

Nr. 31

**BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN
BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2009

Graag bieden wij u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 19 december 2008 met kenmerk 2008ZO9029/2008D23392 inzake bredere betrekkingen met de oostelijke buurlanden.

Essentie

De EU, en Nederland, hebben grote politieke, strategische, economische, veiligheids- en energiebelangen in de oostelijke nabuurlanden van de EU (i.c. Oekraïne, Wit-Rusland, Moldavië, Georgië, Armenië, en Azerbeidzjan). Daarbij is relevant dat vier van deze landen behoren tot de Nederlandse kiesgroep in het IMF en de Wereldbank. Daarmee draagt Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid voor steun aan het transitieproces in deze landen.

Het streven van de EU om de samenwerking met deze landen te intensiveren in het kader van het «Oostelijk Partnerschap» biedt mogelijkheden en instrumenten om het transformatieproces in deze landen te ondersteunen en in goede banen te leiden. Nederland en de EU hebben immers belang bij stabiele buurlanden die zich in hun maatschappelijke inrichting en wet- en regelgeving steeds meer op de EU richten. Dit is ook in het belang van de buurlanden zelf.

Nederland wil actief bijdragen aan de transformatie en modernisering van deze landen, zodat de regio zich kan ontwikkelen tot een ruimte van veiligheid, welvaart, en vrijheid, op basis van gedeelde Europese waarden. Bij de vormgeving van geïntensiveerde samenwerking met de oostelijke buurlanden gaat Nederland uit van bestaande kaders en parameters, i.c. financiële kaders en het gegeven dat de EU geen toetredingsperspectief biedt. Het Oostelijk Partnerschap is geen voorportaal voor lidmaatschap. Daarbij zal intensivering van de samenwerking, naar de mening van Nederlandse regering, steeds gedifferentieerd per land, afhankelijk van

voortgang en op basis van conditionaliteit moeten plaatsvinden. Op zichzelf is dit al een politiek proces.

Inleiding

In Uw brief d.d. 19 december 2008 heeft U verzocht U te informeren over de inzet van de regering ten aanzien van de bredere betrekkingen met de oostelijke buurlanden, zowel beleidsmatig/inhoudelijk (op het gebied van economie, veiligheidsbeleid, energie, migratie) als (geo-) politiek, waarbij tevens aandacht wordt geschonken aan de onderlinge samenhang tussen de verschillende regionale samenwerkingsfora, alsmede de betrekkingen van de EU met Rusland.

Zoals reeds eerder aangegeven in het Algemeen Overleg met Uw Kamer over het nabuurschapbeleid op 9 oktober 2008 (31 202, nr. 30), hecht de regering belang aan intensivering van de betrekkingen met de oostelijke buurlanden, en verwelkomt daarom het initiatief voor een Oostelijk Partnerschap. Over de visie van de Nederlandse regering op de betrekkingen van de EU met Rusland hebben wij U eerder geïnformeerd in het Algemeen Overleg met Uw Kamer op 10 april 2008 (31 200 V, nr. 113). Ook verwijzen wij naar onze brief d.d. 13 oktober 2008 (2008D11421) n.a.v. het AIV-advies «De samenwerking tussen de Europese Unie en Rusland: een zaak van wederzijds belang». In onderhavige brief zullen wij ons vooral richten op de betrekkingen met de overige oostelijke buurlanden, i.c. Oekraïne, Wit-Rusland, Moldavië, Georgië, Armenië, en Azerbeidzjan. Hoewel geografisch niet geheel correct, worden deze landen in deze brief verder aangeduid als de «oostelijke buurlanden».

In juli 2005 heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), op verzoek van de regering, een advies uitgebracht over het toekomstige beleid van de Europese Unie met betrekking tot de oostelijke buuren na de uitbreiding met tien nieuwe landen uit Midden- en Oost-Europa. De ontwikkelingen in het afgelopen jaar, i.h.b. de oorlog in Georgië en de gascrisis tussen Oekraïne en Rusland, de mondiale economische crisis, alsmede het streven van de Europese Unie om de betrekkingen met de oostelijke buurlanden te intensiveren in het kader van het voorziene Oostelijk Partnerschap, hebben geleid tot hernieuwde politieke aandacht voor de EU-betrekkingen met de oostelijke buurlanden. Dit is voor de regering aanleiding geweest om de AIV te verzoeken om een (verkorte) actualisering van het advies van 2005. De AIV heeft onlangs dit advies uitgebracht, hetgeen U als bijlage¹ bij deze brief aantreft. Bij de bezinning op de bredere betrekkingen met de oostelijke buurlanden heeft de regering dit AIV-advies in zijn overwegingen betrokken. Deze brief vormt tevens de reactie van de regering op dit geactualiseerde AIV-advies.

Het «Oostelijk Partnerschap» zal de komende jaren het kader vormen voor de ontwikkeling van de relaties tussen de Europese Unie en de oostelijke buurlanden. Het biedt, t.o.v. het Europees Nabuurschapbeleid (ENB) dat totnogtoe het kader vormde, nauwere contractuele relaties (o.m. associatieovereenkomsten), een perspectief op een diepgaande vrijhandelszone en een multilateraal kader waarmee de onderlinge samenwerking van partnerlanden wordt bevorderd. Het Oostelijk Partnerschap is in wezen geen structuur, maar een proces, dat al naar gelang de ontwikkeling van elk betrokken land anders verloopt. Het is bedoeld om een nieuwe impuls te geven aan het transformatieproces, zodat de regio zich kan ontwikkelen tot een ruimte van veiligheid, vrijheid, en welvaart. Dit is uiteindelijk in het belang van de gehele EU, en dus ook van Nederland. Veel van deze landen kampen nog met grote problemen op het gebied van democratisering, goed bestuur, rechtsstaat, transparantie en vrije

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

marktontwikkeling. Bij verdere intensivering van de relaties met de EU zal dit kunnen botsen met de normen en waarden waar de EU voor staat.

In deze brief willen wij aangeven wat de inzet is van de Nederlandse regering bij geïntensiverde samenwerking tussen de Europese Unie en de oostelijke buurlanden, in het kader van het «Oostelijk Partnerschap». Wij schetsen eerst de context en achtergrond van het transformatieproces in de oostelijke buurlanden, en de rol van de EU daarbij, en gaan vervolgens in op de inzet van de Nederlandse regering bij geïntensiverde samenwerking met de oostelijke buurlanden op een aantal specifieke aspecten en beleidsterreinen.

Achtergrond

De oostelijke buurlanden hebben de potentie in zich om een ruimte van veiligheid, vrijheid, en welvaart te worden, dankzij natuurlijke hulpbronnen, een hoog opleidingsniveau van de bevolking, en een omvangrijke, dikwijls verouderde industriële basis. Stabiele en welvarende buurlanden betekenen voor de EU, en voor Nederland, een grote en aantrekkelijke afzetmarkt, veilige en beschermde buitengrenzen van de Europese Unie, een dam tegen mensenhandel en illegale migratie, een partner bij internationale vredesoperaties en non-proliferatie, en een stabiele en betrouwbare energievoorziening. Daarnaast kan van een succesvolle transformatie van de regio een heilzaam effect uitgaan naar andere landen in de regio, zoals Rusland of de Centraal-Aziatische republieken.

Sinds 1991 is er in de oostelijke buurlanden, met uitzondering van Wit-Rusland, grote vooruitgang geboekt. De mensenrechtensituatie is veelal verbeterd. Het democratisch bestel heeft ingang gevonden, zij het niet overal duurzaam wortel geschoten. Alle landen zijn toegetreden tot de OVSE en de Raad van Europa (behalve Wit-Rusland), en hebben daarmee de verplichting op zich genomen om de mensenrechten te eerbiedigen en een pluriform democratisch stelsel te vestigen. Dat er aan de naleving van deze verplichting nog het een en ander schort, doet niets af aan de waarde van deze verplichting.

Er zijn economische hervormingen doorgevoerd, veelal met steun van de EU, Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en de Wereldbank. Deze hebben de fundamenteen gelegd voor een functionerende markteconomie, die de opkomst van een middenklasse mogelijk heeft gemaakt. Mede dankzij dergelijke hervormingen hebben deze landen in de afgelopen jaren een sterke economische groei vertoond, waarmee zij tot de sterkste opkomende markten behoorden, met tot voor kort jaarlijkse groeicijfers van tussen de 5 en 10%.

In het transitieproces speelt de EU steeds nadrukkelijker een rol: als handelspartner, als investeerder, als donor, en als voorbeeld. Voor de meeste oostelijke buurlanden is de EU inmiddels de belangrijkste handelspartner en investeerder geworden. In het kader van het ENB (Europees Nabuurschapbeleid) wordt het transitieproces met financiële steun en technische assistentie ondersteund. De oostelijke buurlanden zoeken daarom allemaal, in meer of mindere mate, nauwere aansluiting bij de EU. Een aantal landen, i.c. Moldavië, Oekraïne en Georgië, streeft op termijn zelfs naar toetreding tot de EU. Ook van samenwerking met de NAVO, waarvan sommige landen (i.c. Oekraïne en Georgië) het lidmaatschap nastreven, gaat een transformerende werking uit.

Het transformatieproces in de regio is geen geëffend pad gebleken, maar is met horten en stoten verlopen. Deze landen kampen allen nog met

problemen op terreinen als onafhankelijke rechtspraak, corruptie, eigendomswetgeving en – verhoudingen, concurrentiebeleid, institutionele capaciteit, bureaucratie en verstikkende regelgeving. In sommige landen zien wij een terugkeer naar oude reflexen, en inperking van fundamentele vrijheden, zoals vrijheid van de media en democratische rechten. De politieke, economische en maatschappelijke erfenis van de Tsaristische – en de Sovjetperiode speelt de landen nog altijd parten bij dit transitieproces.

Als gevolg van de mondiale financieel-economische crisis is de stormachtige groei van de afgelopen jaren tot stilstand gekomen. Wat op termijn de gevolgen zullen zijn van de financieel-economische crisis in de oostelijke buurlanden, valt op dit moment moeilijk te zeggen. Het is echter wel duidelijk dat deze landen door relatief zwakke instituties, onvolkomen ondernemingsbestuur, gebrek aan transparantie, en een wankel financiële sector, kwetsbaar zijn en waarschijnlijk moeilijker dan de EU de gevolgen van de crisis kunnen verwerken. Gezien de grote belangen en investeringen van Europese financiële instellingen en bedrijven in de oostelijke buurlanden, kan een economische crisis in deze landen ook directe gevolgen hebben voor de economieën in Europa. Het is daarom ook in ons eigen belang om de oostelijke buurlanden bij te staan de gevolgen van de financieel-economische crisis op te vangen. Daarnaast draagt geïntensiveerde samenwerking bij aan uitbreiding van markttoegang en vrijhandel met de oostelijke buurlanden. Daarmee kan een tegenwicht worden geboden aan de roep om protectionistische maatregelen en afscherming van markten, die in tijden van crisis nogal eens klinkt.

Ook andere actuele ontwikkelingen in het afgelopen jaar leiden tot bezinning op onze relaties met de oostelijke buurlanden. De Russische militaire actie in Georgië in augustus 2008 toont aan dat Rusland zijn naaste buurlanden ziet als gelegen binnen een exclusieve invloedssfeer. Dit gegeven kan de veiligheid van de regio bedreigen. Het gasconflict tussen Oekraïne en Rusland aan het begin van dit jaar toont de kwetsbaarheid van onze energievoorziening voor politieke instabiliteit in de regio aan. En de mondiale financieel-economische crisis, die ook in de oostelijke buurlanden voor grote problemen zorgt, toont het belang, maar ook de risico's, van wederzijdse afhankelijkheid aan.

Inzet regering voor verdere ontwikkeling van relaties met oostelijke buurlanden

Belang succesvolle transitie *(rechtsstaat, bestuur en modernisering)*

Nederland en de EU hebben belang bij een succesvolle transitie in de oostelijke buurlanden, aangezien zij politieke, economische, veiligheids- en energiebelangen in deze regio hebben. Voorwaarde hiervoor is in de eerste plaats de opbouw van een rechtsstaat en goed bestuur. Het risico bestaat dat bij stagnatie van het hervormingsproces de oostelijke buurlanden terechtkomen in een negatieve spiraal van politieke instabiliteit, criminaliteit, gewelddadige conflicten, corruptie en economische neergang. In dat geval zullen Nederland en de andere EU-lidstaten hier direct de weerslag van ondervinden, in termen van criminaliteit (met name georganiseerde criminaliteit in relatie tot mensenhandel, mensensmokkel en drugshandel), verminderde veiligheid aan onze oostgrenzen, wegvalende markten, stokkende energieleveranties en toenemende migratiestromen. Nederland heeft zich dan ook gecommitteerd aan de modernisering van deze landen. Dit uit zich in bilaterale steun (Matra-programma, kiesgroepsteun, steun voor de opbouw van de rechterlijke macht, politie en justitie), ontwikkelingssamenwerking in een aantal landen, en steun

aan activiteiten van het bedrijfsleven, o.m. in het kader van het PSOM-programma), versterking van bilaterale betrekkingen, en behartiging van de belangen van de oostelijke buurlanden in internationale financiële instellingen. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking in de kiesgroep.

De regering is van mening dat geïntensiverde samenwerking tussen de EU en de oostelijke buurlanden de geëigende manier is om bij te dragen aan een succesvolle transformatie en modernisering. Tevens wordt hiermee bijgedragen aan het vermogen van deze landen om de gevolgen van de wereldwijde financieel-economische crisis op te vangen. Dit is van belang voor een stabiele economische ontwikkeling in zowel de oostelijke buurlanden als in de EU als geheel. Meer samenwerking, meer contacten op alle niveaus, en gerichte steun zullen nodig zijn om nieuw elan in het hervormingsproces te brengen. Het is daarom belangrijk dat Nederland constructief betrokken blijft bij de vormgeving van het Oostelijk Partnerschap. Dit om het samenwerkingsproces en de verwachtingen die over en weer over het Oostelijk Partnerschap bestaan in goede banen te leiden. Dat vergt een intensieve dialoog en de bereidheid om deze landen en hun bevolking tegemoet te komen in zaken die voor hen én voor ons van wezenlijk belang zijn.

Mensenrechten

Mensenrechten spelen een belangrijke rol in het Nederlandse buitenlandse beleid, en dit geldt uiteraard ook voor de oostelijke buurlanden. In deze landen valt op mensenrechtengebied nog veel te verbeteren, vooral op het gebied van mediavrijheid, maatschappelijk middenveld, en rechten van seksuele minderheden. In de afgelopen jaren zijn mensenrechten, mede op aandrang van Nederland, regelmatig aan de orde gesteld in de diverse samenwerkingsraden van de EU met de oostelijke buurlanden. In de komende jaren zal Nederland blijven inzetten op aandacht voor mensenrechten in de relatie tussen de EU en de oostelijke buurlanden, onder meer in het kader van het Oostelijk Partnerschap, en op strikte handhaving van het conditionaliteitsbeginsel: verdere geïntensiverde samenwerking met de EU is afhankelijk van voortgang op het terrein van de mensenrechten.

Waar nodig, worden mensenrechtenschendingen langs diplomatieke kanalen, bilateraal of via de EU, aan de orde gesteld bij de betrokken autoriteiten. In bepaalde gevallen kan de EU ook gemeenschappelijke verklaringen afgeven om zorg uit te spreken over mensenrechtenschendingen. Daarnaast speelt de OVSE-Vertegenwoordiger voor de Vrijheid van de Media een belangrijke rol bij het aan de orde stellen van aantastingen op de mediavrijheid. Nederland volgt de mensenrechtensituatie in de betrokken landen op de voet, o.m. door regelmatige rapportages van onze posten, en steunt actief de inzet van beschikbare instrumenten en kanalen (bilateraal of multilateraal) om mensenrechtenschendingen te bespreken met betrokken autoriteiten.

Nederland ziet de Raad van Europa als een bij uitstek geschikte organisatie om invloed uit te oefenen op en het verbeteren van de mensenrechtensituatie in de oostelijke buurlanden. Mensenrechten vormen één van de drie kerntaken van de Raad van Europa en juist in de oostelijke buurlanden, uitgezonderd Wit-Rusland, worden veel activiteiten op dit gebied ontplooid. De mensenrechtensituatie in de betreffende landen wordt daarnaast intensief gemonitord door de Raad van Europa. Binnen het kader van de Raad van Europa is ook het Europese Hof voor de Rechten van de Mens een belangrijke waarborg voor de bescherming van de mensenrechten in de oostelijke buurlanden.

Nederland hecht in het kader van de mensenrechten grote waarde aan de menselijke dimensie van de OVSE als onderdeel van de geïntegreerde benadering van veiligheid. Het overeind houden van vele bereikte verbindingen, zoals verkiezingswaarneming, blijft voor de EU en Nederland van groot belang. Nederland staat vol achter het mandaat van ODIHR (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*), in een tijd dat de onafhankelijkheid van ODIHR door een toenemend aantal deelnemende staten wordt betwist. Naast het ODIHR hecht Nederland binnen de menselijke dimensie bijzondere waarde aan de rol van de «*High Commissioner on National Minorities*» (HCNM). De HCNM heeft onder andere aandacht gevraagd voor de behandeling van nationale minderheden in Oekraïne en in de Zuidelijke Kaukasus.

De mensenrechtensituatie in o.a. Wit-Rusland blijft zorgelijk. Nederland is van mening dat Wit-Rusland de komende maanden significante stappen dient te zetten op de in de Raadsconclusies van 13 oktober 2008 genoemde gebieden (persvrijheid, mediawet, kieswet, mensenrechten en democratisering) om in aanmerking te komen voor volwaardige opname in het Oostelijk Partnerschap. Dit is ook een noodzakelijke voorwaarde voor de afschaffing van de sancties tegen Wit-Rusland.

Vanuit het Mensenrechtenfonds worden diverse mensenrechtenactiviteiten en NGO's in de regio ondersteund in landen die geen OS-partnerlanden zijn of waarop een exit-strategie van toepassing is. Dit jaar zullen nieuwe middelen uit dit fonds worden aangewend voor activiteiten in Armenië en Azerbeidzjan. De inzet van het mensenrechtenfonds voor activiteiten in Wit-Rusland zal worden geïntensiveerd, o.m. voor ondersteuning van een onafhankelijk radiostation. Voor Oekraïne, waar totnogtoe geen mensenrechtenactiviteiten werden ontplooid met steun uit het Mensenrechtenfonds, zal worden bekeken hoe in de komende jaren actiever steun kan worden verleend aan mensenrechtenactiviteiten. In Moldavië, dat een OS-partnerland is, wordt thans via de Wereldbank steun verleend aan goed bestuurprogramma's. Gelet op het feit dat de OS-relatie met Moldavië in de komende zal worden afgebouwd, kan steun aan mensenrechtenactiviteiten en -programma's worden overwogen in het kader van de verbreding van de relaties.

Strategische aspecten

Rusland beschikt om historische redenen over grote politieke, militaire, economische, en culturele invloed in de regio. Naarmate de betreffende landen zich sterker op Europa richten, kan dit botsen met het Russische streven naar een exclusief *droit de regard* in de regio. De oorlog in Georgië in augustus 2008 en de gascrisis met Oekraïne aan het begin van dit jaar vormen hier uitingen van. Het is van belang Rusland ervan te overtuigen dat de intensivering van betrekkingen met de oostelijke buurlanden niet tegen Rusland, of tegen de Russische belangen in de regio, is gericht. Moskou kan echter geen exclusieve invloedssfeer in de regio opeisen: wij willen niet meer terug naar een opgedeeld Europa. In een globaliserende wereld met onderling verstrengelde belangen en wederzijdse afhankelijkheid is geen plaats voor dergelijk machtsdenken.

Het is belangrijk dat de oostelijke buurlanden zelf een balans vinden tussen het gaan van een eigen weg en hun (historische) relatie tot Rusland. Voor Nederland blijft daarbij overigens buiten kijf dat landen ten principale zelf moeten kunnen bepalen tot welke allianties en samenwerkingsvormen zij uiteindelijk graag willen behoren. De betreffende landen kunnen niet slechts door het prisma van de betrekkingen met Rusland worden gezien.

De Oostelijke burens van de EU zijn (direct of indirect) ook de burens van Rusland. Het behoeft geen verder betoog dat de geschiedenis diepe sporen in de onderlinge relaties tussen de oostelijke burens en Rusland heeft getrokken. Enerzijds leidt dit tot een moeizame onderlinge verhoudingen; het resultaat van de politieke en militaire invloed die Rusland nog altijd in de regio heeft. Anderzijds bestaan er nog altijd intensieve culturele en economische banden; Rusland vormt voor veel van de landen de belangrijkste handelspartner. Hoe moeilijk dit ook zal zijn, de oostelijke buurlanden moeten een balans vinden tussen het gaan van een eigen weg en hun (historische) relatie tot Rusland. Europa moet de oostelijke burens hierbij zoveel mogelijk steunen en aanmoedigen in de relatie met Rusland de «reset»-knop in te drukken, om met de woorden van de Amerikaanse Vice-President Biden te spreken.

De regering deelt in dit verband de mening van de AIV, dat het onwenselijk zou zijn indien de intensivering van onze betrekkingen met de oostelijke buurlanden een negatieve weerslag zou hebben op onze betrekkingen met Rusland. Zoals de AIV terecht stelt, mag de relatie met Rusland niet van mindere kwaliteit of van minder belang zijn dan die met de oostelijke buurlanden. Ook kan betrokkenheid van Rusland bij het Oostelijk Partnerschap geen vervanging vormen van een zelfstandig Rusland-beleid van de EU, zoals de AIV terecht opmerkt. Daarvoor is de relatie met Rusland te zeer *sui generis*, en simpel gezegd, te belangrijk voor Europa.

Veiligheidsaspecten

Algemeen

Een belangrijke inzet van Nederland ten aanzien van de Oostelijke buurlanden is om vrede, veiligheid en stabiliteit te realiseren. Dat is een doel op zichzelf en bovendien noodzakelijk om het transformatieproces in deze landen verder te kunnen bevorderen. Nederland tracht hieraan een wezenlijke bijdrage te leveren, bilateraal en in EU, OVSE, NAVO en VN. Het accent ligt daarbij op conflictbeheersing (EU-, OVSE- en VN-missies) en modernisering en hervorming van de defensie sectoren (EU en NAVO). De inzet van deze organisaties moet ook in hun onderlinge verband worden gezien.

De bedreiging voor veiligheid en stabiliteit in de Oostelijke buurlanden komt voornamelijk voort uit interne kwetsbaarheden. Het ontbreekt voorts nog aan solide democratische, rechterlijke, economische en defensie structuren. Verder houden interne territoriale conflicten, zoals in Moldavië (Transdniestrië) en Georgië (Abchazië en Zuid-Ossetië), politieke, economische en defensie hervormingen tegen. Er zijn ook dreigingen die van buitenaf komen, zoals deze zomer bleek bij de inval van Rusland in Georgië. Een ander voorbeeld daarvan is het conflict tussen Azerbeidzjan en Armenië (Nagorno-Karabach).

De toenemende betrokkenheid van vooral de EU, OVSE en NAVO bij de transformatie van deze regio geeft een impuls aan de stabiliteit. Het Oostelijk Partnerschap past daarbij. Nederland meent dat, in aanvulling op de ontplooiing van het Oostelijk Partnerschap, de EU, OVSE en de NAVO, samen met de VS en Rusland, initiatieven moeten nemen die constructief bijdragen aan de oplossing van de conflicten in de regio. Naast het waarborgen van de externe veiligheid met betrekking tot de oostelijke buurlanden is ook het versterken van de interne veiligheid met betrekking tot deze landen belangrijk. Het kader van de JBZ externe betrekkingen (waaronder politie, justitie, douane, grensbewaking en wetshandhaving) is daarbij van groot belang.

GBVB/EVDB

De EU zet zich in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), in voor conflictbeheersing in de oostelijke buurlanden (i.c. Moldavië en de Kaukasus), o.m. door ontplooiing van missies op de grens van Moldavië/Oekraïne (EU Grensassistentie missie) en in Georgië (EU Monitoring missie), in nauwe samenwerking met UNOMIG, de VN-missie in Georgië. In Moldavië/Oekraïne is de missie gericht op grensbewaking, m.n. bij de afgescheiden regio Transdnjestrië waarmee smokkel kan worden tegengegaan. De missie in Georgië richt zich op waarneming van de naleving van de staakt-het-vurenovereenkomst tussen Georgië en Rusland. Ook heeft de EU Speciale Vertegenwoordigers aangesteld voor Georgië, Moldavië en de zuidelijke Kaukasus. Doel is bijdrage te leveren aan conflictbeheersing en daarmee politiek profiel te leveren aan de betrokkenheid van de EU bij deze regio. Waar noodzakelijk en mogelijk zal de regering haar verantwoordelijkheid blijven nemen, en bijdragen aan deze missies.

De EU onderneemt daarnaast verschillende activiteiten met Oekraïne binnen het EVDB, gericht op dialoog over defensiehervormingen en training van defensiepersoneel. Daarnaast levert Oekraïne als derde land ook een bijdrage aan de staf van de EU Politiemissie in Bosnië-Herzegovina. Daarmee is dit het enige oostelijke buurland dat op een dergelijke manier samenwerkt met de EU. De regering blijft de bijdragen van de oostelijke buurlanden aan EU-missies aanmoedigen. Dit bevordert niet alleen de verdere samenwerking met de EU en behartigt wederzijdse belangen in de regio, maar draagt eveneens bij aan de verdere opbouw van de militaire en civiele capaciteiten van de EU. De vorm die een dergelijke bijdrage van de oostelijke buurlanden aanneemt, is afhankelijk van de aard van de missie en de toegevoegde waarde van de bijdrage.

OVSE

De Nederlandse regering hecht waarde aan de OVSE als forum voor de dialoog tussen alle staten van Europa, inclusief de oostelijke burens van de EU, over veiligheid, democratie en mensenrechten in Europa. Ook dragen diverse OVSE-veldoperaties (kantoren en waarnemersmissies) in praktische zin bij aan de bevordering van stabiliteit en opbouw van de democratische rechtsstaat in deze regio. Zo dragen de veldkantoren in Minsk, Bakoe, Jerevan en Kiev actief bij aan conflictpreventie en stabiliteit in de regio door hun inzet op de naleving van mensenrechten, de opbouw van een democratische rechtsstaat en goed bestuur. Daarnaast is sinds 1993 een OVSE-waarnemersmissie actief in Moldavië om de vreedzame oplossing van het conflict in Transdnjestrië te bevorderen. Alhoewel de OVSE-missie in Georgië sinds 31 december 2008 is gesloten, is de OVSE daar nog wel actief, via een twintigtal militaire waarnemers en door betrokkenheid bij de zogenaamde Genève-besprekingen. De OVSE draagt op deze wijze bij aan de stabiliteit in de oostelijke buurlanden. De Nederlandse regering ziet grote meerwaarde van de OVSE in deze presentie op de grond en ondersteunt deze politiek en operationeel (via gedetacheerde Nederlanders).

NAVO

Nederland steunt ook de verdere verdieping van de betrekkingen tussen de NAVO en de oostelijke burens. De NAVO heeft een uitgebreid partner-netwerk en zet met het Partnerschap voor Vrede (PvV) in op praktische samenwerking met een aantal oostelijke buurlanden. Het PvV biedt een maatwerkprogramma waarmee wordt geprobeerd defensiehervormingen

in het betreffende partnerland te bewerkstelligen. Verder zet de NAVO in op samenwerking en dialoog met Georgië en Oekraïne in de NAVO-Georgië (NGC) en de NAVO-Oekraïne Commissie (NUC). In deze gremia wordt de voortgang van de hervormingen in beide landen wordt besproken. Hoewel in tijdens de ministeriële bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken van december 2008 is vastgesteld dat beide landen nog niet klaar zijn voor een Membership Action Plan (algemeen beschouwd als het voorportaal voor NAVO-lidmaatschap), is besloten de dialoog met de NGC en de NUC te intensiveren aan de hand van Annual National Programmes (ANP). Op dit moment worden de modaliteiten voor deze ANP's uitgewerkt. Tot slot leveren veel van de partnerlanden een waardevolle bijdrage aan NAVO-operaties. Vooral Oekraïne is actief in ondermeer Afghanistan, Irak en Kosovo.

Economische betrekkingen

Nederland erkent het belang voor de EU om een goede economische relatie met de oostelijke buurlanden te houden en te ontwikkelen, in een globaliserende wereld. Meer investeringen en handel zijn dus gewenst. Groei van de handel met de EU zal vooral aanvullend zijn op de productie-capaciteit in de EU; importen uit de buurlanden zijn weinig concurrerend met de EU. De gas- en olieproducerende en doorvoerlanden zijn van toenemende betekenis voor de EU, en dus ook voor Nederland.

Op het gebied van verdergaande economische integratie wordt voorgesteld om te streven naar diepgaande en uitgebreide vrijhandelszones met de oostelijke partners die op de lange termijn kunnen uitgroeien tot een economisch gemeenschap in het nabuurschapgebied. Het voorstel om met elk van de landen een «deep and comprehensive FTA (DCFTA's)» (diepgaande vrijhandelszone) af te sluiten wordt door Nederland met enige slagen om de arm verwelkomd. Welke reikwijdte van de akkoorden haalbaar is, wordt nog bestudeerd. De vrijhandelszones zullen praktisch al het handelsverkeer moeten omvatten, met inbegrip van de energiesector, en gericht moeten zijn op maximale liberalisering. Het tempo van deze liberalisering zal afhankelijk zijn van de ontwikkelingsgraad van de economie van elk land.

Naar het oordeel van Nederland valt nog veel winst te behalen door het wegnemen van indirecte handelsbarrières, zoals douanecontroles en administratieve barrières alsook veterinaire en fytosanitaire belemmeringen. Hiervoor is het niet per se nodig dat de oostelijke partners in dit stadium al integreren met de interne markt, of toewerken naar vrij-handelsakkoorden.

Toekomstige vrijhandelsakkoorden moeten voortbouwen op de criteria van de WTO, waarvan de meeste oostelijke buurlanden (met uitzondering van Azerbeidzjan en Wit-Rusland) inmiddels lid zijn. Hierbij is nadere analyse vereist naar mogelijk nadelige consequenties voor de relatie met Rusland. De regering deelt in dit verband de mening van de AIV dat economische integratie met de oostelijke buurlanden niet zou mogen leiden tot ongewenste verlegging van handelsstromen (*trade diversion*) ten nadele van de handelsrelaties met Rusland, gelet op het feit dat Rusland nog geen lid is van de WTO. Anderzijds kan economische integratie met de oostelijke buurlanden niet afhankelijk blijven van voortgang, of het gebrek daaraan, in de toetreding van Rusland tot de WTO.

De huidige handelsrelatie met de oostelijke buurlanden, m.u.v. Moldavië, is gebaseerd op het eenzijdige Algemeen Preferentieel Stelsel (APS) van de EG. Op basis daarvan kunnen deze landen goederen tegen verlaagd tarief uitvoeren naar de EU. Omdat de landen in de Kaukasus 27 funda-

mentele verdragen t.a.v. mensen- en arbeidsrechten, milieu en goed bestuur hebben geratificeerd en geïmplementeerd, genieten deze landen zelfs van de gunstigere APS+ regeling die voor veel goederen vrije markt-toegang biedt. De preferenties van Wit-Rusland onder de APS regeling zijn ingetrokken, omdat het land een fundamenteel ILO-verdrag schendt. In de regeling staat goed bestuur en duurzaamheid centraal. Nederland hecht sterk aan een goede naleving van deze normen en wenst dit voort te zetten in de toekomstige economische betrekkingen met de oostelijke burens. Aan Moldavië heeft de Unie *sui generis* (eenzijdige) handelspreferenties toegekend.

Wat betreft de bilaterale economische relaties met betrokken landen is vooral Oekraïne voor Nederland van belang. Het is een in potentie belangrijke partner gezien de omvang, de strategische ligging, het agrarische potentieel en de relatief goed opgeleide bevolking. Tot het uitbreken van de financieel-economische crisis werd het land beschouwd als een groei-markt die geografisch gezien relatief dicht bij de EU (en Nederland) is gelegen. Daarnaast is Nederland één van de belangrijkste investeerders in Oekraïne. Dit alles bood en biedt mogelijk op termijn kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven, reden waarom Oekraïne door het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als een van zijn prioriteitenlanden is aangemerkt. Gebrekkige, niet-transparante wet- en regelgeving en ernstige corruptie zorgen echter voor een slecht ondernemingsklimaat en werpen barrières op voor het Nederlandse bedrijfsleven.

De overige landen (Wit-Rusland, Moldavië, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan) leveren voor het Nederlands bedrijfsleven relatief geringe kansen op, zij het dat een democratisch Wit-Rusland op termijn een interessante handelspartner kan worden. Het belang van Azerbeidzjan ligt vooral op energiegebied.

De gevolgen van de mondiale financieel-economische crisis voor de oostelijke buurlanden vervullen de regering met zorg. Hoewel de situatie uiteraard van land tot land verschilt, is er in vrijwel alle betrokken landen sprake van een terugval in industriële productie, export en economische ontwikkeling, die gepaard gaat met een koersval van lokale valuta's die de koopkracht van grote delen van de bevolking ondermijnt. Deze situatie wordt verergerd door zwakke politieke sturing, gebrekkige bestuurlijke capaciteit en intransparantie. Het wordt voor regeringen en bedrijven in de oostelijke buurlanden steeds moeilijker om aan hun internationale betalingsverplichtingen te voldoen. Aangezien de stormachtige economische groei in de oostelijke buurlanden in het afgelopen decennium voor een belangrijk deel is gefinancierd met kredieten van Europese financiële instellingen, zullen deze ook direct de gevolgen ondervinden van betalingsproblemen van debiteuren in de oostelijke buurlanden. Door geïntensiveerde samenwerking, gerichte ondersteuning aan het hervormingsproces, institutionele versterking en verdere handelsliberalisatie kan de EU bijdragen aan vergroting van de weerbaarheid van de oostelijke buurlanden in tijden van financieel-economische crises. Maar hierbij is ook een belangrijke rol weggelegd voor niet-EU instellingen als IMF en EBRD.

Energiezekerheid

De oostelijke buurlanden zijn productie- en doorvoerlanden van gas en olie vanuit Rusland en de Kaspische regio naar de EU. De recente gascrisis heeft aangetoond hoe kwetsbaar de doorvoer van gas vanuit Rusland via Oekraïne is. De EU wil die kwetsbaarheid onder meer verminderen door diversificatie van aanvoerroutes en leveranciers. In dat

verband zijn additionele gaspijpleidingen, zoals Nabucco en Nord Stream., van grote betekenis. Voor de realisatie van een Southern Corridor zijn de oostelijke buurlanden op de Kaukasus – Azerbeidzjan en Georgië – van strategische betekenis. Datzelfde geldt overigens voor de aanvoer van olie vanuit Centraal-Azië en de Kaukasus. De EU zal zijn relaties met deze landen dan ook structureel dienen te versterken.

Diversificatie van leveranciers en aanvoerroutes is evenwel een proces van lange adem. De EU moet ermee rekening houden dat landen als Oekraïne en Moldavië nog lange tijd cruciale doorvoerlanden zullen blijven voor de Europese gasvoorziening. Het is daarom van groot belang dat deze landen op het terrein van energievoorzieningszekerheid nauwer aan de EU worden gebonden en dat het investeringsklimaat in deze landen verbetert. Een belangrijke stap in dit verband zal de toetreding zijn van Moldavië en Oekraïne tot de Energiegemeenschap. Hierover wordt op dit moment onderhandeld. De Energiegemeenschap stelt zich als doel een interne energiemarkt tot stand te brengen tussen de Europese Unie en de oostelijke buurlanden van Europa. Deze landen staan voor de uitdaging om hun energieregelgeving in overeenstemming te brengen met de Europese regelgeving. De verdere ontwikkeling van de Energiegemeenschap is daarmee ook van belang voor de energievoorzieningszekerheid van de EU.

In EU-verband wordt in het kader van de tweede Strategic Energy Review met betrekking tot energievoorzieningszekerheid ook aandacht gevraagd voor de ontwikkeling van het Oostelijk Partnerschap en het belang van energiesamenwerking. Voor het Oostelijk Partnerschap zou dan ook moeten worden bekeken in hoeverre op energiegebied aansluiting kan worden gevonden bij de relaties die er al bestaan met het Energiegemeenschap.

Mobiliteit, personenverkeer en migratie

Voor de oostelijke buurlanden vormt vrij personenverkeer een belangrijke onderdeel van de betrekkingen met de Europese Unie. Toenemende mobiliteit is in principe een positieve ontwikkeling, mits beheersbaar en fraudebestendig. Meer zakelijk personenverkeer, meer uitwisselingen van bijv. studenten, artiesten en wetenschappers, en meer politieke en ambtelijke contacten dragen immers bij aan welvaart en stabiliteit – in de oostelijke buurlanden, maar ook in de EU. Het ligt in de lijn der verwachting dat verdere geïntensiveerde samenwerking tussen de Europese Unie en de oostelijke buurlanden zal leiden tot toenemend personenverkeer en mobiliteit vanuit deze landen naar de EU. De consequenties hiervan zijn nu reeds zichtbaar: een derde van alle derdelanders in de Unie is inmiddels afkomstig uit de oostelijke en zuidoostelijke buurlanden van de EU. Het is derhalve van belang om dit proces in goede banen te leiden. Hierbij dient voldoende aandacht te zijn voor het tegengaan van illegale migratie, mensenhandel en mensensmokkel, te meer daar deze landen niet alleen van betekenis zijn als landen van herkomst, maar ook en in een aantal gevallen in het bijzonder als transitlanden. In Nederland gaat het, voor wat betreft legaal verblijvende derdelanders uit de oostelijke buurlanden, overigens om relatief bescheiden aantallen. De regering onderschrijft in dit verband in principe de stelling van de AIV dat een weloverwogen versterking van onderlinge contacten tussen maatschappelijke groeperingen, over en weer, van veel belang is voor het verspreiden van de waarden en normen die in de EU gangbaar zijn.

In het Oostelijk Partnerschap vormt visumliberalisatie een lange termijn-doelstelling, onder strikte voorwaarden en te realiseren door een stapsgewijze benadering. De eerste stap in het proces naar visumliberalisatie

vormt de zgn. visumfacilitatie, een nieuw instrument om de afgifte van visa voor kort verblijf aan onderdanen van derde landen voor bepaalde categorieën per geval te vergemakkelijken. Inmiddels zijn door de EU visumfacilitatie-overeenkomsten gesloten met 8 landen, waaronder Rusland, Oekraïne en Moldavië. De Europese Commissie heeft het mandaat gekregen om met Georgië te onderhandelen over een visumfacilitatie-overeenkomst. Het sluiten van een visumfacilitatie-overeenkomst is gekoppeld aan het sluiten van een terug- en overname-overeenkomst, opdat niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen gemakkelijker kunnen worden teruggestuurd. Met Rusland en Oekraïne lopen op dit moment onderhandelingen over de uitvoeringsprotocollen die vallen binnen deze readmissie-overeenkomsten.

De Nederlandse invalshoek bij uitbreiding van visumfacilitatie is terughoudend, omdat er nog te weinig ervaring met dit nieuwe instrument is opgedaan, het mogelijk tot overspannen verwachtingen in de betrokken landen leidt, de implementatie van de gelijktijdig in werking getreden terug- en overnameovereenkomsten moet worden afgewacht, en omdat de behandeling van visa door gereduceerde tarieven niet langer kosten-dekkend is. De regering huldigt nl. het principe dat de leges de kosten van visumbehandeling moeten dekken. Wel deelt de Regering de mening van de AIV dat deze kwestie niet versmald moet worden tot de financiering van visumfacilitatie. De regering wil daarom de uitvoering van bestaande visumfacilitatie-overeenkomsten eerst afwachten alvorens deze uit te breiden. Eventuele stappen in het proces naar visumliberalisatie dienen naar de mening van de regering uitsluitend te worden gebaseerd op de mate van voortgang die op dit terrein wordt geboekt. Het Oostelijk Partnerschap voorziet in de sluiting van «Mobility and Security Pacts» tussen de EU en de oostelijke buurlanden. Deze overeenkomsten zijn erop gericht de oostelijke buurlanden aan te moedigen om de noodzakelijke hervormingen door te voeren op JBZ-terrein, terwijl anderzijds aan de inwoners van deze landen de mogelijkheid wordt geboden van een grotere mobiliteit naar de EU-landen. De regering is echter nog niet overtuigd van de meerwaarde van deze «Mobility and Security Pacts» t.o.v. de zogenaamde «mobiliteitspartnerschappen», wat een reeds bestaand instrument is en waarvan de regering eerst de evaluatie wil afwachten (zie ook hieronder).

Voor de concrete invulling van de samenwerking tussen de EU en de Oostelijke buurlanden over het beheer van migratie zal gebruik worden gemaakt van de bestaande instrumenten die in het kader van de «Global Approach to Migration» worden ontwikkeld. M.h.o.o. beheersing van migratie zijn in het kader van de «Global Approach to Migration» van de EU zogenaamde «mobiliteitspartnerschappen» ontwikkeld, waarin de samenwerking van EU-lidstaten op het gebied van migratie met de buurlanden concretere vorm krijgt door een geïntegreerde aanpak van justitie, ontwikkelingsbeleid en buitenlands beleid, op basis van vrijwillige deelname door lidstaten. Er is inmiddels door een aantal EU-lidstaten (waaronder overigens niet Nederland) een proefmobiliteits-partnerschap aangegaan met Moldavië. Ook zijn er besprekingen gaande met Georgië over het sluiten van een proefmobiliteits-partnerschap. De lopende proefmobiliteits-partnerschappen zullen in juni a.s. worden geëvalueerd. Afhankelijk van de uitkomst hiervan, zouden ook met de andere oostelijke buurlanden mobiliteitspartnerschappen kunnen worden afgesloten, en zou Nederland zich hierbij kunnen aansluiten. Nederland neemt voorts deel aan het door Roemenië opgerichte Zwarte Zee samenwerkingsplatform, gericht op het tegengaan van illegale migratie, grenscontrole en mensensmokkel.

Met deze regio zal de inzet zich met name richten op capaciteitsopbouw voor migratiemanagement, het tegengaan van mensensmokkel en

mensenhandel, het ondersteunen van de *rule of law*, bespreking van de visa-overstayers-problematiek, en de terugkeer van onrechtmatig verblijvenden, bij voorkeur door het sluiten van terug- en overnameverdragen. Nederland is terughoudend ten aanzien van verruiming van de huidige mogelijkheden voor mobiliteit (arbeidsmigratie). In ieder geval zullen de behoeften en situatie van de Nederlandse arbeidsmarkt leidend zijn voor het Nederlandse beleid ten aanzien van migratie vanuit de oostelijke buurlanden.

Bilaterale betrekkingen

Nederland heeft vanaf het begin van hun onafhankelijkheid nauwe betrekkingen met de oostelijke buurlanden aangeknoopt, en de transitie steeds ondersteund. Met het Matra-programma (Maatschappelijke Transformatie) werd de opbouw van een maatschappelijk middenveld ondersteund, en Nederland is hiermee één van de grootste donoren in de regio. Mede naar aanleiding van het hiervoor genoemde AIV-rapport van 2005 is besloten met ingang van 2006 het Matra-programma ook open te stellen voor Armenië, Georgië en Moldavië. In Oekraïne en Wit-Rusland worden al langer Matra-projecten gefinancierd. Bij kleine projecten gaat het om directe bijdragen aan lokale maatschappelijke organisaties. Bij de grotere Matra-projecten wordt door het financieren van op transformatie gerichte projecten duurzame samenwerking tussen Nederlandse en lokale maatschappelijke organisaties bevorderd. Daarnaast neemt Nederland actief deel aan het EU Twinning programma. Daarbij koppelt de EU een overheidsinstantie uit een EU-lidstaat aan de zusterorganisatie in een kandidaat-lidstaat of in een van de oostelijke buurlanden. Zo draagt bijvoorbeeld de Voedsel- en Warenautoriteit bij aan het verbeteren van de kwaliteit en voedselveiligheid in de visserij van Azerbeidzjan.

Met een aantal landen in de regio, i.c. Moldavië, Georgië en Armenië, onderhoudt Nederland een ontwikkelingssamenwerkingsrelatie, die in de komende jaren evenwel zal worden uitgefaseerd (i.c. Armenië) dan wel verbreed (i.c. Georgië en Moldavië), gelet op het feit dat deze landen inmiddels de status van middeninkomenland hebben bereikt. De Nederlandse inzet zal zich in deze landen richten op de achterblijvende millenniumdoelen en het verbreden van de ontwikkeling van het land, waarbij andere vormen van samenwerking, in het bijzonder op economisch vlak, belangrijker zullen worden, terwijl de OS-relatie geleidelijk wordt afgebouwd.

Een aantal landen in deze regio, namelijk Moldavië, Oekraïne, Armenië en Georgië, is lid van de door Nederland aangevoerde kiesgroep in de Wereldbank en het IMF. Dit houdt in dat de Nederlandse bewindvoerder deze landen vertegenwoordigt in de raad van bewindvoerders van deze belangrijke internationale financiële instellingen. Deze «kiesgroeprelatie» geeft een bijzondere dimensie aan de bilaterale betrekkingen met de betrokken landen. Juist in tijden van financieel-economische crisis geeft dit ons land een bijzondere verantwoordelijkheid. In het kader van de kiesgroeprelatie vindt intensieve technische samenwerking met de financiële autoriteiten in deze landen plaats. De «kiesgroeprelatie» met deze landen heeft daarnaast uitstralingseffecten op andere dan financiële beleidsterreinen van bilaterale samenwerking. De regering hecht eraan dat deze kiesgroeprelatie wordt bestendigd, omdat de kiesgroep de Nederlandse positie in internationale financiële instellingen versterkt.

Op economisch gebied heeft Nederland zich niet onbetuigd gelaten in de regio. Het Nederlandse bedrijfsleven is zeer actief in de regio, vooral in Oekraïne, mede dankzij steun van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (in het

verleden o.m. het PSOM-programma). Nederland behoort tot de grootste handelspartners en investeerders in de regio. Het handelsvolume met de oostelijke buurlanden bedroeg bijna € 4.2 miljard in de eerste 11 maanden van 2008, waarvan € 2.2 miljard aan uitvoer en € 2 miljard aan invoer. Dit handelsvolume zal naar verwachting dalen als gevolg van de economische crisis, maar op termijn blijven de oostelijke buurlanden een belangrijke groeimarkt voor het Nederlandse bedrijfsleven. Implementatie van het PSOM-programma in Oekraïne stuit echter op problemen door capaciteitsproblemen aan Oekraïense kant. Hierover vindt thans bilateraal overleg met Oekraïne plaats. Het oude PSOM-programma zal worden vervangen door een nieuw programma waarmee investeringen van het Nederlandse bedrijfsleven in de regio worden aangemoedigd.

De bilaterale milieusamenwerking zal worden voortgezet. In opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) zal het komend jaar een opdrachtenprogramma PSO-Milieu worden uitgevoerd, dat open staat voor Oekraïne en Georgië. Ook in het programma G2G werken de ministeries van Economische Zaken en VROM aan bilaterale capaciteitsopbouw van overheden in Georgië en Oekraïne. Voor het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit is Oekraïne een belangrijk aandachtsgebied, gezien de goede perspectieven die Oekraïne onder andere biedt aan het agro-bedrijfsleven en het belang van Oekraïne voor biodiversiteit en ecosystemen. Met de Russische Federatie en de Oekraïne werkt Nederland reeds meer dan 15 jaar samen op het terrein van het natuurbeleid. Daarbij komen ook gerelateerde onderwerpen als waterbeleid en milieubeleid aan de orde. De speerpunten voor de Nederlandse samenwerking zijn verankerd in het beleidsprogramma «Biodiversiteit werkt» (2008) en worden in overleg met de betreffende landen steeds uitgewerkt in een gezamenlijk werkprogramma. Naast bescherming van de natuur zal de samenwerking zich in de komende jaren in toenemende mate gaan richten op het verduurzamen van handel.

Geen toetredingsperspectief

Het vraagstuk van het lidmaatschapsperspectief

Ofschoon de oostelijke buurlanden van de Unie theoretisch gezien, gegeven artikel 49 van het verdrag betreffende de Europese Unie, op enig moment een lidmaatschapsaanvraag kunnen doen, acht de regering perspectief op EU-lidmaatschap voor deze landen op dit moment niet aan de orde (zie ook de «notitie inzake de relaties van de Europese Unie met haar burens» van 1 juli 2008, kamerstuk 31 202 nr. 29). In haar mededeling over het Oostelijke partnerschap doet de Commissie hierover overigens ook geen uitspraken. Het Oostelijk Partnerschap is geen voorportaal voor lidmaatschap. De mening van de AIV dat een toetredingsperspectief uitdrukkelijk moet worden erkend (zonder dat er aanleiding bestaat dit perspectief te concretiseren) deelt de regering niet. Het Oostelijk Partnerschap biedt een alternatief, en het nabuurschapbeleid biedt nog zeer veel onbenutte mogelijkheden, die aangewend kunnen worden om de relatie met de Oostelijke buurlanden op een zinvolle wijze te verdiepen. Het bieden van een toetredingsperspectief leidt slechts tot vermijdbare verwarring en politieke teleurstelling.

Nederland steunt de oostelijke buurlanden in de economische, politieke en maatschappelijke hervormingen waarop zij zich concentreren. Dit soort processen kan zeer goed worden gestimuleerd door institutionele versterking, handelsliberalisatie en technische assistentie. Het hervormingsproces heeft op zichzelf reeds een groot positief effect, dat los staan van een eventueel lidmaatschapsperspectief. Het ENB en het Oostelijk Partnerschap bieden hiertoe uitstekende aanknopingspunten en instrumenten.

Daarnaast moedigt de regering de landen aan om hun wetgeving aan te passen aan het *acquis communautaire*, met name wat betreft de regelgeving van de interne markt. Hiermee kunnen de economieën van deze landen nauwer met die van de EU worden geïntegreerd. Het Oostelijk Partnerschap impliceert tevens een opdracht aan de oostelijke buurlanden zelf: naarmate zij hun normen, waarden en standaarden meer aan die van de EU conformeren, komen zij ook dichterbij de EU te staan. Op zichzelf is dit al een politiek proces. De verschillende instrumenten van het Oostelijk Partnerschap zullen gedifferentieerd per land worden ingezet: intensivering van de samenwerking vindt alleen plaats op basis van conditionaliteit.

Partenariaat

De regering wil wel de mogelijkheid voor een partenariaat (niet te verwarren met het partnerschap-concept zoals in het Oostelijk Partnerschap) openhouden. Zoals reeds gesteld in de brief inzake het partenariaat van mei 2008 (kamerstuk 31 202 nr. 26), zou het partenariaat naar de mening van de regering van toepassing kunnen zijn op de zes oostelijke burens, die in theorie gezien hun geografische ligging de mogelijkheid hebben het EU lidmaatschap aan te vragen, maar in realiteit geen concreet lidmaatschapsperspectief hebben. Het partenariaat kan dan ook de uitkomst vormen van het proces waarvoor het Oostelijk Partnerschap het kader schept, en kan naar de overtuiging van de regering worden gerealiseerd binnen het kader van het nabuurschapbeleid. Zoals wij reeds aangaven in het Algemeen Overleg met Uw Kamer over uitbreiding op 27 november 2008, is de ruimte die aanvankelijk bestond tussen het partenariaat en het nabuurschapbeleid immers grotendeels verdampt. In zekere zin kan het partenariaat dan ook worden beschouwd als een fase waarin het nabuurschapbeleid in de relatie met de buurstaten zijn maximale potentieel bereikt. Met de AIV is de regering van mening dat het Oostelijk partnerschap niet op gespannen voet staat met het begrip «partenariaat».

Financiële kaders

Voor de periode 2007–2013 heeft de Europese Unie binnen de EU begroting in totaal ruim € 3,2 miljard vrijgemaakt voor de oostelijke burens. De Commissie stelt daarnaast in haar mededeling voor om in de periode 2009–2013 € 600 miljoen extra te reserveren voor specifiek het Oostelijk Partnerschap (€ 250 mln. via herschikking binnen het European Neighbourhood Policy Instrument (ENPI) en € 350 mln aan additionele middelen).

Het ENPI voorziet in *communautaire* hulp aan de Nabuurschaplanden (zowel Oosterburens van de Unie als Mediterrane Partners). De Commissie hanteert naast welvaarts-, armoede-, hervormings- en bevolkingscriteria ook een informeel geografisch criterium bij de verdeling van de zogenoemde ENPI middelen, waarbij momenteel 1/3 van deze ENPI middelen beschikbaar zijn voor de Oosterburens van de Unie en 2/3 voor de Mediterrane Partners. Deze verhouding zal door de beschikbaarheid van extra middelen voor de oostelijke burens (maximaal EUR 600 miljoen) enigszins wijzigen ten gunste van de oostelijke burens. De regering heeft hiertegen geen bezwaar. Met de AIV is Nederland van mening dat de verdeling oost/zuid tegen het licht gehouden kan worden op een opportuun moment in de toekomst. De AIV noemt de vaststelling van de nieuwe Financiële Perspectieven als voorbeeld van een geschikt moment. De Regering deelt deze mening, maar wil hierbij aantekenen dat de geografische verdeling van ENPI middelen niet dwingend is vastgelegd.

De regering is van mening dat geografische allocatiecriteria geen op zichzelf staande criteria kunnen zijn, en dat de objectieve allocatiecriteria zoals welvaartsniveau, bevolkingsomvang, UN Development Index, en andere allocatiecriteria zoals vastgelegd in de ENPI Verordening, doorslaggevend dienen te zijn bij de verdeling van ENPI-middelen, naast uiteraard vereisten voor goed bestuur, mensenrechten en democratisering.

Ten aanzien van de financiering van het Oostelijk Partnerschap is Nederland in principe voorstander van meer middelen voor de Oostelijke nabuurr regio, maar moet de financiering tot stand komen via de reguliere begrotingsprocedures en binnen de bestaande kaders van de EU begroting passen (FP's), bij voorkeur door herschikking binnen het ENPI-budget en binnen de betreffende begrotingscategorie voor Extern Beleid. De regering deelt de mening van de AIV dat differentiatie binnen het ENB, ook in financiële termen, moet plaatsvinden op basis van conditionaliteit, d.w.z. dat intensivering van samenwerking afhankelijk wordt gesteld van vereisten van goed bestuur en voortgang in markthervorming, zoals ook gebeurt met bijvoorbeeld de leningen van de EIB en de EBRD, en in sterkere mate het IMF. Dit komt naar de mening van de regering de resultaten van het ENB ten goede.

Aangezien er al jarenlang Europese banken in deze regio actief zijn met grotere budgetten dan de Europese Unie, en met veel ervaring, pleit de regering voor het zoeken naar synergie en samenwerking met de EBRD, de Europese Investeringsbank (EIB), en andere internationale financiële instellingen. Nederland is voorts van mening dat lidstaten bilateraal hun hulpinspanning in deze regio kunnen intensiveren. Hier ligt met name een kans voor de nieuwe lidstaten die gehouden zijn hun ODA-volumes de komende jaren te laten groeien tot 0,33% van hun BNP in 2015. De nieuwe lidstaten hebben grote ervaring met politieke en economische transitieprocessen en hebben derhalve een comparatief voordeel om bij de Oostelijke burens ontwikkelingsactiviteiten te ontplooiën. Dit sluit ook aan bij de Gedragscode inzake Complementariteit en Werkverdeling (op het gebied van Europese ontwikkelingssamenwerking) die in 2007 is overeengekomen.

Onderlinge samenhang samenwerkingsfora

De EU en de oostelijke burens werken samen in verschillende fora. Allereerst bestaat sinds 2003 het *Europees Nabuurschapbeleid* (ENB), dat voorziet in het opbouwen van geprivilegieerde bilaterale relaties van de Europese Unie met de oostelijke en zuidelijke buurlanden. Het ENB beoogt de bewerkstelling van transformatie- en hervormingsprocessen in deze buurlanden. De uiteindelijke doelstelling van het ENB is het bevorderen van een ring van welvarende en stabiele staten rondom de Unie.

Op verzoek van de Europese Raad van juni 2008 presenteerde de Europese Commissie in december 2008 een mededeling over het *Oostelijk Partnerschap* met een voorstel om de betrekkingen met de zes oostelijke nabuurschaplanden¹ te versterken, als tegenhanger van de Mediterrane Unie. Een eerste appreciatie van de regering over de mededeling inzake het Oostelijk partnerschap is Uw Kamer op 22 december 2008 toegegaan (Kamerstuk 22 112 nr. 763). Het Oostelijk Partnerschap zal worden gelanceerd tijdens een top van staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten en van de oostelijke partners op 7 mei. Met de AIV is de regering van mening dat de Mediterrane Unie nog te kort bestaat om er zinnige lessen uit te trekken voor het Oostelijk partnerschap. Wel meent de regering dat de structuren voor het Oostelijk partnerschap zo licht mogelijk moeten zijn.

¹ Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië en Oekraïne. Volwaardig lidmaatschap van Wit-Rusland hangt af van de ontwikkeling van de EU-Wit-Rusland relatie.

Het Oostelijk Partnerschap voorziet in versterking van de bilaterale betrekkingen door opwaardering van contractuele betrekkingen, diepere economische integratie, versoepeling van personenverkeer, versterkte samenwerking op het gebied van energievoorzieningszekerheid, en steun voor economische en sociale ontwikkelingen, alsmede in versterking van regionale samenwerking door oprichting van een multilaterale structuur. Voor regionale milieusamenwerking biedt het oostelijk partnerschap meerwaarde als multilateraal forum waarin kan worden samengewerkt ter verwezenlijking van (verdragsrechtelijke) multilaterale afspraken. Daaronder vallen ook milieuverdragen van de VN betreffende o.a. klimaat, afvalstoffen, chemicaliën, water- en luchtvervuiling, en milieu-aansprakelijkheid, waarbij Nederland en andere EU-lidstaten partij zijn. Daarbij kan het Partnerschap aanknopingspunten bieden voor betrokkenheid van NGO's, regionale milieucentra en financiële actoren. Om het Oostelijk Partnerschap zichtbaarder te maken, zullen een aantal «flagship projecten» worden uitgevoerd, o.m. op milieugebied.

Met een aantal oostelijke buurlanden wordt reeds op subregionaal niveau samengewerkt in het kader van de zgn. Zwarte Zee Synergie en de Organisatie voor Economische Samenwerking in het Zwarte Zeegebied (BSEC). De Zwarte Zee Synergie richt zich alleen op praktische regionale samenwerking rond de Zwarte Zee, met deelname van Rusland en Turkije, terwijl het Oostelijk Partnerschap – op basis van conditionaliteit – toewerkt naar economische integratie en geïntensiveerde samenwerking met de EU. De regering ziet derhalve geen overlap of strijdigheid tussen het Oostelijk Partnerschap en de Zwarte Zee Synergie. Integendeel, zij kunnen elkaar alleen maar versterken.

Afsluiting

Wij hopen in deze brief Uw vragen over de inzet van de regering ten aanzien van de bredere betrekkingen met de oostelijke buurlanden te hebben beantwoord. Gelet op de reikwijdte van het onderwerp, is in deze brief een veelheid aan aspecten van de betrekkingen met de oostelijke buurlanden aan de orde gekomen. Door al deze aspecten samen te brengen en te plaatsen tegen de achtergrond van het transitieproces in de regio en het streven van de EU om de samenwerking met deze landen te intensiveren, wordt de onderlinge samenhang zichtbaar. De regering laat zich bij de vormgeving van de geïntensiveerde samenwerking met de oostelijke buurlanden leiden door de aanzienlijke politieke, strategische, economische, veiligheids- en energiebelangen die de EU, en Nederland, in de regio hebben, met inachtneming van gegeven kaders en parameters, i.c. financiële kaders en het gegeven dat de EU geen toetredingsperspectief aan de landen in de regio kan bieden. De regering hanteert hierbij het standpunt dat intensivering van de samenwerking alleen stapsgewijs, en op basis van conditionaliteit, kan plaats vinden. Op zichzelf is dit al een politiek proces.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans