

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 22
Den Haag

Directie Zuidoost en Oost-Europa
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 23 oktober 2008
Kenmerk DZO/OE-172/08
Blad 1/6
Bijlage(n)
Betreft AIV-advies “De samenwerking tussen de
Europese Unie en Rusland: een zaak van
wederzijds belang”

Met verwijzing naar de brief d.d. 28 juli met kenmerk 141800U, van de als voorzitters van respectievelijk de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking en de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer, doe ik u bijgaand mijn visie toekomen op het advies dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) opstelde inzake de EU-Rusland relatie.

Op 8 juli 2008 publiceerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) op verzoek van de Eerste Kamer zijn advies “De Samenwerking tussen de Europese Unie en Rusland; een zaak van wederzijds belang”. Nog geen maand later braken er vijandelijkheden uit tussen Rusland en Georgië over Zuid-Ossetië. De Georgië-crisis roept de vraag op of de verhouding tussen EU en Rusland nu fundamenteel gewijzigd is. Ik denk dat dit minder het geval is dan men op het eerste gezicht zou vermoeden. Weliswaar heeft de relatie met Rusland tot een tijdelijke bekoeling geleid, op termijn blijven Europa en Rusland op elkaar aangewezen. Met deze stellingname in het achterhoofd biedt het advies veel aanknopingspunten die, ook na de recente gebeurtenissen, bruikbaar zijn voor de ontwikkeling van de lange termijn-relatie tussen Rusland en de Europese Unie.

Met het conflict in Georgië heeft Rusland duidelijkheid gecreëerd over zijn rol op het internationale toneel: dominant, assertief en bereid grenzen te overschrijden om belangen te verdedigen. In dit hernieuwde Russische zelfvertrouwen, ingezet onder voormalig president Poetin, ligt een streven besloten een rol te spelen op het wereldtoneel en pariteit met de VS te herwinnen. De assertieve opstelling wordt mede gevoed door een gevoel van omsingeling en wantrouwen ten aanzien van de “ware” intenties van de VS en de EU. Ik constateer dergelijk Russisch ongenoegen, dat mede kan worden verklaard door de eigen turbulente geschiedenis van de jaren '90, maar onderschrijf het daarmee niet. Moskou moet begrijpen dat schending van soevereiniteit en territoriale integriteit en militaire actie op het grondgebied van een buurland, alsook dreigende taal en oneigenlijke druk richting andere nabije buitenlanden, fundamenteel verkeerde signalen afgeeft aan het nieuwe Europa. Een Europa dat sinds 1989 zo succesvol heeft geïnvesteerd in de stabilisatie en heling van ons continent, kan niet toestaan dat deze omgangsvormen wederom ingang vinden.

Een factor waarmee Europa in zijn verhouding met Rusland rekening zal moeten houden, is dat de Amerikaanse politieke aandacht zich in de komende periode op een veelheid van heikele binnenlandse en buitenlandse onderwerpen zal richten, zoals o.a. de kredietcrisis en economische situatie binnenslands, Irak, Afghanistan, Iran, Noord-Korea, de voortdurende strijd tegen terrorisme, of klimaatverandering. Dit zal betekenen dat daar waar het de relatie met Rusland betreft, in bepaalde mate een focus op Europa kan komen te liggen. Een voorbode hiervan vormen de door de VS gesteunde, maar door de Franse president Sarkozy namens de EU onderhandelde akkoorden van 12 augustus en 8 september, die een einde maakten aan de Georgië-oorlog.

De EU vormt een aangewezen forum om een strategische dialoog met Rusland te voeren. De in de Europese Unie verzamelde lidstaten onderhouden, zowel individueel als collectief, intensieve relaties met Rusland. Rusland is een traditionele Europese grootmacht grenzend aan de Unie. Wij zullen het hoe dan ook met elkaar moeten stellen. We zijn geografisch verbonden en ook in historische, economische en culturele zin met elkaar verweven. Dit zal in de 21^{ste} eeuw eerder toe- dan afnemen. Rusland maakt onlosmakelijk deel uit van de Europese beschaving. Vanuit dit besef dienen de landen van de Europese Unie zich te bezinnen op de vormgeving van een duurzame en wederzijds vruchtbare relatie. Nederland kan hierin een rol vervullen, o.a. daar wij door Rusland – mede op grond van solide bilaterale betrekkingen – als een weliswaar kleine, maar serieuze actor worden gezien, die in relevante fora als EU, NAVO, OVSE, Raad van Europa e.d. een constructieve rol speelt.

Het succes van de Europese Unie ligt besloten in de codificatie van gedeelde waarden, die politieke expressie krijgen in de vorm van gedeelde instituties en recht. De Unie is

wat dit betreft een uniek fenomeen. Haar Europees-brede, op consensus gerichte werkwijzen en instituties geven haar een eigen dynamiek die door grotere mogelijkheden als Rusland niet altijd goed worden begrepen. De Europese integratie staat voor een wijze waarop mogelijkheden en politieke blokken met elkaar kunnen omgaan in een wereld die in alle opzichten meer verweven raakt en van elkaar afhankelijk wordt. Rusland heeft de Europese Unie net zo hard nodig als wij Rusland. De kredietcrisis onderstreept dat weer eens. Dit nodigt uit tot een langere-termijn strategie die erop is gericht de fysieke, economische en culturele binding die wij met Rusland hebben, om te zetten in concrete daden die het wederzijdse vertrouwen, dat met de crisis in Georgië een deuk heeft opgelopen, herstellen en versterken.

In dit proces moeten we beseffen dat Rusland een forse transformatie ondergaat, die het in belangrijke mate op eigen tempo en naar eigen inzicht tracht vorm te geven. Dat geschiedt met vallen en opstaan en de Russische regering heeft op bepaalde momenten keuzes gemaakt die niet zijn te rijmen met het Europese model en de universele waarden waar de Nederlandse regering pal voor staat. Aan Rusland voorschrijven hoe het op termijn zijn politieke bestel en samenleving precies moet vormgeven, is echter niet aan de orde. Waar het de *longue durée* betreft, hoop ik dat Rusland op steeds meer terreinen naar gezamenlijke Europese standaarden zal bewegen naarmate het wederzijdse contact en economische verkeer in omvang toenemen. Hierbij is het van belang dat wij aan onze eigen standpunten blijven vasthouden. De Unie moet uitgaan van haar eigen kracht. We moeten Rusland blijven engageren en aanspreken op universele waarden en gemaakte afspraken, ook wanneer we het over toepassing daarvan niet direct met elkaar eens zijn. In dit verband moeten we open en duidelijk een kritische dialoog met Rusland blijven voeren, o.a. ten aanzien van de mensenrechtensituatie en democratische beginselen. Heldere taal wordt in Moskou het best verstaan.

Maar we zullen als Europese Unie ook de hand in eigen boezem moeten steken. Als de Georgië-crisis ons één ding heeft geleerd, is het dat een gecoördineerd EU-optreden in de relatie met Rusland resultaten kan opleveren. Hoe meer we met één stem spreken, hoe meer de Unie in staat is te komen tot een *Europe-puissance* dat in relatie tot Moskou invloed kan uitoefenen. Interne verdeeldheid echter, die ook in de relatie met Rusland van tijd tot tijd opduikt en de Russische diplomatie langs bilaterale weg tracht uit te buiten, ondermijnt de slagkracht van de EU. Daarbij komt dat het GBVB nog weleens een onzeker karakter heeft wanneer machtsuitoefening aan de orde komt, zeker tegenover grootmachten waar militaire macht een kerndeel van de beleidsvorming vormt. Hier ligt huiswerk voor de Unie. Er moet in ieder geval worden geïnvesteerd in meer onderling overleg en begrip tussen de lidstaten waar het om Rusland gaat. Lastige, soms historisch geïnspireerde discussies moeten we daarbij niet uit de weg gaan. Bovendien moeten thema's van gemeenschappelijk EU-belang, zoals

energievoorzieningszekerheid, zoveel mogelijk gemeenschappelijk worden opgepakt (parallel aan diversificatie van onze energiebronnen). Gezamenlijk optrekken door EU-landen kan asymmetrie in de verhouding tot Rusland helpen redresseren. Ondertussen moeten we beseffen dat de Europa zijn relatie met Rusland niet alleen via de EU zal willen vormgeven. Europa en Rusland zullen elkaar via internationale fora als VN, NAVO, OVSE e.d. tegenkomen.

Overigens ben ik van mening dat de EU-Rusland-samenwerking veelal gedijt als deze gericht is op zo concreet mogelijke maatregelen en activiteiten, hetgeen wordt bevestigd door de ervaringen met de eerste Partnerschapsovereenkomst. De Europese Unie biedt als een van de weinige organisaties een unieke mix van veelzijdig beleid met daaraan gekoppeld uitvoeringsmodaliteiten. Voor een nieuwe samenwerkingsovereenkomst van de EU met Rusland hecht Nederland aan een juridisch bindende overeenkomst die breed van kracht is en ruimte biedt aan onderwerpen als energie, handel, democratisering, mensenrechten e.d. Ook op veiligheidspolitiek gebied zou de samenwerking moeten worden versterkt. Ik denk bijvoorbeeld aan meer betrokkenheid van Rusland bij EVDB-missies (zoals op dit moment in Tsjad en de Centraal Afrikaanse Republiek) en meer samenwerking op het gebied van terrorisme.

Op bescheidener schaal probeert Nederland vanuit deze gedachtengang bilateraal de relatie met Rusland vorm te geven. Via het Maatschappelijk Transformatie-programma (MATRA) worden activiteiten gefinancierd op het terrein van bijvoorbeeld versterking van de rechtsstaat, waar uiteindelijk burgers en bedrijfsleven baat van hebben. Vele kleine stappen op de juiste terreinen, kunnen modernisering helpen bevorderen.

Voorts wil ik stil staan bij een onderdeel van het Europees beleid waarover het denken als gevolg van de gebeurtenissen in Georgië in een stroomversnelling terecht is gekomen. Dit betreft het Europese Nabuurschapsbeleid (ENB). Dit beleid richt zich o.a. met nadruk op de betrekkingen met de oosterburen van de Unie. Op voorstel van mijn Poolse collega en de volgende twee voorzitters van de EU, Tsjechië en Zweden, zal de Europese Commissie in december 2008 een voorstel presenteren voor een oostelijk partnerschap met de zes oostelijke ENB partners¹. Naast versterking van de bilaterale betrekkingen met de betrokken landen op het gebied van onder meer vrijhandel, visaliberalisatie en *people to people*-contacten, voorziet het partnerschap in een multilaterale component. Het beoogde multilaterale forum zou niet alleen meer

¹ Deze ENB-partners zijn: Georgië, Armenië, Azerbeidzjan, Oekraïne, Moldavië. Het ENB staat in beginsel ook open voor Belarus.

zichtbaarheid aan de relaties met de EU kunnen geven, maar ook de coherentie en samenwerking tussen de landen onderling aanjagen.

Hoewel deelname aan het oostelijk partnerschap in de ogen van de initiatiefnemers in beginsel voorbehouden moet blijven aan de ENB-partners, wil ik niet op voorhand betrokkenheid van Rusland in enige vorm uitsluiten.² Per slot van rekening zijn oostelijke burenen van de EU ook (directe of indirecte) burenen van Rusland. We zouden beide gebaat moeten zijn bij een stabiele grensregio die is gevrijwaard van conflicten. Het is belangrijk dat gezamenlijke buurlanden ook 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 zelf uiteindelijk graag willen behoren.

Al met al ben ik van mening dat we als gevolg van de Georgië-crisis op een belangrijk punt staan in de relaties met Rusland. Ik ben er echter niet van overtuigd dat de geopolitieke verhoudingen als gevolg van deze crisis volledig zijn gewijzigd. De kern van het beleid dat het Westen afgelopen jaren hanteerde, blijft nl. gehandhaafd: dat het zinvol is Rusland te verbinden met (bijvoorbeeld EU, NAVO), c.q. een plaats te geven in (bijvoorbeeld WTO) gevestigde internationale verbanden en het daarmee tot medeverantwoordelijk partner te maken, ingebed in en aanspreekbaar op internationale rechtsregels. We verkeren geenszins in de illusie dat zulks makkelijk zal gaan – Nederland is niet naïef. Rusland zal blijven pogen één en ander zoveel mogelijk op eigen termen vorm te geven. Een Russisch bestuur met autocratische trekken zal zijn geneigd Ruslands relatieve positie in de wereld (van supermacht in overgang naar grootmacht in de afgelopen periode, alsook in verhouding tot de economische opkomst van China en India in de komende tijd) gepaard te doen gaan van een benadrukken van eigen *grandeur* in binnen- en buitenland, met een lastige internationaal-politieke opstelling als gevolg. Van Rusland gaat echter geen ideologische ambitie of aantrekkingskracht meer uit en zijn economische en militaire macht zijn, hoe omvangrijk ook, te zeer beperkt om wereldwijde verhoudingen eigenstandig te bepalen. Voor het Westen zal het vaak gaan om tijdig, alert en doordacht reageren op spanningen en conflicten waarbij Rusland betrokken is. Dit stelt hoge eisen aan de diplomatie die Europa, waar mogelijk met de VS, dient te bedrijven. Hoe dan ook blijft de samenwerking tussen Europa en Rusland “een zaak van wederzijds belang”.

² Rusland ontvangt overigens al middelen uit de zgn. ENPI-fondsen.

Uiteraard wil ik de Adviesraad Internationale Vraagstukken hartelijk danken voor het werk dat is verzet bij de totstandkoming van het rapport. Het is een doorwrocht advies geworden, waarvan ik de aanbevelingen en conclusies zal meenemen in de discussie over de ontwikkeling van de EU-Rusland relatie.

Rest mij nog u succes te wensen met het symposium dat u 27 oktober over het AIV-advies zal organiseren.

De minister van Buitenlandse Zaken,

Drs. M.J.M. Verhagen