commissaris. Parlementaire controle op de samenstelling van de Samenwerkingsraad blijft diens gevolg beperkt tot de nationale parlementen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 22 (Oekraïne 23)

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie wat er met de interim-oplossing die terzake met de Russen is afgesproken gebeurt, antwoorden wij als volgt.

Mochten er op 1 januari 1997 nog geen specifieke afspraken met betrekking tot de handel in nucleaire materialen zijn gemaakt, dan zullen de bepalingen van de handels- en samenwerkingsovereenkomst met de voormalige Sovjetunie uit 1989 blijven gelden totdat er wel overeenstemming is bereikt.

Overigens achten de ondergetekenden het gestelde in de verdragen inzake de samenwerking ter voorkoming van illegale handel in nucleaire materialen voldoende.

Titel IV

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom in de artikelen 23 t/m 27, die betrekking hebben op de sociale zekerheid ten behoeve van Russische c.q. Oekraïense onderdanen die in de EU werkzaamheden verrichten, onderscheid wordt gemaakt bij het recht op uitkeringen, tussen die wel en die niet berusten op premie- of bijdragebetaling.

Het onderscheid dat wordt gemaakt sluit, zo antwoorden wij terzake, aan bij het onderscheid dat in dit opzicht binnen Europa wordt gemaakt ten behoeve van onderdanen van EU-lidstaten. De Europese coördinatievoorschriften voorzien namelijk ten gunste van onderdanen van EU-lidstaten evenmin en export van dergelijke belastingsgefinancierde uitkeringen. Verwezen wordt naar artikel 10 bis van Verordening (EEG), nr. 1408/71, betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Unie verplaatsen (laatstelijk: PbEG 1992, C 325). Het ligt dan niet voor de hand voor de onderdanen van andere staten op dit punt een ander regime te scheppen dan voor onderdanen van EU-lidstaten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
M. Patijn