

Vergaderjaar 2014–2015

**34 000 V**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2015**

**Nr. 69**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2015

Uw Kamer verzocht de regering op 19 november 2014, middels een door de Leden Servaes en Ten Broeke ingediende motie, om: «*de langetermijnconsequenties van het «waterscheidingsmoment» in de relatie [met Rusland] uit te werken en daarbij ten minste de consequenties van een principiële stellingname van Nederland en de EU voor de politieke, economische en energierelaties in kaart te brengen, en anderzijds te onderzoeken hoe de dialoog gaande kan worden gehouden (bijvoorbeeld of misschien zelfs met name in de OVSE) en gematigde krachten (civil society, vrije pers en dergelijke) gesteund kunnen worden*» (Kamerstuk 34 000 V, nr. 23). Met deze brief doe ik de toezegging gestand om Uw Kamer uiterlijk voorjaar 2015 te informeren n.a.v. deze motie.

In deze brief zal ik eerst ingaan op recente binnenlandse en economische ontwikkelingen in Rusland. Dit bouwt op naar een analyse van het Russische optreden in het buitenland van de laatste jaren. Het is dit optreden van Rusland in het buitenland, en specifiek de schending van internationaal recht met de illegale annexatie van de Krim en de schending van de soevereiniteit van Oekraïne, dat aanleiding geeft tot het benoemen van een «waterscheiding» en heroverweging van de wijze waarop Nederland Rusland benadert. Aansluitend volgt een samenvatting van de Nederlandse belangen in de relatie met Rusland – deze zijn immers leidend voor de beleidsinzet. Ten slotte zal ik de visie van het kabinet voor een coherente en toekomstgerichte Nederlandse beleidsinzet ten aanzien van Rusland schetsen.

## **Recente ontwikkelingen in Rusland en het Russische optreden in het buitenland**

### *Breder historisch perspectief*

Het kabinet onderkent de noodzaak om de recente ontwikkelingen in Rusland te duiden tegen een breder historisch perspectief. Rusland en West-Europa zijn geografisch en historisch nauw met elkaar verbonden. Historisch zijn er veel relaties tussen onze bevolkingen. Rusland en West-Europa hebben samenhangende maar ook fundamenteel verschillende historische ontwikkelingen doorgemaakt. De opkomst en ondergang van de Sovjet-Unie als wereldmacht zijn diep in het collectieve geheugen van het land gegrift. Andere factoren die essentieel zijn voor een goed begrip van Rusland zijn onder meer de diep gewortelde verbondenheid van veel Russen met hun uitgestrekte land, de nauwe verbintenis die de staat van oudsher heeft met de Russisch-Orthodoxe kerk, en de complexe zoektocht naar de «Russische identiteit» die door de eeuwen heen dan weer Europees dan weer anders werd ingevuld. Het accent in deze Kamerbrief ligt op de meest recente periode, maar in de beleidsontwikkeling weegt het kabinet het bredere historische perspectief wel degelijk mee.

### *Politieke ontwikkelingen*

Het politieke systeem van Rusland laat zich sinds 2000 kenmerken door een centralisatie van de macht in de presidentiële administratie en in het bijzonder in de persoon van president Vladimir Poetin. Deze centralisatie vond onder meer zijn neerslag in de afschaffing van regionale verkiezingen in 2005 en de directe aanstelling van gouverneurs door de president. Met de opkomst van president Poetin hebben de Kremlin-getrouwe partijen, zoals «Verenigd Rusland», een absolute meerderheid in de Doema gekregen en steeds verder bestendigd, waardoor de ruimte voor onafhankelijk en substantieel politiek debat is verkleind. Sinds het aantreden van president Poetin is de Kremlin-kritische oppositie structureel gemarginaliseerd – met de inperking van onafhankelijke media kreeg de oppositie veel minder media aandacht.

In de maanden voorafgaand aan de nieuwe ambtstermijn van president Poetin in maart 2012 was er – voor het eerst sinds de jaren »90 – sprake van substantiële maatschappelijke onrust in Rusland. Het antwoord hierop was een inperking van de vrijheid om te demonstreren en er werden straffen opgelegd aan deelnemers van de protesten rond de verkiezingen. Hierop volgde in de afgelopen jaren in toenemende mate restrictieve wetgeving over onder meer het gebruik van internet en ngo's die buitenlandse financiering ontvangen en «politieke activiteiten» uitvoeren. Ook zijn de onafhankelijke media in Rusland onder druk komen te staan. De Russische autoriteiten rechtvaardigen maatregelen die fundamentele vrijheden inperken vaak met verwijzingen naar het belang van binnenlandse stabiliteit.

Sinds het uitbreken van de crisis in Oekraïne is de inperking van vrijheden voor media, ngo's, en andersdenkenden nog verder versneld, onder invloed van een toename in het gebruik van nationalistische en anti-Westerse retoriek door de autoriteiten en staatsgecontroleerde media. Door de opstelling van de autoriteiten, bijvoorbeeld de uitspraak van president Poetin in december 2014 dat er slechts een dunne grens loopt tussen oppositie en «vijfde colonne», is het politieke klimaat rondom de oppositie verder verslechterd. Alexei Navalny, een belangrijke oppositie-politicus, werd eind december 2014 veroordeeld tot voorwaardelijke gevangenisstraf. Met de moord op Boris Nemtsov op 27 februari 2015 is

een belangrijke liberale stem uit het politieke debat verloren gegaan. Met de moord is het gevoel van intimidatie onder andersdenkenden toegenomen.

### *Maatschappelijke ontwikkelingen*

Sinds de herverkiezing van president Poetin in 2012 spant de staat zich in toenemende mate in om wat het ziet als traditionele Russische normen en waarden te bevorderen. Wetgeving die «propaganda van niet-traditionele relaties onder minderjarigen» en het «beledigen van religieuze gevoelens» verbiedt dient mede in dit kader gezien te worden.

Ook in het cultuurbeleid van de Russische overheid – waar de afgelopen jaren fors is geïnvesteerd in publieke culturele voorzieningen – wordt aan bevordering van traditionele waarden een steeds groter gewicht toegekend. Zeker de meer experimentele kunstvormen komen onder druk te staan, en zelfcensuur in de culturele sector neemt toe. De Russische staat lijkt steeds nadrukkelijker een onderscheid te maken tussen kunst ter ondersteuning van de visie van de Russische staat en maatschappijkritische kunst. Desondanks bestaat in Rusland nog steeds, zeker in de grote steden, een rijk palet aan culturele uitingen en instellingen.

Over de gehele linie van cultuur en maatschappij ontvouwt zich een tendens waarin de ruimte voor liberale geluiden en acceptatie van andersdenkenden toenemend wordt onderdrukt en onmogelijk gemaakt, terwijl de Russische staat en Kremlin-getrouwe politiek zich steeds explicieter identificeren met nationalistische, traditionele en conservatieve denkbeelden.

### *Economische ontwikkelingen*

Mede als gevolg van de zwakke staatsstructuren kon in de jaren »90 een grote groep van semi-autonome oligarchen de economie en het beleid van de staat domineren. De eerste twee regeertermijnen van president Poetin (2000–2008) kenmerkten zich daarentegen door een nieuwe dominantie van de staat over het economisch bestel, waarbij de controle over strategische sectoren (zoals de bankensector en de olie- en gasindustrie) werd gecentraliseerd rondom een kleine groep van Kremlingetrouwen. Tijdens de regeerperiode van president Medvedev (2008–2012) werden enkele economische hervormingen ingezet, waarbij het streven de Russische economie te diversifiëren en de afhankelijkheid van energieinkomsten te verminderen een belangrijke rol innam. Na de herverkiezing van president Poetin werden deze hervormingen niet doorgezet. De controle van de staat over de economie als geheel, en een aantal strategische sectoren in het bijzonder, is verder toegenomen evenals corruptie en mismanagement. Ook de voortdurende afhankelijkheid van olie- en gasinkomsten als gevolg van het gebrek aan diversificatie in de Russische economie, zwakke rechtsbescherming, grote kapitaalexport en een onevenwichtige regionale verdeling van welvaart en ontwikkeling blijven structurele uitdagingen. Ruslands demografische trend, het land kampt al decennia met stagnatie en krimp van de (beroeps-) bevolking, vormt een complicerende factor voor de aanpak van deze structurele problemen.

In de periode 2000–2013 groeide de Russische economie sterk, met toegenomen energie-inkomsten als belangrijkste drijvende kracht. Maar in 2014 is er een neerwaartse trend ingezet, vanwege voornoemde structurele zwaktes, de dalende olieprijs, en de Oekraïense crisis met de daaraan verbonden sancties en tegenmaatregelen. Investeerders zijn terughoudender geworden over Rusland, mede vanwege de afwaardering

van de Russische kredietstatus door verschillende rating bureaus. In lijn met deze trends zal de Russische economie in 2015 naar verwachting krimpen. De waarde van roebel ten opzichte van de dollar en euro is instabiel en de inflatie is gestegen naar ruim boven de 10%. De waarde-daling en daarmee gepaard gaande prijschommelingen raken de hele economie. Russische banken en bedrijven, ook degenen die niet onder sancties vallen, komen steeds moeilijker aan internationaal kapitaal. Door de Russische voedselban zijn de zuivel- en vleesimporten met een derde afgenomen. De economische crisis raakt de Russische bevolking hard. In de Russische staatsmedia wordt de schuld voor de economische ontberingen voornamelijk op het Westen geschoven en blijven de beleidskeuzes van de Russische autoriteiten en de structurele zwakheden van de Russische economie grotendeels onbenoemd.

#### *Het buitenlands optreden van Rusland*

De eerder genoemde nadruk van de Russische autoriteiten op zaken als nationale trots en unieke Russische waarden, gaat gepaard met een assertievere en agressievere Russische buitenlandse politiek met betrekking tot het nabije buitenland, en een mondiale geldingsdrang die de laatste jaren steeds meer merkbaar wordt. De permanente zetel van de VN-Veiligheidsraad en een groot nucleair arsenaal (waarin veel wordt geïnvesteerd) zijn belangrijke elementen voor de internationale positie van Rusland, zo vindt Moskou. Dit geldt ook voor de omvangrijke Russische strijdkrachten, die na het hernieuwde aantreden van president Poetin een financiële- en moderniseringsimpuls hebben gekregen.

Het Westen heeft Rusland, terwijl het onder de presidenten Poetin en Medvedev herstelde van jaren »90, herhaaldelijk uitgenodigd en aangemoedigd samen te werken bij de aanpak van mondiale uitdagingen zoals terrorisme, non-proliferatie en klimaatverandering en bij de oplossing van regionale vraagstukken. Rusland toonde zich op een aantal belangrijke dossiers een doorgaans constructieve speler, zoals bij het faciliteren van ISAF-aanvoerlijnen. Toch zet Rusland zich steeds meer af tegen het in Russische ogen unilaterale gedrag van het Westen, en de Verenigde Staten in het bijzonder.

Rusland betoogt dat veel van de huidige internationale samenwerkingsverbanden disproportioneel gedomineerd worden door Europa en de VS en zoekt daarom steeds meer de samenwerking in alternatieve groeperingen zoals de BRICS. In deze groep heeft Rusland een afwijkend profiel: economisch wijkt Rusland af van de andere BRICS-landen door het grote relatieve gewicht van grondstoffen (energie) in de economie, en politiek omdat Rusland streeft naar behoud c.q. herstel van zijn positie als supermacht terwijl de andere BRICS-landen doorgaans als nieuwe spelers op het wereldtoneel worden gezien. Dit geldt in het bijzonder voor China. De betrekkingen tussen Rusland en China zijn intensief, maar ook asymmetrisch. De economische en militaire banden tussen de grootste landen van Eurazië zijn de afgelopen jaren dan ook aangehaald. Tegelijkertijd contrasteren de Russische demografische neergang en economische structurele problematiek met de sterke groei en dynamiek die China de afgelopen decennia heeft gekenmerkt.

Rusland streeft ernaar om het Westen, en de VS in het bijzonder, tegenwicht te bieden. Hierbij zoekt het de samenwerking op met landen die een moeizame verhouding met de VS en/of het Westen hebben.

In de eigen regio constateert Moskou dat een deel van de voormalige Sovjetrepublieken Rusland niet langer als rolmodel ziet en zich in toenemende mate op het Westen oriënteert. Omwentelingen waarbij een

volksroep om meer democratie leidde tot de afzetting van autocratische machthebbers, zoals die plaats vonden in Georgië (2003), Kirgizië (2005 en 2010), Oekraïne (2004 en 2014) en Moldavië (2009), worden vanuit Moskou gepercipieerd als bedreiging voor de stabiliteit in de gehele regio, maar vooral voor de stabiliteit in Rusland zelf. Rusland blijft, ruim 25 jaar na de val van de Muur, elke vorm van toenadering van voormalige Sovjetrepublieken tot de NAVO zien als een bedreiging van zijn eigen strategische belangen. Vele inspanningen van de NAVO om zich zo inclusief en transparant mogelijk op te stellen richting Rusland hebben hierbij niet mogen baten (zoals het overeenkomen van de NATO-Russia Founding Act aan de vooravond van de eerste uitbreidingsgolf van de NAVO). De houding van Rusland tegenover de EU, en ten aanzien van de banden van landen in de regio met Brussel, was aanvankelijk minder negatief. Dit is echter omgeslagen in de afgelopen jaren: waar Moskou eerst weinig interesse in het Oostelijk Partnerschap van de EU toonde, wordt dit nu steeds meer net als de NAVO gepercipieerd als een inmenging van «het Westen» in wat Rusland -in weerwil van de soevereiniteit van de betreffende landen- ziet als zijn exclusieve invloedssfeer. Tegelijkertijd blijft Rusland op economisch en cultureel gebied sterk op Europa gericht; het vijandbeeld van «het Westen» dat in Rusland wordt gecultiveerd, is in de eerste plaats gericht op de VS en daarna op de meest Atlantisch georiënteerde Europese landen.

Rusland probeert tegenover wat het percipieert als ongewenste invloed van NAVO en EU een eigen blokvorming te stellen: in het verleden werden GOS (Gemenebest van Onafhankelijke Staten) en CSTO (*Collective Security Treaty Organization*) vanuit Moskou gestimuleerd, tegenwoordig ligt de nadruk meer op de Shanghai Cooperation Organisation en de nieuw opgerichte Euraziatische Economische Unie. Maar ook op andere manieren probeert Rusland greep op de regio te houden. Het afgelopen decennium heeft Rusland een doctrine ontwikkeld waarin het zich het recht voorbehoudt om in andere landen unilateraal in te grijpen ter bescherming van Russische / Russischtalige minderheden. Deze doctrine is in oktober 2009 vervat in een door de Doema aangenomen wet op de inzet van Russische troepen in het buitenland. Het Russische optreden in Oekraïne toont aan dat het land bereid is de daad ook bij het woord te voegen. In de recent verschenen nieuwe Russische militaire doctrine wordt de NAVO en NAVO-uitbreiding als de belangrijkste bedreiging gezien.

Deze factoren droegen bij aan een toenemende spanning tussen Rusland en verschillende buurlanden. Met Wit-Rusland en Oekraïne kwam het tot onenigheid over energieleveranties. De spanning leidde ook tot gewelddadige inmenging door Rusland in soevereine staten: eerst in Georgië in 2008, en vorig jaar in Oekraïne. De illegale annexatie van de Krim door Rusland, uitgevoerd in maart 2014, is door de internationale gemeenschap veroordeeld als een flagrante schending van het volkenrecht. Rusland stelt zo een kardinaal beginsel in de naoorlogse internationale betrekkingen in Europa ter discussie: de territoriale integriteit die onder meer is vastgelegd in de Helsinki Slotakte van 1975. Rusland speelde een centrale rol bij het ontstaan van het conflict in Oost-Oekraïne en houdt dit conflict in stand door de separatisten actief te steunen met wapens, militair personeel, financiële en politieke steun. Hiermee tast Rusland de soevereiniteit van zijn buurland steeds verder aan. Dat heeft niet alleen grote gevolgen voor Oekraïne en de regio; de veiligheidsordering in Europa dreigt erdoor ondergraven te worden.

Rusland zoekt steeds meer de grenzen van het toelaatbare op en gaat hier zelfs overheen. De spanningen tussen enerzijds de VS, de NAVO en de EU en anderzijds Rusland nemen daardoor toe. De Oekraïne-crisis heeft

duidelijk gemaakt dat Westerse en Russische essentiële veiligheidsbelangen in de Russische perceptie strijdig zijn. Het Russisch optreden in Oekraïne toont aan dat Rusland in staat en bereid is diverse militair-politieke middelen in te zetten om zijn doelen te realiseren. Dat Rusland dit doet met inzet van hybride tactieken – gebruikmakend van niet aangekondigde, grootschalige militaire oefeningen en snelle verplaatsingen, heimelijke steun aan separatistische groeperingen, economische druk, en desinformatie – maakt deze ontwikkeling zorgwekkend, zoals ook gesteld in de Beleidsbrief Internationale Veiligheid.

Naast Oekraïne is er tevens sprake van toegenomen assertiviteit van Rusland elders in de regio. Voorbeelden hiervan zijn Ruslands rol in langstlepende conflicten in Georgië (Zuid-Ossetië en Abchazië) en Moldavië (Transdnjestrië). Ook tegenover NAVO- en EU-landen is sprake van een steeds assertievere opstelling, zoals blijkt uit de intensivering van de Russische militaire activiteiten in het Oostzeegebied en de Zwarte Zee. De vele onaangekondigde militaire overvluchten nabij of over bondgenootschappelijk grondgebied hebben geleid tot een aantal gevaarlijke situaties.

#### *De «waterscheiding»*

In de visie van het kabinet staat het Russische optreden in Oekraïne niet op zichzelf, maar moet dit bezien worden in de context van de eerder in deze brief geschetste ontwikkelingen: de assertieve opstelling van Rusland richting buurlanden, die zoals hierboven is betoogd niet los gezien kan worden van de binnenlandse ontwikkeling richting toeneemende repressie. Dit zijn ontwikkelingen die vanaf de jaren «90 zijn gegroeid, die de afgelopen jaren steeds zichtbaarder en zorgwekkender vormen hebben aangenomen en in 2014 (met de annexatie van de Krim en wat daarop volgde) verder zijn geëscaleerd. Rusland is daarmee in relatief korte tijd veranderd in een land waarmee de relaties over vrijwel de gehele linie gecompliceerder zijn geworden en dat zich openlijk lijkt af te keren van de internationale rechtsorde, de bestaande veiligheidsordening in Europa, en de universaliteit van mensenrechten waar Nederland bijzonder aan hecht.

Op 17 juli 2014 werd vlucht MH17 neergehaald boven het conflictgebied in Oost-Oekraïne, een ramp waarbij 298 mensen onder wie 196 landgenoten omkwamen. Zoals bekend trekt het kabinet geen conclusies over de toedracht en schuldvraag van deze ramp zolang de onderzoeken, uitgevoerd door respectievelijk de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het Openbaar Ministerie, niet zijn afgerond. Wel is nu al duidelijk dat de vliegramp met MH17 plaatsvond in de context van een conflict dat zonder intensieve en actieve Russische steun aan de separatisten niet verder zou zijn geëscaleerd.

Het kabinet is van mening dat de wijze waarop Nederland Rusland beziet en de betrekkingen met Rusland benadert niet meer dezelfde kan zijn als vóór de Russische inmenging in Oekraïne. Ook wanneer het op korte termijn tot een duurzame oplossing voor Oost-Oekraïne en de Krim zou komen, blijft er sprake van een vertrouwensbreuk die hersteld zal moeten worden. In die zin is er sprake van een «waterscheiding»: door het veranderde optreden van Rusland zijn de relaties tussen Rusland en het Westen een nieuwe fase ingegaan die van karakter is veranderd sinds de periode voorafgaand aan de Oekraïne-crisis.

## **Nederlandse belangen in de relatie met Rusland**

Rusland is dus veranderd, en daarmee is ook het belang van Rusland voor Nederland anders geworden – maar zeker niet minder. Ik zal achtereenvolgens ingaan op de maatschappelijke aspecten van Nederlands-Russische betrekkingen, op de economische banden inclusief energie, en ten slotte, maar zeker niet op de laatste plaats, op de veiligheidsdimensie waarvan het belang recentelijk sterk is toegenomen.

### *Maatschappelijke banden, inclusief mensenrechten*

In 2013 vond het Nederland-Rusland jaar (NLR2013) plaats. Dit resulteerde in een divers programma in beide landen, waaraan honderden culturele organisaties, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben bijgedragen. Er vonden meer dan 600 grotere en kleinere evenementen plaats, waarvan ongeveer 80% het resultaat was van private initiatieven, zonder directe of indirecte bemoeienis van de rijksoverheid. Ook vanuit economisch perspectief was het een belangrijk jaar, waarbij wederzijdse economische missies uitmondten in een groot aantal nieuwe zakelijke kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Helaas kwamen de bilaterale betrekkingen in datzelfde jaar ook onder druk te staan door een aantal incidenten dat op zichzelf niets met het bilaterale jaar te maken had. Daarnaast tastten binnenlandse ontwikkelingen in Rusland het draagvlak in Nederland voor het bilateraal jaar aan, in het bijzonder de restrictieve NGO-wetgeving, het aan banden leggen van oppositie en de aanname van een wet die de «propaganda» van «niet-traditionele seksuele relaties» onder minderjarigen verbiedt. Ook rondom de Olympische Spelen in Sotsji en de Nederlandse afvaardiging daarheen vond veel maatschappelijk debat in Nederland plaats.

Uit deze recente ervaringen is de lering te trekken dat cultuur en sport soms ongewild met politiek verweven kunnen raken, en dat het belang van adequaat inspelen op actuele ontwikkelingen en publieke percepties nooit onderschat mag worden. Toch blijft onverminderd van kracht dat de maatschappelijke en culturele verbondenheid tussen Nederland en Rusland gebaseerd is op rijke en diverse historische banden die teruggaan tot de tijd van tsaar Peter de Grote. Ook vandaag de dag blijven Nederlanders en Russen in elkaar geïnteresseerd en kunnen ze veel van elkaar leren. Het kabinet hecht daarom belang aan het in stand houden van *people-to-people* contacten, culturele banden en wetenschappelijke uitwisselingen tussen Nederland en Rusland, met name wanneer deze voortkomen uit initiatieven van het maatschappelijk middenveld.

Rusland heeft zichzelf middels tal van internationale verdragen van onder andere de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de OVSE gecommitteerd aan universele mensenrechten. Nederland bevordert mensenrechten overal ter wereld, mede vanuit de gedachte dat respect voor mensenrechten en de rechtsstaat bevorderend werkt voor economische ontwikkeling en stabiliteit. Door zijn rol als regionale en mondiale grootmacht heeft de wijze waarop Rusland met mensenrechten omgaat een uitstraling naar de omgang met mensenrechten op regionaal en mondiaal niveau. Daarom is het voor Nederland van cruciaal belang dat de negatieve trend ten aanzien van de mensenrechtensituatie in Rusland zoveel mogelijk wordt tegengegaan.

### *Economische banden, inclusief energie*

In het jaar 2014 bedroeg de bilaterale handelsstroom in goederen tussen Nederland en Rusland volgens voorlopige cijfers van het CBS circa 24,6 miljard Euro; hiervan was ca. 6,3 miljard Euro export en ca. 18,3 miljard

Euro import. Rusland was hiermee na de VS en China de derde belangrijkste handelspartner buiten de EU; de handelsstroom met Rusland was goed voor ongeveer 3,4% van de totale Nederlandse handel in goederen in hetzelfde jaar. In het jaar 2014 is de wederzijdse handel onder invloed van de eerder geschetste ontwikkelingen afgenomen met 10,6% ten opzichte van 2013. Desondanks blijft Rusland een belangrijke handelspartner voor Nederland. Rusland is naast handelspartner ook een belangrijk investeringsland voor het Nederlandse bedrijfsleven, en een land waarmee Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen samenwerken op het gebied van innovatie. De Russische en de Europese economieën, waaronder die van Nederland, zijn op verschillende manieren nauw met elkaar verbonden. Zowel de grote bedrijven als het MKB zijn in de afgelopen decennia in Rusland actief geworden en hebben daar vaak goede resultaten behaald. De impact van de recente ontwikkelingen voor Nederland is beperkt, maar een aanzienlijk deel van het Nederlandse bedrijfsleven in Rusland, in de eerste fase vooral de kleinere bedrijven en consultants, moet met de huidige economische tegenwind de broekriem aanhalen. Toch blijven veel Nederlandse ondernemers, bedrijven en kennisinstellingen zeker op de wat langere termijn kansen zien in Rusland, bijvoorbeeld op gebied van energie, innovatie, landbouw en infrastructuur. Zij willen daarom actief blijven in het land.

Energie is en blijft de belangrijkste sector van de Russische economie. Hiermee zijn ook veel Nederlandse bedrijfsbelangen gemoeid, zowel in de handel als qua investeringen. Rusland zal, in ieder geval in de nabije toekomst, een essentiële partij blijven voor de energievoorziening in Europa. Andersom blijft Europa, in ieder geval voor de nabije toekomst, de belangrijkste afzetmarkt voor Rusland. Het is echter niet wenselijk dat sommige Europese landen voor het overgrote deel van hun toevoer afhankelijk zijn van één leverancier. De EU werkt daarom aan het verminderen van de kwetsbaarheid van individuele lidstaten, onder meer door de verbetering van verbindingen tussen lidstaten en de diversificatie van leveranciers en aanvoerroutes. In dit verband dient ook opgemerkt te worden dat de energierelaties van Rusland met doorvoerlanden als Oekraïne en Wit-Rusland bijzonder complex zijn, wat mede van belang is voor de energievoorzienings-zekerheid van de EU.

#### *Veiligheid en internationale rechtsorde*

Tegen de achtergrond van de recente ontwikkelingen in Oekraïne is de positie van Rusland, als factor voor de veiligheid in Europa, ingrijpend gewijzigd. Dat heeft zijn directe invloed op Nederland, zowel in zijn bilaterale relatie tot Rusland als in en met de internationale fora waar Nederland deel van uitmaakt. Nationaal heeft dit zich al vertaald en onder meer door aanpassing van de diplomatieke en militaire inzet, en ook in multilaterale kaders zoals NAVO, EU en OVSE vindt aanpassing plaats. Dat betekent ook dat middelen anders moeten worden aangewend, en soms aangevuld. Het vanaf de jaren negentig geïncasseerde «vredesdividend» speelt ons nu parten.

Het belang van bondgenootschappelijke en territoriale veiligheid is met de ontwikkelingen van het afgelopen jaar toegenomen. De geostrategische verhoudingen rond de Zwarte Zee zijn drastisch gewijzigd. De trans-Atlantische samenwerking heeft door de Oekraïne-crisis een nieuwe dimensie gekregen. De Oekraïne-crisis, en de negatieve rol die Rusland daarin speelt, heeft binnen de NAVO geleid tot een herbevestiging van het belang van collectieve verdediging.

In andere veiligheidsdossiers, zoals in de bestrijding van internationaal terrorisme, antipiraterij, non-proliferatie en grensoverschrijdende



criminaliteit, blijft Nederland onverminderd belang houden bij resultaatgerichte samenwerking met Rusland. Tenslotte heeft Nederland als internationaal georiënteerd land een inherent belang bij het effectief functioneren van het multilaterale VN-systeem. Hierin vervult de Veiligheidsraad, en de permanente leden waaronder Rusland in het bijzonder, een centrale rol.

### **Beleidsinzet en mogelijke consequenties**

Zoals hierboven al aangegeven vereisen recente ontwikkelingen in Rusland en de Russische opstelling tegenover het buitenland een heroriëntatie van de Nederlandse benadering van Rusland. Hierbij zijn er veel en diverse belangen waarmee rekening dient te worden gehouden. Hieronder zal ik eerst aangeven welke visie het kabinet heeft voor de lange-termijn betrekkingen met Rusland, en vervolgens ingaan op de beleidsmatige inzet.

#### *Wat voor relatie met Rusland?*

Zoals hierboven reeds is toegelicht, acht het kabinet het niet eenvoudig om de relatie tussen Nederland en Rusland terug te brengen naar de situatie van voor het uitbreken van de Oekraïne-crisis. In de kwart eeuw na het einde van de Koude Oorlog hebben Nederland en het Westen getracht Rusland te benaderen als een potentiële partner, en ingezet op steeds nauwere samenwerking op een veelheid van terreinen en uiteindelijke convergentie van belangen en ideeën. De Oekraïne-crisis heeft op zich die doelstelling niet veranderd maar deze wel in een fundamenteel ander perspectief geplaatst. Het kabinet vindt het daarom realistisch de koers bij te stellen. De veiligheidsdimensie heeft in de relatie veel groter belang gekregen, maar het behoeft ook geen betoog dat moet worden voorkomen dat de relatie afglijdt naar een nieuwe vorm van Koude Oorlog met Rusland. Hiermee zouden de vele Nederlandse en Europese belangen ten aanzien van Rusland, naast wederzijdse veiligheid ook op economisch en maatschappelijk terrein, in het geding komen, evenals de pragmatische samenwerking op essentiële terreinen van gemeenschappelijk belang.

In de visie van het kabinet moet Nederland daarom, samen met onze partners en bondgenoten, ernaar streven om op termijn een nieuw evenwicht in de betrekkingen met Rusland te bereiken. De ambitie van partnerschap en convergentie tussen Rusland en het Westen zal de komende tijd bijgesteld moeten worden naar een meer realistische inzet gericht op de-escalatie van het Russische beleid t.a.v. bijvoorbeeld Oekraïne, en waar mogelijk en noodzakelijk op dialoog en functionele samenwerking.

#### *Druk en dialoog*

De meest acute uitdaging voor Nederland en het Westen is om Rusland te bewegen tot medewerking aan een duurzame oplossing voor het conflict in Oost-Oekraïne. Hierbij staat het kabinet, zoals eerder aan Uw Kamer gecommuniceerd, een beleid voor waarin druk en dialoog worden gecombineerd. Dit beleid kan alleen slagen als de EU en NAVO eensgezind blijven optreden, zoals tot dusver het geval is geweest.

Het belangrijkste drukmiddel is het sanctieregime dat de EU heeft ingesteld naar aanleiding van het Russische optreden in Oekraïne. Deze sancties zijn specifiek gericht op Russische beleidsmakers en direct betrokkenen bij de schendingen van de soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne, alsmede op een beperkt aantal sleutelsectoren waar de Russische staat bijzonder belang bij heeft. Het effect van sancties

wordt sterker naarmate de tijd vordert. Bij de Europese Raad van 19 en 20 maart jl. herbevestigden de staats- en regeringsleiders van de EU de verantwoordelijkheid van Rusland voor het conflict in Oekraïne, en stelden ze gezamenlijk vast dat EU-sancties gehandhaafd moeten blijven totdat de Minsk-overeenkomst volledig geïmplementeerd is. Sancties verminderen de keuzevrijheid voor de Russische beleidsmakers en blijven daarom essentieel. Het kabinet is zich hierbij terdege bewust van de negatieve effecten van EU-sancties op Nederlandse bedrijven, evenals de impact van Russische tegenmaatregelen voor de Nederlandse agro-sector. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het verslechterde ondernemingsklimaat in Rusland, en de economische gevolgen hiervan voor Russische burgers, slechts ten dele aan de sancties kan worden toegeschreven. Sancties hebben alleen zin als alle lidstaten zich committeren aan de implementatie hiervan. Het kabinet zet zich maximaal in om de Europese eenheid ook op dit vlak te bewaren.

Het is niet eenvoudig een vaste escalatieladder te hanteren waarlangs sancties automatisch worden op- of afgeschaald. Ten eerste verandert de conflictsituatie niet ééndimensionaal: in de complexe realiteit van het conflict zal het nodig blijven om nieuw ontstane situaties te beoordelen en daar conclusies aan te verbinden. Ten tweede is het twijfelachtig of het afspreken van een escalatie-automatisme in EU-verband haalbaar is. Het kabinet hanteert bij de beoordeling van de conflictsituatie en (de-)escalatiemogelijkheden op sanctiegebied de volgende uitgangspunten:

- De sancties die zijn aangenomen n.a.v. de annexatie van de Krim zijn direct verbonden met de illegale situatie op het schiereiland.
- Voor de sancties die zijn aangenomen n.a.v. de Russische rol in Oost-Oekraïne geldt de implementatie van de Minsk-akkoorden als benchmark waartegen eventuele afschaling van sancties afgezet moet worden. De Europese Raad kwam overeen dat afschaffing van het sanctieregime pas na volledige implementatie van alle punten aan de orde is.

Het kabinet kan niet uitsluiten dat bij een hernieuwde escalatie van het conflict aanvullende sanctiemaatregelen tegen Rusland nodig zullen zijn. Deze maatregelen zouden, naar gelang de ernst en context van de situatie, zowel de vorm kunnen aannemen van aanvullende «*listings*» van personen en entiteiten onder fase-2 van het sanctieregime als van een aanscherping van de fase-3 sectorale sanctiemaatregelen. M.b.t. dit laatste zou het in eerste instantie gaan om verdieping van maatregelen die nu al van toepassing zijn op drie strategische sectoren. Maatregelen die een grote, directe impact hebben op de Russische bevolking dienen zo lang mogelijk vermeden te worden.

Ook de NAVO heeft een belangrijke rol als het gaat om Rusland te tonen dat het Westen sterk en verenigd is, en Rusland te ontmoedigen om nog meer destabiliserend op te treden in zijn nabije buitenland. De eerste aanzet daartoe werd gegeven met het pakket onmiddellijke militaire maatregelen van maart 2014 om oostelijke bondgenoten gerust te stellen. Nederland leverde hieraan een bijdrage, o.a. met de inzet van Nederlandse F-16s voor de versterking van *Baltic Air Policing*, maar ook de bijdragen aan de staande NAVO-vlootverbanden en aan oefeningen in Oost-Europa.

Er is ook besloten tot een structurele aanpassing om de inzetbaarheid en gereedstelling van NAVO-strijdkrachten te verhogen. Deze strijdkrachten moeten sneller en adequater kunnen reageren op snel veranderende ontwikkelingen in en rond het bondgenootschappelijk grondgebied. Onder andere de oprichting van de *Very High Readiness Joint Taskforce*

(VJTF) waartoe tijdens de top in Wales werd besloten, geeft hieraan invulling. Met deze maatregelen toont de NAVO aan dat niemand hoeft te twifelen aan de geloofwaardigheid van de Artikel 5 garantie en dat het bondgenootschap flexibel in kan spelen op nieuwe dreigingen. Hier zal ook in de toekomst aan gewerkt blijven worden, iets waar ook Nederland aan bij zal blijven dragen.

Met sanctiedruk en gemeenschappelijke defensie alleen zal geen nieuwe balans in de relatie met Rusland gevonden kunnen worden. Het kabinet acht het ook van cruciaal belang om met Rusland open te blijven communiceren. In de huidige situatie betreft dialoog allereerst het bredere diplomatieke proces dat in Minsk en via het «Normandië *format*» is ingezet. Voorts denk ik naast de reguliere diplomatieke contacten aan het in gesprek blijven met experts, een bredere dialoog met kringen rondom de beleidsmakers en samenwerking op terreinen waar dat voor Nederland van groot belang is. Terreinen waar het westen belang bij heeft om samen te werken zijn onder meer Syrië, de aanpak van het jihadisme, klimaatverandering, cybersecurity en wapenbeheersing. De uitdaging is hoe dit te doen zonder dat Rusland dit als «*business as usual*» beschouwt. Ook wil ik bekijken in hoeverre de interactie tussen de EU en de Euraziatische Economische Unie kansen biedt om gezamenlijk te werken aan het herstel van vertrouwen over en weer; ik heb het Instituut Clingendael daarom opdracht gegeven tot een studie over dit thema.

In reactie op de eerder geschetste uitdagingen waar Rusland de NAVO als collectieve verdedigingsorganisatie voor plaatst, zijn maatregelen genomen voor de korte en langere termijn die de solidariteit binnen het bondgenootschap moeten garanderen en het mogelijk maken sneller te reageren op mogelijke dreigingen tegen het NAVO-grondgebied. Er worden in verband hiermee binnen de NAVO hogere eisen gesteld aan gereedheid, snelle inzetbaarheid en beschikbaarheid van militaire capaciteiten en dit heeft ook gevolgen voor de Nederlandse krijgsmacht. Alle 28 bondgenoten dragen in het kader van solidariteit bij aan deze maatregelen waarbij – afhankelijk van de actualiteit – kan worden besloten tot intensivering.

Mede in het licht van de toename van onaangekondigde Russische vliegbewegingen in het Europese luchtruim heeft Nederland zich sterk gemaakt voor het openhouden van de noodzakelijke contacten op politiek (via de NAVO-Rusland Raad) en militair niveau tussen de NAVO en Rusland. Deze contacten zijn aanvullend op de bestaande operationele contacten op nationaal niveau. Het doel is te voorkomen dat door miscommunicaties spanningen verder oplopen en tot ongelukken leiden. Dit past in het beleid van transparantie en openheid die het bondgenootschap nastreeft.

Het kabinet ziet de OVSE als een belangrijk forum voor dialoog met Rusland. De OVSE is het forum waarin Rusland een gelijke positie heeft als de andere 56 deelnemende staten, waardoor het daar niet alleen vrij kan spreken, maar ook aangesproken kan worden. Rusland heeft de principes en idealen waarop de OVSE stoelt, zoals neergelegd in de Slotakte van Helsinki in 1975, onderschreven. In de dialoog die op basis daarvan dagelijks plaatsvindt, kan ook worden besloten tot gemeenschappelijke vertrouwenwekkende acties, zoals de Special Monitoring Mission (SMM), die sinds het begin van de crisis belast is met de waarneming in Oekraïne. Het kabinet beschouwt het van groot belang dat de OVSE die rol blijft vervullen – het welslagen hiervan hangt voor een groot deel ook af van hoe constructief Rusland zich opstelt. Nederland zal voortgaan met het ondersteunen van de organisatie, in woord maar ook met aanvullende middelen. In samenspraak met EU partners en NAVO bondgenoten wordt

Rusland daarnaast voortdurend herinnerd aan zijn internationale verplichtingen en verantwoordelijkheid.

Het kabinet hecht er sterk aan dat iedere organisatie de rol speelt die haar het meest is toebedeeld: de EU voor het brede palet aan politieke en economische banden met Rusland, de NAVO voor de gemeenschappelijke verdediging en militaire relaties en de OVSE als dialoogplatform om te spreken over de toekomst van Europa. Tenslotte mag ook de Raad van Europa, als een essentiële hoeder van rechtsstatelijkheid en mensenrechten in Europa, niet onbenoemd blijven. Rusland is lid van de RvE en het kabinet hecht aan blijvende betrokkenheid van Rusland bij deze regionale organisatie.

Eerder in deze brief is geconstateerd dat Rusland EU- en NAVO-uitbreiding als een bedreiging percipieert. Het kabinet is van mening dat deze Russische perceptie onjuist is, en dat Rusland bovendien geen zeggenschap heeft over andere soevereine landen en de organisaties waar deze zich al dan niet bij aan wensen te sluiten. De kabinetsstandpunten met betrekking tot eventuele EU- en NAVO uitbreiding richting Oosten blijven ongewijzigd: het Oostelijk Partnerschap is geen voorportaal voor EU-lidmaatschap, terwijl Oekraïne en Georgië op dit moment niet aan de voorwaarden voldoen om lid van de NAVO te kunnen worden.

#### *Bilaterale uitwerking*

De heroriëntatie van betrekkingen met Rusland zal in de eerste plaats vorm krijgen via de inzet van Nederland in multilateraal verband. Zoals eerder gesteld is een eensgezinde benadering van Rusland cruciaal. Niettemin werkt de nieuwe realiteit ook door op de bilaterale betrekkingen. In ieder geval kan het, zolang Rusland volhardt in de inmenging in Oost-Oekraïne, geen «*business as usual*» zijn in de wijze waarop Nederland Rusland bilateraal tegemoet treedt. Zo blijft de bilaterale militaire samenwerking opgeschort. Bij de overige bestaande contacten en samenwerkingsverbanden tussen Nederland en de Russische overheid wordt van geval tot geval bekeken of deze doorgang kunnen vinden. Waar de afweging van het Nederlands belang zodanig uitvalt dat contacten en samenwerking moeten worden gecontinueerd, bijvoorbeeld om de gewenste politieke dialoog gaande te houden, bestaande economische belangen te behartigen, of bij de bestrijding van terrorisme en andere mondiale uitdagingen, wordt hier sober en functioneel invulling aan gegeven. Een voorbeeld is het in stand houden van bestaande contacten op politiegebied ten behoeve van de bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, met speciale aandacht voor cybercrime en fiscale fraude.

De Nederlandse overheid zal Nederlandse bedrijven blijven helpen om hun zakelijke belangen in Rusland te behartigen. Dit komt overeen met de inzet van de meeste andere Westerse landen. Het blijft van groot belang hierin gelijk op te trekken met onze Europese partners. Het zwaartepunt bij de economische werkzaamheden zal vanuit de overheid verschuiven van handelsbevordering en economische samenwerking naar het begeleiden, ondersteunen en voorlichten van het al in Rusland actieve Nederlandse bedrijfsleven, waarbij contacten met de Russische overheid van geval tot geval worden ingevuld.

Nederland blijft zich sterk maken voor de bevordering van mensenrechten in Rusland, al wordt de ruimte voor ngo's in Rusland en voor hun samenwerking met buitenlandse donoren steeds beperkter. Binnen het gedelegeerde Mensenrechtenfonds (dat door het postennet in Rusland

wordt gecoördineerd) hebben de thema's vrijheid van meningsuiting, rechtsstaat, maatschappelijk verantwoord ondernemen, vrouwenrechten en LHBT prioriteit. *People-to-people* contacten blijven belangrijk. Deze thema's worden gezien in onderlinge samenhang en in relatie tot de eerder in deze brief geschetste bredere politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. De inzet van middelen uit het gedelegeerde Mensenrechtenfonds heeft onder andere geresulteerd in activiteiten waarmee pleitbezorging voor de rechten van LHBT wordt versterkt, mensenrechten via een filmfestival in heel Rusland onder de aandacht worden gebracht, monitoring in detentiecentra wordt gesteund en ngo's voorlichting hebben ontvangen over het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Ook vanuit het centrale Mensenrechtenfonds zet Nederland in op het bevorderen van mensenrechten in Rusland. Dit gebeurt onder andere via meerjarige regionale projecten (gericht op meerdere voormalige Sovjetrepublieken) die zijn gericht op de handhaving van de capaciteit van ngo's, LHBT-organisaties en op de positie van mensenrechtenverdedigers.

Naast deze projectmatige inzet spant Nederland zich ook op andere wijze in voor de mensenrechten in Rusland, bijvoorbeeld door monitoring van rechtszaken, coördinatie tussen donoren, en regulier contact met individuele mensenrechtenverdedigers. Nederland spreekt Rusland in de bilaterale contacten regelmatig aan op zijn internationale verplichtingen op het gebied van mensenrechten. De inzet in multilateraal verband (EU, VN, RvE, OVSE) is echter minstens zo belangrijk, aangezien de impact van multilaterale actie doorgaans groter is. Nederland hecht in dit verband bijzonder aan een reguliere mensenrechtendialoog tussen de EU en Rusland. In het kader van de besluitvorming over het Matra-programma voor de komende jaren zal ik bekijken of het opportuun is Rusland opnieuw op de landenlijst van dit programma te plaatsen.

Waar mogelijk bevordert Nederland «*people-to-people*» contacten via bezoeken en gastoptredens om de dialoog met het Russische publiek – en met name de jongere generatie – te bevorderen. Hierbij worden ook culturele en wetenschappelijke instellingen betrokken zolang zij nog met een zekere mate van onafhankelijkheid kunnen opereren.

#### *Tenslotte*

Rusland blijft een groot land in Europa en in de wereld, met bijna 145 miljoen inwoners en consumenten, met een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad en met een nucleair arsenaal. Een land dat voor Nederland op veel terreinen van belang is, wat vereist dat Nederland blijft inspelen op ontwikkelingen in en om Rusland. Omwille van onze waarden en normen zal de boodschap richting Rusland helder en zo nodig hard moeten zijn, maar tegelijkertijd blijven we inzetten op communicatie en het onderhouden van functionele contacten. Ook vanuit onze rol in de verschillende internationale organisaties is er voor deze opstelling geen alternatief.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders