

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-20

Europese Raad

Nr. 882

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2014

Met deze brief wordt de toezegging uit het algemeen overleg Raad Buitenlandse Zaken van 5 februari jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1365) gestand gedaan uw Kamer nader te informeren over de relatie tussen de Europese Unie en haar oosterburen, in de context van het voorkomen van nieuwe scheidslijnen in Europa. De vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken heeft verzocht deze toezegging gestand te doen voor het algemeen overleg Raad Buitenlandse Zaken van 17 juni a.s. Deze brief is in aanvulling op de kabinetsappreciatie nabuurschapsbeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 1855) die een uiteenzetting geeft van de stand van de betrekkingen tussen de EU en de zes landen van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland) en op de verschillende brieven die uw Kamer heeft ontvangen over de actuele situatie in Oekraïne. Deze brief gaat niet zozeer in op de actualiteit in Oekraïne (daarvoor wordt verwezen naar de geannoteerde agenda van de Raad Buitenlandse Zaken van 23 juni a.s. Kamerstuk 21 501-02, nr. 1393), maar poogt verder te kijken.

Relatie EU en oosterburen

Sinds de oprichting in 2009 is het doel van het Oostelijk Partnerschap onveranderd gebleven: het realiseren van politieke associatie en economische integratie tussen de zes landen van het Oostelijk Partnerschap en de Europese Unie, vanuit gedeelde waarden en gedeelde belangen. In de oprichtingsverklaring van 7 mei 2009 werd nadrukkelijk gesteld dat «het Oostelijk Partnerschap een duidelijke politieke boodschap behelst over de noodzaak de koers van hervormingen aan te houden.» Voor de Europese Unie was het achterliggend doel duidelijk: steun bieden aan transitieprocessen in buurlanden zodat deze zich kunnen ontwikkelen tot stabiele democratieën en markteconomieën waarmee de veiligheid en welvaart aan de buitengrenzen van de Unie wordt bevorderd. Ook Nederland is altijd van dit belang doordrongen geweest en heeft het nabuurschapsbeleid aangemerkt als prioriteit van het extern beleid van de Unie, zowel voor de oosterburen als voor de zuidelijke buurlanden. Stabiliteit en

welvaart in de buurlanden van de Unie – die door de uitbreiding van de EU verder oostwaarts zijn opgeschoven – heeft immers onmiskenbaar impact op de stabiliteit en welvaart binnen de Unie.

Binnen het Oostelijk Partnerschap zijn twee sporen ontwikkeld: een bilateraal spoor, waarin de EU met de afzonderlijke partners samenwerkt en waarbij associatie- en vrijhandelsakkoorden het raamwerk bieden, en een multilateraal spoor voor de zes partnerlanden gezamenlijk met als doel samenwerking op verschillende terreinen te bevorderen en ervaringen uit te wisselen (onder andere op het gebied van economische samenwerking, energie, veiligheid (grensbeheer), democratisering en goed bestuur en contacten tussen samenlevingen).

In de afgelopen vijf jaar hebben de zes partnerlanden ieder een eigen, uiteenlopende koers gevolgd. Wit-Rusland neemt alleen deel aan het multilaterale spoor van het Oostelijk Partnerschap. Gezien de politieke- en mensenrechtensituatie in het land heeft de EU sancties ingesteld en onderhoudt de EU geen contractuele relaties met Wit-Rusland, noch bestaan er voornemens daartoe. Sinds kort is de EU in gesprek met Minsk over een visumfacilitatie-overeenkomst die het Wit-Russische burgers (in het bijzonder maatschappelijke organisaties, studenten, culturele instellingen) makkelijker zou moeten maken naar de EU te reizen. Juist het vergemakkelijken van contact tussen burgers wordt beschouwd als een goede manier om Europese waarden in de Wit-russische samenleving wortel te doen schieten. Azerbeidzjan heeft zich niet bijzonder geïnteresseerd getoond in het Oostelijk Partnerschap met uitzondering van commerciële deelterreinen. De kwestie Nagorno Karabach wordt voortdurend als excuus gebruikt om niet over andere deelterreinen (democratie, mensenrechten, corruptie) te spreken. De mensenrechtensituatie is intussen ronduit slecht. Met Armenië zijn de onderhandelingen over een associatieakkoord in juli 2013 succesvol afgerond. Voorafgaand aan de Vilnius Top, waar het akkoord zou worden geparafeerd, heeft Armenië echter te kennen gegeven het lidmaatschap van de Euraziatische douaneunie na te streven. Hiermee was het vooruitzicht op een vrijhandelsverdrag en daarmee een associatieakkoord als geheel met de EU van tafel¹. Sinds de Oostelijk Partnerschap Top in Vilnius is de EU met Armenië in gesprek over een alternatieve vorm van associatie, mogelijk in de vorm van een partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Armenië zoals die bijvoorbeeld met Kazachstan reeds bestaat en nu wordt herzien. De handelsbepalingen in een dergelijke overeenkomst zijn minder verstrekkend en kunnen worden verenigd met het lidmaatschap van de Euraziatische Unie.

Georgië en Moldavië zullen tijdens de Europese Raad van 27 juni associatieakkoorden met de EU ondertekenen inclusief vrijhandelsverdragen. Deze akkoorden werden tijdens de Vilnius top in november 2013 reeds geparafeerd. Ook met Oekraïne zullen naar verwachting tijdens deze Europese Raad de resterende delen van het integrale associatieakkoord worden getekend². Eerder dit jaar bezegelden Oekraïne en de EU de politieke delen van het associatieakkoord. Een gedifferentieerde benadering is hiermee realiteit geworden. In de betrekkingen tussen de EU en de zes oosterburen is geen uniforme aanpak denkbaar: de EU zal moeten inspelen op de specifieke omstandigheden en behoeften in de

¹ Bij een lidmaatschap van de Euraziatische Unie wordt een deel van de soevereiniteit van het land overgedragen. Het betreffende land is dan niet langer in staat om zelfstandig over alle onderwerpen binnen haar grondgebied met de EU te onderhandelen waardoor het uitgesloten wordt om een Associatieakkoord met de EU aan te gaan.

² Na ondertekening zal het kabinet de ratificatieprocedure voor deze drie akkoorden ter hand nemen. Instemming van het parlement maakt hiervan deel uit.

afzonderlijke partnerlanden – zo concludeert de Commissie ook in haar laatste voortgangsrapportage. Het kabinet deelt deze conclusie.

Voor Georgië, Moldavië en Oekraïne geldt dat de komende jaren de nadruk zal uitgaan naar implementatie van de associatieakkoorden. Dit vereist dat stevig gevolg wordt gegeven aan de hervormingsagenda die hiermee samenhangt, waaronder de bestrijding van corruptie en het versterken van de rechtstaat. Steun van de EU bij de implementatie van deze akkoorden is voor alle drie de landen een noodzaak, en de verschillende instrumenten die de Unie tot haar beschikking heeft, waaronder het nabuurschapsinstrument, zullen hierop ook moeten worden ingericht. De Commissie is van deze noodzaak doordrongen en zet thans een support groep op voor Oekraïne met het doel een voorspoedige implementatie van het associatieakkoord te waarborgen. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat dit ook voor Georgië en Moldavië gebeurt.

Met de ondertekening van de associatieakkoorden zal de toenadering van Georgië, Moldavië en Oekraïne tot Europese normen en standaarden een flinke impuls krijgen, zonder dat een lidmaatschapsperspectief overigens als een vervolgstap moet worden gezien. Het kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat het Oostelijk Partnerschap geen voorportaal is voor EU-lidmaatschap. Dat laat onverlet dat deze landen in theorie – op basis van artikel 49 van het Verdrag van Lissabon – een lidmaatschapsaanvraag zouden kunnen indienen. Het kabinet vindt echter dat het uitermate onverstandig zou zijn deze landen hiertoe aan te moedigen. De aspiraties van Georgische, Moldavische en Oekraïense burgers zijn beter gediend met de voortvarende implementatie van de associatieakkoorden: dat is een realistische weg waarachter de EU zich met volle kracht moet scharen. Het is belangrijk dat er in deze drie landen een goed begrip groeit van wat de uitvoering van deze akkoorden met zich meebrengt: de voordelen van politieke associatie en economische integratie met de Unie moeten beter over het voetlicht worden gebracht, maar ook de hervormingen die daartoe benodigd zijn en lang niet allemaal pijnloos zullen zijn. Voor de EU en voor de betreffende landen zou dit de eerste prioriteit moeten zijn. Het kabinet draagt deze boodschap ook uit in de bilaterale contacten met deze landen.

Scheidslijnen?

Wat betekent de stand van de betrekkingen tussen de EU en haar oosterburen nu in de context van scheidslijnen in Europa? Moeten we concluderen dat Georgië, Moldavië en Oekraïne «gewonnen» zijn voor de EU, terwijl de overige drie landen op verdere afstand komen te staan? Het kabinet heeft een dergelijke voorstelling van zaken als oppervlakkig en misplaatst van de hand gewezen. Het Oostelijk Partnerschap moet niet worden gereduceerd tot een keuze tussen oost en west. Zo bezien is dit geen strijd tussen invloedssferen en is er geen sprake van elkaar uitsluitende belangen, geen *zero sum game*. Het feit dat Georgië, Moldavië en Oekraïne kiezen voor een associatieakkoord met de Unie sluit niet uit dat deze landen goede betrekkingen onderhouden met Rusland en andere landen in de wereld. Ook sluit het feit dat Armenië kiest voor een lidmaatschap van de Euraziatische Unie uit dat het goede betrekkingen onderhoudt met de EU. Dit is het uitgangspunt van het kabinet. Het kabinet heeft zich, evenals de EU, steeds verzet tegen de Russische druk die op partnerlanden wordt uitgeoefend om hun keuzevrijheid te beïnvloeden. Soevereine landen moeten zelf beslissen over hun betrekkingen met derde landen: dat moet niet door Moskou, of Brussel, worden ingegeven. De geschiedenis heeft op dat vlak een aantal dure lessen geleerd. Oneigenlijke druk, zoals die door Rusland is en wordt uitgeoefend ten aanzien van Oekraïne, maar ook ten aanzien van Moldavië en Georgië,

wordt door het kabinet scherp van de hand gewezen. De Russische opstelling jegens Oekraïne is onaanvaardbaar, met als dieptepunt de illegale annexatie van de Krim. Terecht heeft de EU restrictieve maatregelen afgekondigd en het is verre van uitgesloten dat deze sancties een vervolg krijgen als Rusland niet de weg van de-escalatie en dialoog ondersteunt na de verkiezing van president Poroshenko op 25 mei jl. Zowel de verklaring van de G7 die vorige week werd afgegeven als ook het statement van de Europese regeringsleiders tijdens hun bijeenkomst op 27 mei jl. houden in dit opzicht de druk op Rusland hoog.

Tegelijkertijd constateert het kabinet dat de relatie tussen de EU en haar oosterburen niet los kan worden gezien van de relatie met Rusland en dat Rusland een strategische partner van de Unie is en blijft. Ook voor Rusland blijft de EU met haar investeringspotentieel en hoogtechnologische kennis een onmisbare partner. Ondanks de huidige situatie zullen de EU, evenals de landen van het Oostelijk Partnerschap die zich nu nauw met de EU associëren, zich grotere inspanningen moeten getroosten om een toekomstgerichte dialoog met Rusland aan te gaan over de relaties tussen deze landen met de EU enerzijds en de mogelijkheden voor het onderhouden van volwaardige relaties tussen deze landen met Rusland anderzijds. Het kabinet is realistisch wat betreft de mogelijkheden van een dergelijke dialoog: waar politieke wil ontbreekt zullen de resultaten daarvan altijd beperkt zijn. Maar uiteindelijk hebben zowel Rusland als de EU belang bij stabiliteit en welvarende staten aan de beider buitengrenzen. Ook daarom acht het kabinet het van belang dat parallel aan het werk van de support groups voor Oekraïne, Georgië en Moldavië de technische besprekingen tussen EU en Rusland worden voortgezet en geïntensiveerd om waar mogelijk (gepercipieerde) fricties weg te nemen.

De omvang en nabijheid van Rusland maken een langdurige «distantiëring» niet alleen onwenselijk vanuit beider perspectief, maar ook onwaarschijnlijk. De inzet van het kabinet blijft dan ook gericht op de-escalatie en dialoog, waarbij het denken in termen van scheidslijnen («tot hier van jullie, vanaf daar van ons») wordt weersproken. Nieuwe scheidslijnen in Europa zouden een grote stap terug betekenen in het verzekeren van vrede en veiligheid op het Europese continent: Nederland wil blijven inzetten op wat bindt. Dat betekent dat Nederland en de andere EU-lidstaten zich zowel binnen de EU als bijvoorbeeld in het kader van de OVSE, Raad van Europa en de NAVO, zullen moeten beraden op de betrekkingen die zij met Rusland willen aangaan. Het kabinet wil hieraan werken, samen met een nieuwe Commissie en nieuwe Hoge Vertegenwoordiger: een krachtige leidende en eensgezinde rol van de EU is noodzakelijk. Voor het kabinet blijven samenwerking en wederzijdse afhankelijkheid de meest aantrekkelijke en begaanbare weg om nabijheid om te zetten in gedeelde belangen en wederzijds voordeel. Handel en investeringen en een stabiele energierelatie zouden hiertoe de sleutel kunnen zijn. Een vrijhandelszone die zich uitstrekt van Lissabon tot Vladivostok, zoals president Putin zelf eens suggereerde, is in de realiteit van vandaag nog ver weg. Maar de EU zou haar handelingen wel tegen deze lange termijn doelstelling van veiligheid en welvaart moeten afzetten, met inachtneming van de eigen waarden.

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