

**DE SAMENWERKING TUSSEN
DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND
EEN ZAAK VAN WEDERZIJDIG BELANG**

No. 61, Juli 2008

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter	Dhr. A.L. ter Beek
Leden	Mw. S. Borren M.A. Prof.dr. W.J.M. van Genugten Mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel Prof.dr. A. de Ruijter Mw. drs. M. Sie Dhian Ho Prof.dr. A. van Staden Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden van de Commissie de toekomst van de relatie tussen de EU en Rusland

Voorzitter	Prof.dr. A. van Staden
Leden	Mw. prof.dr. M.G.W. den Boer Dr. W.F. van Eekelen Lt-gen. b.d. G.J. Folmer Drs. T.P. Hofstee Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel Prof.dr. J.Q.Th. Rood Mr. C.G. Trojan Prof.mr. J.W. de Zwaan
Erelid	Drs. E.P. Wellenstein
Corresponderend lid	Mw. prof.mr. W.M.F. Thomassen
Extern deskundige	Prof.mr. F.J.M. Feldbrugge Mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged
Secretaris	Mw. dr. S. Volbeda

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Inleiding	7
II	Beeld van het huidige Rusland	12
III	De EU-Russische samenwerking sinds 1989	22
IV	Gemeenschappelijke bureu en de veiligheidspolitieke context	34
V	Conclusies en aanbevelingen: voorstellen voor nieuwe wegen	41

Bijlage I	Adviesaanvraag
Bijlage II	Lijst van geraadpleegde personen
Bijlage III	Enkele gegevens over de Russische Federatie
Bijlage IV	Kaart van de belangrijkste gaspijpleidingen en -wingebieden in de Russische Federatie en de omringende landen
Bijlage V	Lijst met de meeste gebruikte afkortingen

Woord vooraf

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft het onderhavige advies uitgebracht op verzoek van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. De adviesaanvraag van 22 februari 2008 is integraal opgenomen in bijlage I.

Dit advies is voorbereid door een gecombineerde commissie onder voorzitterschap van prof.dr. A. van Staden, voorzitter van de Commissie Europese Integratie (CEI). De leden van deze commissie waren mevrouw prof.dr. M.G.W. den Boer (CEI), dr. W.F. van Eekelen (CEI), lt-gen. b.d. G.J. Folmer (Commissie Vrede en Veiligheid – CVV), drs. T.P. Hofstee (Commissie Mensenrechten – CMR), mevrouw dr. P.C. Plooijs-van Gorsel (vice-voorzitter van de CEI), prof.dr. J.Q.Th. Rood (CEI), mr. C.G. Trojan (CEI) en prof.mr. J.W. de Zwaan (CEI). Mevrouw prof.mr. W.M.F. Thomassen (CMR) heeft deelgenomen als corresponderend lid. Daarnaast hebben als externe deskundigen deelgenomen twee oud-leden van de AIV-commissies: prof.mr. F.J.M. Feldbrugge en mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged, alsmede het erelid drs. E.P. Wellenstein.

Voor dit advies zijn de volgende personen opgetreden als ambtelijk contactpersoon: drs. S.J.F.M. van Wersch, hoofd Externe Zaken van de directie Integratie Europa (DIE-EX) van het ministerie van Buitenlandse Zaken; drs. K.J.R. Klompenhouwer, directeur Zuidoost- en Oost-Europa (DZO), eveneens van het ministerie van Buitenlandse Zaken, mr. M. Jacobs, Hoofd Oost-Europa (Rusland, Oekraïne en Zuidelijke Kaukasus), afdeling Economische Zaken op de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU; en drs. J. Douma, plv. Chef de Poste, Nederlandse Vertegenwoordiging bij de Russische Federatie in Moskou. Zij zijn tevens als deskundigen geraadpleegd. Het secretariaat is gevoerd door mevrouw dr. S. Volbeda, daarin bijgestaan door de stagiaires mevrouw S. van Schoten en de heren H. Honnef en S. van Hooff.

Ter voorbereiding van het advies heeft de commissie met een aantal deskundigen gesproken in Den Haag, Brussel en Moskou. De lijst van geraadpleegde personen is in bijlage II opgenomen. De AIV is zeer erkentelijk voor hun bereidwilligheid hun inzichten met de voorbereidingscommissie te delen.

Het advies is vastgesteld op 4 juli 2008.

I Inleiding

De adviesvragen van de Eerste Kamer

De commissie Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) en de commissie Europese Samenwerkingsorganisaties (ESO) van de Eerste Kamer hebben in gezamenlijke vergaderingen besloten de AIV advies te vragen over de toekomst van de relatie tussen de Europese Unie (EU) en Rusland. Dit onderwerp is onder meer actueel met het oog op de topontmoeting tussen de EU en Rusland die op 28/29 juni 2008 plaatsvond in Khanty-Mansiisk in Siberië. Bij deze ontmoeting stond onder meer het starten van onderhandelingen over het vernieuwen van de bestaande Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst (PSO) op de agenda. Deze werd in 1994 ondertekend en werd in 1997 van kracht voor een periode van 10 jaar. In 2007 is de PSO met Rusland stilzwijgend verlengd voor een jaar, maar het concept is aan vernieuwing toe. Onderhandelingen over een nieuwe overeenkomst zijn vertraagd, als gevolg van bilaterale strubbelingen van verschillende aard met individuele lidstaten, maar de weg is intussen geëffend. Op de top in Siberië is besloten de onderhandelingen over een nieuwe PSO te beginnen in Brussel op de dag dat de AIV dit advies vaststelde, namelijk 4 juli 2008.

De hoofdvraag die voorligt is hoe een nieuwe overeenkomst er uit zou moeten zien, wat de inhoud ervan zou moeten zijn en welke inzet de EU en indirect ook Nederland in deze kwestie zouden moeten leveren.

De Russische Federatie, in dit advies kortweg als Rusland aangeduid, is door haar grens met Finland, Estland, Letland, Litouwen en Polen een rechtstreekse buur van de EU. Rusland is niet alleen het grootste buurland, maar het is tegelijkertijd ook de andere buur van de landen die aan de oostkant aan de Unie grenzen. De AIV heeft in juli 2005 een advies uitgebracht over het Europese nabuurschapsbeleid (ENB) met betrekking tot de oostelijke buurlanden: Belarus (Wit-Rusland), Moldavië en Oekraïne.¹ In dit advies zijn tevens de trans-Kaukasische staten Georgië, Armenië en Azerbeidzjan betrokken, omdat deze landen buren van de EU worden, mocht Turkije tot de EU toetreden. Ook voor deze landen geldt dat Rusland de andere buur is.²

De Eerste Kamer merkt in haar adviesaanvraag op dat Rusland de laatste jaren een duidelijk assertiever buitenlands beleid toont, mede ingegeven door de sterk toegenomen strategische waarde van fossiele grondstoffen, in het bijzonder van aardgas. In de aanvraag wordt gevraagd de relatie tussen de EU en Rusland te beschouwen in het licht van de bredere omgeving van de landen van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) en de Verenigde Staten (VS) alsmede in het licht van de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO).

Voorts noemt de Kamer haar zorg over het terugdraaien van democratische ontwikkelingen in Rusland en het niet-vervolgen van mensenrechtenschendingen, de diverse bevroren conflicthaarden in de gezamenlijke buurlanden, het achterblijven van de openstelling

1 AIV-advies nr. 44, *De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie*, Den Haag, juli 2005.

2 Armenië grenst aan Turkije, Georgië en Azerbeidzjan, maar niet aan Rusland. Azerbeidzjan heeft geen grens met Turkije, met uitzondering van de enclave Nachitsjevan (door een grenscorrectie uit 1921).

van economische markten en de eenzijdige economie, alsmede de sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie gestegen armoede en de ongekende afname van de bevolking. De AIV wordt bovendien gevraagd in te gaan op de mogelijkheden en kansen voor het intensiveren van de relatie met Rusland, waarbij de Kamer met name uitbreiding van de voedselproductie en het versterken van de energieleveringszekerheid voor de EU noemt.

Concreet zijn de volgende vragen gesteld:

1. Welke scenario's zijn denkbaar voor de ontwikkeling van de relaties tussen de EU en Rusland, uitgaande van de ontwikkeling van het buitenlands beleid van dit land in de richting van (i) een constructief partnerschap met de EU, (ii) een eigenstandig assertief beleid met geopolitieke ambities?
2. Welke visie heeft Rusland in deze twee scenario's op de samenwerking met de EU op het terrein van vrede, veiligheid en recht? In het bijzonder inzake samenwerking op het terrein van terrorismebestrijding, democratisering, vrije media, en respect voor mensenrechten en de visie op de bevroren conflictharden.
3. Wat betekenen beide scenario's voor de economische samenwerking met de EU? In het bijzonder zijn de openstelling van markten en economische verbreding van belang. Bij dat laatste is te denken aan het verhogen van de voedselproductie. En wat betekenen deze scenario's voor de levering van energie aan de Unie, c.q. aan de individuele lidstaten?
4. Wat betekenen de scenario's voor de samenwerking van de EU met de gezamenlijke buurlanden, in het bijzonder voor Oekraïne (en hun wens tot toetreding tot de EU), maar ook Belarus, Moldavië en de landen van de zuidelijke Kaukasus? En wat betekenen de scenario's voor de mogelijkheden tot het oplossen van de bevroren conflictharden zoals die er zijn in Moldavië, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan?
5. Welke instrumenten kan de EU aanwenden in de twee onderscheiden scenario's? Kaderstellend is het bestaande Europese nabuurschapsbeleid (ENB), waarvan alle programma's en fondsen ook openstaan voor Rusland. Onder welke noemer en onder welke voorwaarden zou dat kunnen worden vormgegeven? Waar ligt in elk van de scenario's het evenwicht tussen de 'sticks' en de 'carrots'?
6. Hoe kan de Nederlandse regering en specifiek de Staten-Generaal positief bijdragen aan de relatie met Rusland en de relatie tussen de EU en Rusland in de twee geschetste scenario's?

De vragen zijn geplaatst in het kader van twee alternatieve scenario's: óf een constructief partnerschap van de EU en Rusland, óf een eigenstandig assertief beleid van Rusland met geopolitieke ambities. Naar het oordeel van de AIV sluiten deze scenario's elkaar echter geenszins uit; een beleid kan tegelijkertijd constructief en assertief zijn, of niet-constructief en niet-assertief. De AIV acht het waarschijnlijk dat het beleid van Rusland ten aanzien van Europa in de komende jaren gekenmerkt zal zijn door bereidheid tot samenwerking én assertiviteit in de zin van een streven de eigen belangen te bevorderen in een bewustzijn van de eigen kracht. Om deze reden heeft de AIV in de beantwoording van de vragen van de Eerste Kamer afgezien van scenariobeschrijvingen, maar de hoofdpunten van de vragen komen wel allemaal aan bod.

De visie van de regering

De minister van Buitenlandse Zaken heeft sinds de formulering van de adviesaanvraag door de Eerste Kamer (in twee vergaderingen op 5 en 12 februari 2008) de visie van de Nederlandse regering op de relaties van Nederland met Rusland uiteengezet in twee brieven aan de Tweede Kamer.³ In deze brieven wordt ook aandacht besteed aan de relatie tussen de EU en Rusland.

Nadien heeft de minister van Buitenlandse Zaken in een toespraak voor het CDA in Zuid-Holland specifiek aandacht aan de bilaterale relatie met Rusland geschonken.⁴ Hij memoreert dat tijdens het (aanstaande) bezoek van de Russische premier en de Russische minister van Landbouw op 29 april 2008 een gemeenschappelijk actieplan zal worden ondertekend. Hij stelt in deze toespraak dat ondanks de hoge Nederlandse investeringen en de vele gedeelde belangen, *'onze relatie met Rusland op dit moment complex is, en op het eerste gezicht misschien ook een vat vol tegenstrijdigheden lijkt'*. Naast de goede economische betrekkingen wijst hij erop dat op politiek en maatschappelijk gebied eerder sprake is van een verwijdering, terwijl op het gebied van de veiligheidspolitiek de nodige botsingen te zien zijn. Hij kenschetst zijn beleid als een *'strategie van gepaste samenwerking'*, van *'samenwerking waar mogelijk, kritiek waar nodig'*.

Op 14 mei 2008 heeft de minister een brief naar de Tweede Kamer gestuurd inzake het ENB in het algemeen.⁵ In deze laatste brief stelt de minister: *'In 2003 is met Rusland afgesproken de relatie met de EU vorm te geven door middel van de vier gemeenschappelijke ruimten en de Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst (PSO), en niet in het kader van het ENB.'* Hij geeft in deze brief verder geen voorzet voor vernieuwing of wijziging van de bestaande overeenkomst.

Volledigheidshalve vestigt de AIV er nog de aandacht op dat het Britse Hogerhuis onlangs een rapport heeft uitgebracht over de relatie tussen de EU en Rusland.⁶ In dit rapport wordt bezorgdheid tot uitdrukking gebracht over het vermeende afdrijven van Rusland van de democratie en nader onderzoek bepleit naar de implicaties van de recente politieke aflossing van de wacht in het land. Tegelijk doen de opstellers van het rapport een beroep op de EU om verder te bouwen op haar bestaande relatie met Rusland en een politiek van constructieve dialoog en samenwerking (*engagement*) te voeren op alle niveaus dwars door alle beleidsterreinen heen.

Het EU-beleid ten aanzien van Rusland

Vijf van de zes gestelde vragen betreffen het beleid van de EU ten aanzien van Rusland; alleen de laatste vraag richt zich op de Nederlandse inbreng op dit gebied. Waarop zou een dergelijk EU-beleid gebaseerd moeten zijn en waaruit zou het moeten bestaan?

3 Kamerbrief DZO/OE-025/08 inzake notitie over de betrekkingen met de Russische Federatie van 15 februari 2008 en kamerbrief DZO/OE-039/08 inzake vervolg Rusland-notitie van 4 april 2008.

4 *Toespraak Verhagen over relatie met Rusland*, CDA Zuid-Holland, Wassenaar, 19 april 2008.

5 Kamerbrief DIE-414/08 inzake het partnerschap, d.d. 14 mei 2008.

6 The House of Lords European Committee, *The EU and Russia*, 22 May 2008.

De Eurocommissaris voor de Externe Betrekkingen en het Nabuurschapsbeleid heeft onlangs in Salzburg uitgesproken dat de EU en haar lidstaten er goed aan doen Rusland te nemen zoals het is en niet (langer) uit te gaan van een wensbeeld.⁷ Deze stellingname, waarop in het tweede hoofdstuk wordt teruggekomen, geeft blijk van realiteitszin van de Commissie voor de aanvang van de onderhandelingen over een nieuwe overeenkomst, waartoe – als eerder vermeld – op het topeverleg tussen Rusland en de EU eind juni 2008 is besloten. De weg daartoe is vrijgekomen nadat Litouwen, als laatste van de 27 lidstaten, zijn veto daartegen heeft ingetrokken, waardoor het mandaat voor de EU, dat al geruime tijd klaar lag, in de Europese Raad van Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) op 26 mei 2008 kon worden vastgesteld.⁸

De Londense denktank European Council on Foreign Relations (ECFR) heeft een uitvoerig onderbouwde en ambitieuze poging gedaan aan te geven hoe een EU-Ruslandbeleid er uit zou kunnen zien.⁹ De ECFR constateert dat er, onder de EU-lidstaten, in hoofdzaak twee benaderingen van deze kwestie zijn te onderkennen: *soft containment* (zachte inperking) en *creeping integration* (sluipende integratie). Het stelt voor dat de EU dit dilemma omzeilt door een derde benadering te kiezen: de *rule of law approach*, een benadering waarbij het verbeteren van de *rule of law* voorop wordt gezet. De AIV wenst hierover het volgende op te merken.

De AIV acht het onverstandig de toepassing in Rusland van het grondbeginsel van de *rule of law* te verheffen tot de enige toetssteen voor de versterking of verzwakking van de relatie met Rusland. Hij kiest voor een ruimere benadering waarbij, wat de interne situatie in het land betreft, mede in de beoordeling worden betrokken de voortgang die Rusland maakt in het proces van economische modernisering en de ontwikkeling van een *civil society*, dit wil zeggen het geheel van (vrije) maatschappelijke organisaties. Onvermijdelijk zal de relatie met Rusland daarnaast ook worden bepaald door geopolitieke belangen en economische overwegingen. De AIV gaat daarbij niet in op de bredere context en laat bijvoorbeeld de problematiek van het Midden-Oosten, China of Afrika buiten beschouwing. Wel wordt de vraag behandeld of Rusland bereid is in een redelijke verstandhouding met landen in zijn nabije omgeving (wat Rusland zelf aanduidt als de 'post-Sovjetruimte') te verkeren. Daarbij spelen de NAVO en de EU ieder een eigen rol en komt ook de rol van de VS ter sprake. In het bijzonder gaat de AIV in op de vraag of Rusland bereid is met de EU tot nadere afspraken te komen op het terrein van de energievoorziening, en welke afspraken recht doen aan de belangen van betrokken partijen op de langere termijn.

De aanpak van de AIV

Als gesteld in het voorwoord heeft de AIV een breed samengestelde commissie benoemd ter voorbereiding van dit advies, versterkt met enkele oud-leden die met betrekking tot de onderhavige materie over een speciale deskundigheid beschikken.

7 Benita Ferrero-Waldner, European Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy, *The European Union and Russia – future prospects*, Speech/08/175, Salzburg Global Seminar – Russia: the 2020 Perspective, Salzburg, 6 April 2008.

8 Zie webpagina van de Europese Commissie over de EU-Rusland relaties onder: <http://ec.europa.eu/external_relations/russia/intro/index.htm>.

9 Mark Leonard and Micu Popescu, *A Power Audit of EU-Russia Relations*, *ECFR Policy Paper*, ECFR.EU, London, November 2007.

De AIV acht het belangrijk dat de door de Eerste Kamer gestelde vragen niet alleen beschouwd worden vanuit het Nederlandse en het Europese perspectief, maar dat deze ook worden geconfronteerd met het perspectief vanuit Rusland. Dit is de hoofdreden geweest om niet alleen deskundigen uit Nederland en uit kringen van de EU te raadplegen, maar ook uit Rusland. Steeds zijn daartoe mensen geraadpleegd zowel uit beleidskringen als uit het bedrijfsleven en niet-gouvernementele organisaties. Een overzicht van de personen die de commissie heeft geraadpleegd is opgenomen in bijlage II.

Leeswijzer

In Hoofdstuk II wordt een beeld gepresenteerd van het huidige Rusland. Zowel relevante ontwikkelingen van buitenlandse politiek als van binnenlandse aard krijgen hierin aandacht. Wat zijn de Russische percepties en ambities? En welke beperkingen moet de Russische regering in acht nemen? In hoofdstuk III worden eerst beknopt de ingrijpende veranderingen die sinds 1989 hebben plaatsgevonden in de toenmalige Sovjet-Unie geschetst. Daarna volgt een analyse van het verloop van de ontwikkeling in de betrekkingen tussen Rusland en de EU. Centraal staat de uitvoering van de PSO, die in 1997 in werking is getreden. Hoofdstuk IV gaat in op de problematiek van de gemeenschappelijke bureu. Tevens behandelt het een aantal kwesties in de veiligheidspolitieke context die niet alleen de EU raken, maar waarbij ook de Verenigde Staten en de NAVO zijn betrokken. In hoofdstuk V wordt de vraag naar de vormgeving van de toekomstige relatie tussen de EU en Rusland beantwoord en worden – in de vorm van aanbevelingen – voorstellen aangereikt voor een inhoudelijke verdieping van de wederzijdse samenwerking.

II Beeld van het huidige Rusland

Een gemengd beeld van de ontwikkelingen in de buitenlandse politiek

De laatste jaren is de berichtgeving over Rusland in ons deel van de wereld onmiskenbaar negatiever geworden. Dat behoeft geen verwondering te wekken. Wereld President Poetin in de eerste jaren van zijn presidentschap door de EU en de VS omarmd, gaandeweg ontstond verwijdering en werden de betrekkingen moeizamer. De redenen daarvoor zijn niet moeilijk te vinden. Met de verbetering van de economie en de terugkeer van stabiliteit is het Russische zelfvertrouwen toegenomen en de neiging zich naar het Westen te richten navenant verminderd. Dit laatste werd en wordt versterkt door frustratiegevoelens over wat Rusland vooral in de jaren negentig heeft ervaren (zoals uitbreiding van de NAVO in oostelijke richting), gepaard aan het breed levende en geleidelijk sterker geworden gevoel dat westerse adviezen over de omschakeling naar een markteconomie meer kwaad dan goed hebben gedaan. Zelfs de ernstige economische crisis van 1998 wordt daaraan geweten.

Aan westerse zijde wordt steeds duidelijker ingezien dat de evolutie van het Russische politieke bestel een ander verloop heeft dan gehoopt en dat een werkelijke scheiding van machten, zoals in een democratie noodzakelijk is, vooralsnog niet tot stand zal komen. Daarbij komt dat de controle van het Kremlin over de massamedia¹⁰ steeds duidelijker en openlijker is geworden, dat de totstandkoming van een rechtsstaat op barrières stuit en burgerorganisaties met buitenlandse affiliaties het leven moeilijk wordt gemaakt. In het Westen bestaat bovendien het beeld dat het respect voor de mensenrechten in Rusland steeds meer tekortschiet en zich in toenemende autoritaire tendensen in het politieke bestel aftekenen. De AIV merkt op dat het overigens niet juist is te denken in termen van aantasting, laat staan verstikking, van de democratie onder de tweede president van de Russische Federatie, Poetin. Ook onder Ruslands eerste president, Jeltsin, was het nodige aan te merken op het functioneren van het nieuwe bestel, ondanks de politieke wil een snelle omslag te maken van het Sovjet-systeem naar een open markteconomie en een op democratische waarden gebaseerd staatsbestel. Deze omslag is niet soepel verlopen en greep diep in de samenleving in. Rusland ziet zichzelf tegenwoordig als 'soevereine democratie', waarbij het adjectief 'soverein' is bedoeld om te onderstrepen dat het om een eigen vorm van democratie gaat, die het zelf wil bepalen.

In de vroegere Sovjetrepublieken wordt het optreden van Rusland meer dan eens – en niet ten onrechte – als intimiderend ervaren. Subtiliteit in de behartiging van de betrekkingen met zijn kleinere buurlanden is Rusland vooralsnog niet gegeven. Bovendien wordt in een aantal andere internationale aangelegenheden het Russische gedrag niet gekenmerkt door souplesse en tegemoetkomendheid, zoals inzake het streven naar onafhankelijkheid van Kosovo en de voorgenomen plaatsing van het Amerikaanse raketafweerschild. Dit laatste was onder andere aanleiding voor Rusland het *Verdrag inzake conventionele strijdkrachten in Europa* (het CSE-Verdrag)¹¹ op te schorten.

10 De geschreven pers wordt duidelijk vrijer gelaten in zijn meningsuiting dan de massamedia als radio en tv.

11 Dit verdrag werd tussen de NAVO en het Warschaupact op 19 november 1990 in Parijs getekend en is van kracht sinds 6 november 1991. Zie de webpagina: <http://www.st-ab.nl/wetten/O294_Uitvoeringswet_CSE-verdrag.htm>. Zie hierover ook het AIV-advies nr. 2, *Conventionele wapenbeheersing, dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden*, Den Haag, april 1998.

De vraag is of de gesignaleerde politieke ontwikkelingen in Rusland betekenen dat het land kan of moet worden gezien als een macht die streeft naar herstel van invloed in het gebied van de voormalige Sovjet-Unie. Is het een land dat gepreoccupeerd is met verhoging van zijn internationale status en gebrand is op herstel van de oude glorie en eer, dat respect verlangt als grote mogendheid en vrees inboezemt bij andere landen? Een land ook dat de internationale politiek vooral ziet als machtspolitiek in termen van een nulsomspel¹²?

Hoewel de AIV van mening is dat deze vragen vooralsnog met 'ja' moeten worden beantwoord, is het daardoor opgeroepen beeld niet volledig. Enerzijds zijn er ontwikkelingen die reden voor bezorgdheid geven. Werkte aanvankelijk Rusland constructief mee in de contactgroep, bestaande uit de VS, de EU en Rusland, om tot een oplossing te komen van het conflict in Kosovo, nu distantieert het zich daarvan en steunt het Servië in zijn streven naar behoud van dit gebied. Ook werkt Rusland niet actief mee aan de oplossing van het lang slepende conflict rond de positie van Transdnjestrië in Moldavië. En inzake de twee Georgische deelgebieden Abchazië en Zuid-Ossetië laat Rusland zelfs oorlogszuchtig aandoende acties zien. Anderzijds constateert de AIV ook een aantal verschijnselen die wijzen op meer positieve tendensen in het Russische optreden naar buiten. Zo is Rusland als lid van het kwartet van grote mogendheden actief gebleven in het zoeken naar een vreedzame oplossing voor het Israëliisch-Palestijnse vraagstuk. Binnen zekere grenzen was het als lid van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN) ook genegen een verzwaring van de sancties tegen Iran te ondersteunen. De Russische houding tegenover het conflict in Afghanistan wordt gekenmerkt door afzijdigheid, zo niet door een 'minzaam laten sloffen'. In de strijd tegen terroristische organisaties heeft het land zich als een loyaal medestander doen kennen. Bovendien heeft Rusland, vooral op aandrang van de EU, in 2004 het *Kyoto-protocol*¹³ ondertekend, hetgeen een doorbraak betekende voor het in werking kunnen treden van internationale regels voor de uitstoot van broeikasgassen.¹⁴ Ten slotte acht de AIV de kans op een terugval in Rusland naar een totalitaire eenpartijstaat zeer gering, hetgeen van grote betekenis is voor de ontwikkeling van de Russische buitenlandse politiek als geheel.

Bij alle voorbehouden die over het Russische beleid in de komende jaren dienen te worden gemaakt, moet volgens de AIV in de nieuwe situatie in Rusland ervan worden uitgegaan dat de EU en de lidstaten van doen hebben met een gesprekspartner die op zelf-verzekerde maar tegelijk ondogmatische wijze zal opkomen voor zijn nationale belangen, waarbij zeker ook de economische belangen meewegen. Wat dat laatste betreft kan het zijn dat de Russische inschattingen en afwegingen mogelijk andere zijn dan die onder westerse 'liberale' economen gebruikelijk zijn. Een vooraanstaande vertegenwoordiger van een in Moskou gevestigde denktank bezigde de volgende kernachtige bewoording: '*Russia's business is business*', maar ook: '*Russia is nobody else's business*.'

De AIV is tot het inzicht gekomen dat het buitenlandse beleid van Rusland in hoofdzaak wordt gedreven door pragmatisme en traditioneel machtsdenken. Het juiste perspectief

12 Spel waarbij de winst van de een gelijk staat aan het verlies van de ander.

13 Dit protocol, ondertekend in 1997 in Kyoto, regelt de uitstoot van broeikasgassen onder het *Klimaatverdrag*, dat van kracht is sinds 21 maart 1994.

14 Het *Kyoto-protocol* werd 90 dagen later, op 15 februari 2005 van kracht.

waarin dit beleid moet worden gezien is niet dat van het aansturen op een nieuwe Koude Oorlog,¹⁵ maar van de herrijzenis van een Rusland dat krachtig voor zijn eigen belangen opkomt.

Relatie met de binnenlandse politiek van Rusland en met Ruslands interne problemen

Zoals in veel andere landen, is de buitenlandse politiek van Rusland in belangrijke mate een afgeleide van de interne machtsverhoudingen en binnenlandse politieke ontwikkelingen. Onduidelijk is hoe het politieke krachtenveld na het aantreden in mei 2008 van de huidige president, Dmitri Medvedev, zich zal ontploegen. Nieuw is dat de vorige president nu de functie van minister-president heeft gekregen. Dit is overigens geen nieuwe functie; Poetin is de tiende premier sinds het bestaan van de Russische Federatie, maar de verwachting is dat deze functie een andere invulling gaat krijgen met aanzienlijk meer macht dan voorheen. De vraag is dus hoe de machtsverdeling tussen het Kremlin, de zetel van de president, en het Witte Huis, de zetel van de minister-president, er zal gaan uitzien.¹⁶ Zal Medvedev *'his own man'* blijken te zijn? Het antwoord op deze vraag is onvermijdelijk speculatief.

Vaak is al opgemerkt dat de stijl van Poetins opvolger weliswaar verschillend zal zijn, maar dat hij het bestaande beleid zoveel mogelijk zal voortzetten. Anderzijds is ook naar voren gebracht dat Medvedev op den duur zal falen indien hij, net als zijn voorganger, zich bovenal toelegt op het brengen van stabiliteit. De nieuwe president heeft in openbare toespraken gewezen op de noodzaak de Russische economie te vernieuwen en op een bredere basis te plaatsen. Een belangrijke toetssteen voor het welslagen van Medvedevs presidentschap zal in elk geval zijn de mate waarin hij in staat is de bureaucratie te beperken en de corruptie, die in Rusland een endemisch karakter heeft, effectief te bestrijden. Als bekend heeft de nieuwe president geen wortels in de huidige of voorgaande veiligheidsdienst en is hij met zijn 42 jaar ook niet opgegroeid in het partijkader van de Communistische Partij. Het feit dat hij niet tot de *siloviki*¹⁷ behoort kan in dit opzicht een voordeel zijn, maar houdt tegelijkertijd een nadeel in omdat hij niet lijkt te beschikken over een eigen machtsbasis.

Bovendien heeft de wisseling van de ambten iets paradoxaals. De nieuwe premier, die mede groot geworden is door zijn buitenlands beleid, wordt verantwoordelijk voor de economische ontwikkeling. Zijn opvolger, evenals Poetin een jurist, heeft krediet opgebouwd als een voorstander van een min of meer liberale economie, wordt opperbevelhebber van de strijdkrachten en verantwoordelijk voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid. Wie zal na dit stuivertje wisselen de blaam krijgen voor de hoge inflatie en andere economische problemen? Politiek gezien komt de tandem Poetin–Medvedev voorlopig niet in gevaar. Hun partij, Verenigd Rusland, is met twee miljoen leden de eerste massabeweging sedert de Communistische Partij en telt driekwart van de 85 regionale gouverneurs tot haar leden.

15 Zie: Edward Lucas, *De nieuwe Koude Oorlog*, Uitgeverij Nieuw Amsterdam, Amsterdam, 2008.

16 De nieuwe president, Dmitri Medvedev, is benoemd op 7 mei 2008 en Vladimir Poetin is een dag later in zijn nieuwe functie aangetreden.

17 Personen die behoren tot de strijdkrachten, de politie en de staatsveiligheidsdienst FSB (de vroegere KGB).

Interne problemen

De AIV merkt op dat zonder de spectaculaire stijging van de olie- en gasprijzen de tweede Russische president nooit zo hoog te paard zou hebben gezeten. Ondanks de onder Poetin ingevoerde economische hervormingen is de Russische economie nog altijd te eenzijdig en is het Russische nationaal inkomen direct afhankelijk van de olieprijs. Bijgevolg is ook de economische groei daarvan afhankelijk.

Dit neemt niet weg dat de algemene welvaart in Rusland gedurende de afgelopen tien jaar duidelijk is toegenomen.¹⁸ Niet alleen is het gemiddelde inkomen per hoofd van bevolking nu hoger dan voor 1998, ook hebben de armen relatief meer baat gehad bij de economische vooruitgang, hetgeen een belangrijke verklaring is voor Poetins populariteit. Aanvankelijk nam na de crisis van 1997-1998 de ongelijkheid toe, maar daarna is deze gestaag en gelijkmatig afgenomen.¹⁹ Deze vooruitgang blijkt ook uit het gegeven dat vrouwen en kinderen er relatief méér op vooruitgingen dan de bevolking als geheel; het zijn vooral de oudere kinderen of jong volwassenen bij wie de armoede zich het meest concentreert (en juist niet onder de ouderen).²⁰ Ook wat betreft het genderbeleid en deelname van vrouwen aan het arbeidsproces slaat Rusland geen slecht figuur.²¹ Toch leeft naar schatting nog altijd meer dan 26 miljoen Russen (ruim 18 procent van de totale bevolking) beneden de armoedegrens en is de tegenstelling tussen het voorzieningspeil in de grootstedelijke omgeving en op het platteland groot. Bovendien is de demografische ontwikkeling van het land zorgwekkend; niet alleen is het geboortecijfer laag, maar ook wordt de gemiddelde Rus niet oud (met name de levensverwachting van de man is gedaald tot nog geen 59 jaar).²²

Het recente rapport van oud-ministers Boris Nemtsov en Vladimir Milov, die thans tot de oppositie behoren, bekritiseert de interne toestand.²³ Volgens hen zijn zowel het leger, het pensioensysteem, de openbare gezondheid, het middelbaar onderwijs als het wegennet er onder Poetin op achteruit gegaan, en dat schrijven zij voor een groot deel

18 Algemeen wordt aangenomen dat de welvaart sterk is gedaald (en bijgevolg de armoede sterk gestegen) sinds de economische crisis die aan het uiteenvallen van de Sovjet-Unie vooraf ging, al zijn vergelijkbare gegevens van voor 1998 niet beschikbaar.

19 Dit wil niet zeggen dat de rijken niet rijker geworden zijn, maar statistisch gaat het niet om significante aantallen; de gínicoëfficiënt vertoont weinig verandering sinds 1998 (The World Bank, *Poverty Assessment Report on Russia*, Washington 2005, p. 71, zie de webpagina: <http://194.84.38.65/mdb/upload/PAR_020805_eng.pdf>.

20 The World Bank, *Poverty Assessment Report on Russia*, Washington 2005, pp. 73 en 74, zie de webpagina: <http://194.84.38.65/mdb/upload/PAR_020805_eng.pdf>.

21 UNDP, *Human Development Report 2007/2008*, pp. 338 en 339, zie de webpagina: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf>.

22 Op. cit. p. 342.

23 Boris Nemtsov and Vladimir Milov, *Putin: the bottom line*, 2008, zie de webpagina: <<http://www.420megs.com/users/larussophobe/nemtsov%20bookform.pdf>>.

toe aan toegenomen corruptie.²⁴ Daarenboven is de bureaucratie die toch al zeer omvangrijk was, verder uitgedijd. Deze problemen belemmeren de groei van de rechtszekerheid, terwijl – als eerder gezegd – van scheiding der machten nog niet of nauwelijks sprake is. De Doema is geen onafhankelijke machtsfactor en is nog te vaak vatbaar voor omkoping. Binnenslands wordt de situatie verder bemoeilijkt doordat de gezondheidszorg en het onderwijs onder de maat zijn en de landbouw en de *high tech*-industrie onvoldoende zijn ontwikkeld. Vooral de slechte toestand waarin de Russische landbouw verkeert, trekt de aandacht in het licht van de recente stijging van de voedselprijzen. Was Rusland vroeger een der graanschuren in de wereld, als gevolg van wanbeleid en verwaarlozing is de productie van granen en andere voedselgewassen in de loop der jaren aanzienlijk gedaald. Juist met het oog op armoedebestrijding²⁵ en het feit dat de armen de gestegen voedselprijzen het minst kunnen opbrengen, moet het potentieel aan beschikbare landbouwgrond met voorrang verder worden ontwikkeld.

De overdracht van het ambt van president van Poetin aan Medvedev en het daarmee gepaard gaande stuivertje wisselen kwam op een omslagpunt in de economische ontwikkeling van Rusland. Onder het bewind van Poetin steeg het gemiddelde inkomen belangrijk en groeiden de deviezenreserves van niets naar ruim 293 miljard euro.²⁶ Overigens moet men zich geen overtrokken voorstelling maken van de relatieve omvang van de Russische economie. Deze genereert een nationaal inkomen dat niet veel groter is dan dat van de Benelux-landen samen.²⁷ Bovendien lijkt Rusland eerder af te sterven en op stagnatie dan op bloei,²⁸ terwijl de eenzijdige en sterk verouderde economie

24 Ook het artikel in *The Economist* van 28 februari 2008 ('Smoke and mirrors, Russia's economy') benadrukt dat. Echter, volgens de index van de corruptieperceptie van Transparency International lijkt de corruptie niet zozeer te zijn gestegen, al is die wel aan schommelingen onderhevig in het laatste decennium. Wel is, vooral door lagere corruptieperceptie in andere landen, Rusland gezakt op de ladder van internationale vergelijking. Zie: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>.

25 Ook Rusland heeft de millenniumontwikkelingsdoelen onderschreven en voert ook een merkbaar beleid van armoedebestrijding. Zie: The World Bank, *Poverty Assessment Report on Russia*, Washington 2005, pp. 71 e.v., zie de webpagina: <http://194.84.38.65/mdb/upload/PAR_020805_eng.pdf>. Zie over de millenniumontwikkelingsdoelen de website van de VN op dit terrein: <<http://www.un.org/millennium-goals/>>.

26 "Net Foreign Assets": opgave 30 mei 2008 van de Russische Centrale Bank (Money Statistics Indicators, zie de webpagina: <http://cbr.ru/eng/statistics/credit_statistics/>). De stijging is mede te danken aan de daling van de dollar, nu Rusland zijn buitenlandse deviezen niet meer alleen in dollars aanhoudt.

27 De Wereldbank heeft op basis van een hernieuwde berekening van koopkrachtpariteiten het aandeel van Rusland in de wereldeconomie op ongeveer 3% geschat. Ter vergelijking: de VS (22,5%), China (bijna 10%), Japan (7%) en Duitsland (4,6%), Groot-Brittannië (3,5%) en Frankrijk (3,4%). Zie: World Bank, *International Comparison Program* (New York, Report 17 December 2007). Uitgedrukt in het bruto national product (BNP) was de economie van Rusland in 2007 1166 miljard USD, iets kleiner dan die van de Benelux die 1190 miljard USD bedroeg in hetzelfde jaar. De EU had in 2007 een BNP van 15849 miljard USD. Zie voor deze cijfers: IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2008.

28 Zie: European Commission, *Country Strategy Paper 2007-2013*, 7 March 2007; OECD Policy Brief, *Economic Survey of the Russian Federation*, 2006, November 2006; The World Bank, *Russian Economic Report No. 15*, November 2007; UNDP, *Human Development Report 2007*, November 2007; IMF Country Report, *Russian Federation: Selected Issues*, No. 07/352, October 2007.

kampt met een vrij hoge inflatie.²⁹ Dit hangt ook samen met een niet-functionerende arbeidsmarkt. Doordat vooral jongeren liever in de – stedelijke – dienstensector werken in plaats van in de landbouw en de industrie, dreigt voor deze belangrijke sectoren een toenemend arbeidstekort. Bovendien verhoogde Poetin op zijn laatste dag als president de binnenlandse energieprijzen met 40 procent, waardoor de toch al hoge inflatie verder zal oplopen.

De huidige Russische president staat voor de reusachtige opgave voor de in deze paragraaf geschetste interne problemen een oplossing te vinden en tegelijk een gediversifieerde economische ontwikkeling in gang te zetten. Daarvoor is er grote behoefte aan buitenlandse technologie, kennis en – niet te vergeten – projectmanagement.³⁰ Dat Medvedev het essentiële belang voor de toekomst van zijn land van deze economische diversifiëring en modernisering ten volle inziet, blijkt uit diverse uitspraken. Dat hij daarbij speciaal de EU als veelbelovende partner ziet, bleek al in mei 2008 bij zijn gesprekken met de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Steinmeier, spoedig gevolgd door een bezoek van Poetin, als nieuwe premier, aan Parijs, over hetzelfde thema.³¹ Poetin werd daarbij vergezeld door meer dan twintig Russische zakenlieden. President Sarkozy verklaarde de nieuwe samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Rusland nog dit jaar, onder Frans voorzitterschap van de EU, te willen afronden. In de eerste week van juni heeft Medvedev zijn eerste officiële bezoek aan Berlijn afgelegd. Bij die gelegenheid sprak hij stevige taal over internationale veiligheidskwesties, maar anderzijds legde hij ook de nadruk op de noodzaak van interne hervormingen in Rusland en deed hij voorstellen tot uitbreiding van de economische samenwerking.³²

Rusland is een land dat, anders dan de meeste West-Europese staten, geen langdurige traditie kent van politieke pluriformiteit, vreedzame machtswisseling en tolerantie jegens minderheden. De behoefte aan een krachtige politieke leiding die voor stabiliteit en welvaart kan zorgen, wordt kennelijk door vele Russische burgers gedeeld. Zij lijken daarvoor, althans voorlopig, de prijs van een zekere repressie te willen betalen. Een bijzondere omstandigheid is dat het westerse model van markteconomie en democratie wordt geassocieerd met de toestand van chaos, vernedering en armoede die onder het bewind van president Jeltsin heerste. Al te nadrukkelijke Europese bemoeizucht wekt grote irritatie in een land dat zich koestert in herwonnen zelfrespect. Zoals naderhand in dit rapport zal blijken, is dit voor de AIV echter geen reden Rusland niet aan te spreken op het nakomen van de internationale verplichtingen die het is aangegaan in de VN, de Raad van Europa en de OVSE³³, speciaal op het terrein van de mensenrechten.

De AIV merkt terzake op dat de nagestreefde verbreding en modernisering van de Russische economie, indien succesvol, ook zal leiden tot verdere maatschappelijke

29 Het IMF verwacht voor 2008 een inflatie van 11,4%. IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2008.

30 Zie hierover: Andrew Dean, *Challenges for the Russian Economy*, OECD Economics Department, Moscow, 7 July 2004.

31 Zie bijvoorbeeld Ben Knapen, *Gazprom-diplomatie*, *NRC-Handelsblad*, 28 mei 2008 en 'France hoping to broker EU deal with Russia', *Financial Times*, 29 May 2008.

32 Zie artikel 'Medvedev takes tough line on global security', *Financial Times*, 6 juni 2008.

33 Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.

veranderingen in de zin van een verankering en verwevenheid van burgerorganisaties in de samenleving. Deze zal steun opleveren voor de door Medvedev aangekondigde bestrijding van het 'juridisch nihilisme' en de bevordering van de *rule of law* in brede zin. In dit verband is het interessant Ruslands beeld van de EU nader te bezien.

Ruslands perceptie van de EU

De AIV heeft zich de vraag gesteld 'Hoe ziet Rusland de EU?' Het Europese deel van Rusland is hoe dan ook het hartland van de Russische Federatie. In dit verband is de uitspraak van Vladimir Poetin dat Rusland zich beschouwt als '*a natural member of the European family in spirit, history and culture*' van betekenis.³⁴ Ondanks dat Rusland zich, anders dan in de jaren negentig, als een grote mogendheid wil manifesteren die een veel bredere oriëntatie heeft dan Europa, zijn er redenen aan te nemen dat het land de EU zal blijven beschouwen als een '*key interlocutor*'.³⁵

Toch begint voor veel Russen de leef- en ideeënwereld 'thuis'. Er is geen begrip dat zozeer appelleert aan het gevoel van de gemiddelde Rus als het begrip moederland. Rusland is in hoge mate zijn eigen wereld.³⁶ Conform deze visie wenst Rusland geen deel te hebben aan het Europese integratiemodel, waarin de nadruk ligt op vrij verkeer in een gemeenschappelijke markt, het irrelevant maken van nationale grenzen en het naleven van de *rule of law*. Naar het oordeel van de huidige politieke elite van Rusland vormt het Russische systeem van autocratisch leiderschap en sterke staatsinvloed op strategische sectoren van de economie een aantrekkelijk alternatief; niet alleen voor Rusland zelf, maar bijvoorbeeld ook voor Centraal-Aziatische landen.

Vooraf dank zij het bezit van een zeker arsenaal kernwapens en grote energievoorraden heeft Rusland het potentieel op een aantal terreinen een strategische partner van de VS te zijn. De Russische leiders zien bij voorkeur hun land als een zelfstandige pool die aanspraak kan maken op een eigen plaats in de ontwikkeling van een multipolaire wereldorde. De Russische minister van Buitenlandse Zaken, Sergei Lavrov, noemde dit een '*concert of the powers of the 21st century*', daarmee herinneringen oproepend aan het model van het 19^e eeuwse 'concert van Europa', waarin ook het tsaristische

34 Vladimir Poetin, Europe has nothing to fear from Russia, *Financial Times*, 21 November 2007. Zie ook de bundel gezamenlijke standpunten, artikelen, interviews, speeches en persberichten van Rusland over de EU, samengebracht (in het Engels) in de uitgave '*Towards strategic partnership, Overview of the main documents on Russia-EU relations*', Permanent Mission of the Russian Federation to the European Communities, Brussels, January 2008.

35 Deze uitdrukking wordt gebezigd in het in 2006 verschenen rapport *The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025?*, uitgegeven door het European Union Institute for Security Studies (Parijs), onder redactie van Nicole Gnesotto en Giovanni Grevi (zie p. 111). Voor een overzicht van de betrekkingen tussen de EU en Rusland, zie verder ook het hoofdstuk van James Hughes, *EU relations with Russia: partnership or asymmetric interdependency?*, in: Nicola Casarini and Constanza Musu (eds), *The EU's foreign policy in an evolving international system: the road to convergence*, Palgrave, London, 2006 en Katinka Barysch, *The EU and Russia: From Principle to Pragmatism?*, Centre for European Reform, London, November 2006.

36 Aldus Arnout Brouwers tijdens een voordracht voor het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken te Den Haag op 20 maart 2008.

Rusland een belangrijke rol vervulde.³⁷ Het proces van institutionalisering van de dialoog die de G-8³⁸ onderhoudt met landen als China, India, Brazilië en Zuid-Afrika zou volgens hem in dit concept passen. In de Euro-Atlantische zone zouden de VS, de EU en Rusland op voet van gelijkheid met elkaar dienen samen te werken. Deze gedachte werd herhaald bij het recente bezoek van president Medvedev aan Berlijn, dat in de voorgaande paragraaf al ter sprake kwam.

De Russische verhouding met de NAVO is moeizaam. Weliswaar functioneert de NAVO-Rusland-Raad, waar Rusland samen met de NAVO-leden aan tafel zit, maar Rusland heeft de reeds tot stand gekomen uitbreiding met voormalige Sovjetrepublieken met lede ogen aangezien en het verzet zich dan ook sterk tegen een eventuele verdere uitbreiding met Oekraïne en Georgië. Rusland beschouwt dit gebied als zijn achtertuin, waar het zélf de dienst wil uitmaken en geen bemoeienis van de NAVO wenst. Deze Russische visie bemoeilijkt voor de EU de uitvoering van haar buurenbeleid in die landen. Een steeds nauwere samenwerking van de NAVO met Rusland kan misschien op termijn verandering in deze situatie teweegbrengen, maar daar moet natuurlijk ook Rusland aan meewerken.

Het behoeft nauwelijks betoog dat de Russische opvattingen over de plaats van Rusland in een nieuwe internationale orde grenzen stellen aan de mogelijkheden de betrekkingen met de EU te verbreden en te verdiepen. In elk geval verdraagt het hervonden Russisch zelfbewustzijn zich slecht met het concept van de huidige PSO. Deze overeenkomst is inhoudelijk gebaseerd op het denken van het ENB, dat alle buurlanden gelijk behandelt, inclusief Rusland, en hen stap voor stap 'begeleidt' in de transitie naar een open markteconomie en naar een rechtsstaat gebaseerd op democratische principes. Rusland wenst echter niet als een *'junior partner'* te worden behandeld en wenst al helemaal geen rapportcijfers van de EU-controleurs te krijgen over de gemaakte voordeelingen. Tegen deze achtergrond zal het geen verbazing wekken dat Rusland telkenmale de nadruk legt op het feit dat het alleen op voet van gelijkheid en wederkerigheid met de EU wenst samen te werken.

Evenals andere spelers op het wereldtoneel, beschouwt Rusland de EU overwegend als een civiele macht, als een 'zoete verleider', die in staat is met de verlokkingen van lidmaatschap, speciale economische banden en hulp, landen aan zich te binden. Rusland is niet onder de indruk van de militaire capaciteiten van de EU en de lidstaten. De Russische machthebbers hebben dan ook geen ernstige bezwaren laten horen tegen toetreding van Midden-Europese landen tot de EU, terwijl zij dat wel deden tegen hun toetreding tot de NAVO. Ten aanzien van de oostelijke Europese landen, die tegelijkertijd in de onmiddellijke omgeving van Rusland liggen en die nog geen lid zijn, is dit nu een van de hoofdpunten van het Russische buitenlandse beleid. Hoewel de EU zich nadrukkelijk bemoeit met haar oostelijke buurlanden wordt dit door Rusland niet als een bedreiging van zijn veiligheid gezien. Doordat de EU militair geen grootmacht is, kunnen de Russen bovendien de EU niet gebruiken als hefboom ter neutralisering van de VS. Toch zal Rusland vermoedelijk ervan uitgaan dat naarmate het investeert in een goede relatie met de EU, lidstaten minder geneigd zijn altijd dicht tegen Washington aan te leunen.

37 Zie: Sergei Lavrov, The Foreign Policy of Russia: A New Phase, *The Journal Expert*, 17 December 2007.

38 De Groep van Acht of G-8 is een intergouvernementeel forum van acht vooraanstaande industriële staten. Het werd in 1975 opgericht door het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan en de VS als G-6; sinds de toetreding van Canada (in 1976) en Rusland (in 1998) heet het forum G-8. De EU neemt sinds 1977 ook deel, waardoor wel van de G-9 wordt gesproken.

In dit verband kan het de Russische leiding niet ontgaan dat lidstaten op het terrein van de buitenlandse betrekkingen lang niet altijd met één mond spreken.³⁹ Niet alleen ontbreekt een gemeenschappelijk standpunt ten aanzien van de betrekkingen met Rusland, maar het ontbreekt ook aan consensus over de keuze van middelen en de toepassing ervan. Rusland realiseert zich zeker dat om die reden het belang van de EU als politieke machtsfactor beperkt is. Door het lang uitblijven van een mandaat voor de Europese Commissie voor onderhandelingen over een nieuwe overeenkomst ter vervanging van de in 1997 gesloten PSO, werd voor Moskou als het ware onderstreept hoe sterk de positie van de individuele lidstaten in de EU-besluitvorming is.

Ten aanzien van Rusland proberen afzonderlijke EU-landen elkaar inderdaad af te troeven door een bijzondere relatie met Rusland aan te gaan. Blijkbaar doen ze dit in de verwachting dat zulks meer voordelen zal opleveren dan een gemeenschappelijk Europees optreden. Moskou lijkt op de verdeeldheid van de EU in te spelen door met bepaalde lidstaten aparte overeenkomsten aan te gaan.⁴⁰ Niettemin kan ook Rusland niet om de Europese Commissie heen op alle terreinen van gemeenschappelijk beleid, zoals bijvoorbeeld handel, visumregels of toegang tot de interne markt. Een bijkomend probleem is dat lidstaten die specifieke geschillen met Rusland geregeld willen zien, de EU gebruiken als hefboom om hun doel te bereiken. Al met al zullen de onderhandelingen over een nieuw akkoord niet gemakkelijk zijn. Moskou wil een 'strategisch' akkoord zonder duidelijk te maken wat het daarmee precies bedoelt, anders dan dat het een kort document zou moeten zijn dat alleen de grote lijnen van de betrekkingen bevat. In deze visie zouden details moeten worden uitgewerkt in voortgaand overleg. In het laatste hoofdstuk zal nader worden ingegaan op deze kwestie.

Positief is het feit dat de EU verreweg de belangrijkste handelspartner voor Rusland is. Meer dan tweederde van de Russische handel⁴¹ wordt met de EU gedreven en driekwart van de directe buitenlandse investeringen in Rusland is afkomstig van EU-lidstaten.⁴² Dit schept een goede basis voor verdere samenwerking. Zonder overdracht van technologie en inschakeling van bedrijven uit deze landen zal verbreding van de Russische economie en aansluiting op de Europese interne markt niet mogelijk zijn. Een cruciale stap in dit verband is het verwerven door Rusland van het lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Rusland heeft onder de voorgaande president een aanvraag daartoe ingediend, maar het is niet duidelijk wanneer de noodzakelijke voor-

39 Behalve het reeds vermelde ECFR-rapport (zie voetnoot 9) legt ook Katinka Barysch in haar publicatie 'Russia, realism and EU unity', *Policy Brief Centre for European Reform* (London, July 2007) hier een sterke nadruk op. Overigens spreken de lidstaten evenmin met een mond ten aanzien van andere hoofdspe- lers op het wereldtoneel, zoals de VS of China.

40 Een politiek van-verdeel-en-heers aan Russische kant en 'bilateralisering' aan EU-kant is een van de kernthema's in het ECFR-rapport.

41 Naar de EU-25 exporteerde Rusland in 2006 voor 137 miljard euro of 17,5% van zijn BNP (het BNP in 2006 was 780 miljard euro). Fossiele brandstoffen hadden een waarde van 91,1 miljard euro, hetgeen 66% van de Russische export naar de EU betrof. Bron: DG Handel, Europese Commissie, zie het docu- ment *Russia - Trade Statistics*, op hun webpagina: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/ september/tradoc_113440.pdf>.

42 Zie hierover verder hoofdstuk III van dit advies. Overigens gaat het daarbij voor een deel om Russisch geld, ondergebracht op Cyprus en Curaçao.

bereidingen gereed zullen zijn. De belangstelling van de nieuwe president van Rusland voor dit lidmaatschap betekent dat in het Kremlin de bereidheid bestaat de weg van de economische hervormingen verder af te leggen. In het volgende hoofdstuk wordt nader stilgestaan bij de perspectieven voor de samenwerking op de verschillende terreinen.

Tot slot

Rusland heeft in de vorige eeuw geen traditie opgebouwd van politieke pluriformiteit, vreedzame machtswisseling en tolerantie jegens minderheden. Ook heeft het staatsbestel grote moeite nieuwe, particuliere economische initiatieven te ondersteunen. Voor de meerderheid der Russen is de abrupte overgang van het Sovjetsysteem naar een open markteconomie en een op westerse leest geschoeide democratie een traumatische periode geweest. Ondanks dat de armoedeval voor een groot deel te wijten is aan het volledig vastlopen van de staatsgeleide Sovjeteconomie, wordt deze periode van chaos, ontredde en toenemende armoede vooral geassocieerd met de economische omschakeling, terwijl de periode erna – met minder vrijheden en ingeperkte berichtgeving door de media – gekenmerkt werd door herwonnen politieke stabiliteit, zelfverzekerdheid en een langzaam afnemen van de armoede. Daarboven wordt terecht of onterecht de ontstane rampspoed mede geweten aan de naïviteit waarmee westerse adviezen werden gevolgd en westerse ideeën werden overgenomen. Daarbij wordt soms ook achteraf de goede trouw van het Westen in die jaren in twijfel getrokken.⁴³ Hoe dit ook zij, op dit moment is Rusland allergisch voor wat wordt gezien als betweterigheid van het Westen.

Tegen deze achtergrond vindt de AIV dat de EU in de relatie met Rusland de nodige terughoudendheid in acht dient te nemen en de pretentie moet vermijden de Russen voor te schrijven hoe zij hun samenleving en ook hun economie moeten inrichten. De woorden die de Eurocommissaris voor Externe Betrekkingen en het Nabuurschapsbeleid, Benita Ferrero-Waldner, in april jl. in haar eigen land sprak, getuigden dan ook van wijsheid: *'we should be sure to talk to Russia as it is, rather than with Russia as we would like it to be.'*⁴⁴

Deze gedachte moet naar de mening van de AIV richtinggevend zijn bij de bepaling van nieuwe verhoudingen tussen de EU en Rusland.

43 Dit wantrouwen is zeer versterkt door de gebeurtenissen in Kiev en Tbilisi van enkele jaren geleden, waarin men een buitenlandse hand ziet.

44 Benita Ferrero-Waldner, European Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy, *The European Union and Russia – future prospects*, Speech/08/175, Salzburg Global Seminar – Russia: the 2020 Perspective, Salzburg, 6 April 2008. George Kennan ging indertijd nog verder in zijn uitspraak, aangehaald door Rodric Braithwaite (voormalig Brits ambassadeur in Rusland) in zijn artikel 'Let the Russians sort out Russia' in de Financial Times van 11 maart 2008: *"Give them time; let them be Russians; let them work out internal problems in their own manner. The ways by which people advance towards dignity and enlightenment in government are things that constitute the deepest and most intimate processes of national life. There is nothing less understandable to foreigners, nothing in which foreign influence can do less good"*.

III De EU-Russische samenwerking sinds 1989

De ontbinding van de Sovjet-Unie en toetreding van Midden-Europese landen tot de NAVO en de EU

De val van de Berlijnse muur in 1989⁴⁵ wordt wel gezien als de markering van het einde van de Koude Oorlog, maar feitelijk werd reeds enkele jaren daarvoor door de secretaris-generaal van de communistische partij en latere president van de Sovjet-Unie Michail Gorbatsjov, een nieuwe trend ingezet die de relaties tussen Oost- en West-Europa grondig heeft gewijzigd. Sinds de jaren zeventig ging het al slecht met de Russische economie; langzamerhand liep de staatsgeleide economie meer en meer vast. De Sovjet-Unie kon de wapenwedloop en haar militaire aanwezigheid in Afghanistan niet langer financieren. Met een beleid van voorzichtige democratisering, van economische hervorming naar een meer open economie, de beëindiging van het militaire ingrijpen in Afghanistan en de opheffing van de almacht⁴⁶ van de communistische partij heeft Gorbatsjov de Russen meer ruimte gegeven politieke initiatieven te nemen en economische activiteiten op te zetten.

Na de val van de Berlijnse muur werden in enkele maanden tijd bijna alle communistische regeringen in Midden-Europa omvergeworpen en stapten deze landen massaal over op een democratisch georiënteerd staatsbestel. Ook de drie Baltische staten braken met de Sovjet-Unie. Eind 1991 werd de Sovjet-Unie ontbonden, waarbij de twaalf (overgebleven) republieken volledige onafhankelijkheid verkregen. Tegelijkertijd werd het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) opgericht in Alma Ata, maar dit is een los verband; onvergelykbaar met de oude Sovjet-Unie. De Russische Federatie, de nieuwe naam van de Russische republiek, werd algemeen erkend als rechtsopvolger van de Sovjet-Unie, waardoor bijvoorbeeld het lidmaatschap van de Veiligheidsraad van de VN naadloos op Rusland overging.⁴⁷

Intussen zeiden Hongarije, Polen en Tsjecho-Slowakije hun lidmaatschap van het Warschaupact op. Deze stap werd spoedig gevolgd door Bulgarije en op 1 juli 1991 is dit militaire verbond officieel ontbonden. In 1999 verkregen Hongarije, Tsjechië en Polen het lidmaatschap van de NAVO; in 2004 gevolgd door Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Slovenië en Slowakije. Oost-Duitsland had door de aansluiting bij de Bondsrepubliek Duitsland in 1990 opgehouden te bestaan. Door deze aansluiting werd het grondgebied automatisch opgenomen in zowel de EU als in de NAVO. Ook de andere Midden-Europese landen opteerden voor het EU-lidmaatschap en na een zekere voorbereidingstijd verkregen in 2004 de drie Baltische staten, Hongarije, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië het EU-lidmaatschap, samen met Cyprus en Malta. In 2007 traden ook Bulgarije en Roemenië toe.

45 Op 2 mei 1989 knipten Hongaarse grenswachten een gat in de grens met Oostenrijk. Spoedig volgde andere gaten in het IJzeren Gordijn dat West- van Oost-Europa scheidde. Op 9 november 1989 viel de muur in Berlijn, waarmee de grens tussen Oost- en West-Duitsland openging.

46 Formeel heette het 'de leidende rol van de (communistische) partij'.

47 De ironie van de geschiedenis is dat het VN-lidmaatschap van Oekraïne en Belarus, een feit vanaf de oprichting van de volkerenorganisatie, met de onafhankelijkheid van beide landen eerst materiële betekenis kreeg.

Thans hebben, behalve Turkije, Kroatië en Macedonië de status van kandidaat-lidstaat.⁴⁸ Daarnaast hebben ook Oekraïne, Moldavië en Georgië zich voor EU-lidmaatschap uitgesproken, maar voor de Unie is de opname van deze landen niet aan de orde.

De ontwikkeling van de EU-Russische relaties sinds de ontbinding van de Sovjet-Unie

In het kielzog van de ontbinding van de Sovjet-Unie werden de relaties tussen de EU en Rusland aanvankelijk vormgegeven op basis van een Handels- en Samenwerkingsovereenkomst (HSO). Deze overeenkomst werd getekend eind 1989. In 1990 stelde de Europese Raad in Rome dat hij inzake het Externe Beleid nauwere betrekkingen met de Sovjet-Unie wenselijk achtte, zodat de EU, op het moment dat het dramatische welvaartsverlies zich in het hele gebied begon af te tekenen,⁴⁹ haar deuren kon openen voor voedselhulp en technische assistentie.⁵⁰ Een jaar later verzocht de Raad de Commissie met onderhandelingen te beginnen voor uitbreiding van het programma, zodat niet alleen economische en financiële samenwerking, maar ook politieke en culturele activiteiten konden worden gefinancierd.⁵¹ Deze onderhandelingen hebben geresulteerd in ondertekening van een PSO in 1994.⁵² Deze PSO trad in werking op 1 december 1997 met een looptijd van tien jaar; in 2007 is deze met een jaar verlengd.⁵³

De PSO met Rusland is meer omvattend dan de voorgaande HSO, maar minder uitgebreid dan de overeenkomsten die in die tijd met de Midden-Europese toetredingslanden werden gesloten. Toetreding van Rusland tot de EU was (en is) ook niet aan de orde, omdat noch de EU noch Rusland dat wenst. In de PSO werd respect voor mensenrechten door de EU benadrukt⁵⁴ en werd afgesproken dat in 1998 partijen gezamenlijk

48 Met Turkije worden al sinds lange tijd toetredingsonderhandelingen gevoerd. Zie onder meer AIV-advies nr. 37, *Turkije: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie*, Den Haag, juli 2004 (met het addendum *De Europese Unie ten aanzien van Turkije van 1963 tot juni 2004*), en AIV-advies nr. 9, *Naar rustiger vaarwater: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie*, Den Haag, juli 1999.

49 Precieze cijfers zijn niet voorhanden, omdat de Sovjet-Unie dergelijke gegevens niet verzamelde, maar het teruglopen van de bevolking en het omlaag gaan van de levensverwachting zijn sterke indicatoren dat het welvaartsverlies in de jaren negentig zeer substantieel is geweest.

50 Respectievelijk ter waarde van 750 miljoen ECU en 400 miljoen ECU, zie: European Council, Luxembourg, 28 and 29 June 1991, *Presidency Conclusions*, Bulletin 02.07.91, PE 151.797, p. 12.

51 Op. cit., p. 13.

52 *Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and the member states of the one part and the Russian Federation, of the other part*, L/CE/RU/en, zie de webpagina: <http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf>.

53 Twee jaar later, in 1999, worden ook PSO's gesloten met andere oud-Sovjetrepublieken, zoals Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Kazakstan, Kirgizië, Moldavië, Oekraïne, Oezbekistan, Tadzjikistan en Turkmenistan. Ook met Belarus is een PSO gesloten, maar die is niet van kracht. Zie de webpagina: <http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/index.htm>.

54 De mensenrechtenclausule maakte het mogelijk de hulp aan Rusland ten tijde van de Tsjetsjeense oorlog in 1999 op te schorten.

zouden bekijken of en wanneer onderhandelingen over een vrijhandelsgebied kunnen worden geopend.⁵⁵ Verder bevat de PSO een kader voor een regelmatige politieke dialoog, waarbij elk half jaar op het hoogste politieke niveau een conferentie tussen de EU en Rusland wordt gehouden, waar zowel de politieke als de economische transitie op de agenda staat.⁵⁶

Hiermee is vanaf het begin de relatie met Rusland in een ander institutioneel kader gegoten en heeft zij een andersoortig politiek karakter dan de relaties met de andere buurlanden van de EU, zoals die zijn vormgegeven in het concept van het ENB.⁵⁷ Rusland wilde ook niet over één kam geschoren worden met de andere buurlanden van de EU, maar het wilde wél gebruik maken van de programma's die de EU aan haar buurlanden aanbiedt. Dit betekent dat de financiële instrumenten die voor het ENB gelden ook van toepassing zijn op de PSO met Rusland.

Rusland was aanvankelijk beducht voor de uitbreiding van de EU met de vroegere COMECON-landen⁵⁸ van Midden-Europa, omdat het vreesde voor concurrentie van export uit deze landen, die na toetreding binnen de gemeenschappelijke markt van de Unie zouden opereren. Bovendien vreesde het in zijn eigen export beperkt te worden door tariefmuren van de EU. De EU toonde zich gevoelig voor deze argumenten. Als gevolg hiervan heeft als eerste de samenwerking op het economische terrein gestalte gekregen, met het doel handelsbarrières op te ruimen, de handel te diversifiëren en stap voor stap toe te werken naar een vrijhandelsgebied en lidmaatschap van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). In het kader van de PSO werd aldus, naast de mensenrechten, vooral de economische transitie naar een markteconomie centraal gesteld.

Pas op de topconferentie in mei 2003 in Sint-Petersburg⁵⁹ is in het kader van de bestaande PSO de 'gemeenschappelijke economische ruimte' uitgebreid met drie andere ruimten voor samenwerking op lange termijn, namelijk die van:

- vrijheid, veiligheid en recht;
- externe veiligheid;
- onderzoek, onderwijs en cultuur.

In 2005 werd ten slotte overeenstemming bereikt over de nadere invulling van deze vier gemeenschappelijke ruimten.

55 *Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and the member states of the one part and the Russian Federation, of the other part, L/CE/RU/en*, zie de artikelen 1, 2 and 3, pp. 7-8.

56 Op. cit., zie de artikelen 6 en 7, pp. 9-10.

57 Zie hierover AIV-advies nr. 44, *De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie*, Den Haag, juli 2005 en de website van de EU hierover op:
zie de webpagina: <http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm>.

58 Raad voor gezamenlijke economische hulp tussen de Sovjet-Unie, Polen, Oost-Duitsland, Tsjecho-Slowakije, Hongarije, Roemenië, Bulgarije, Cuba en Mongolië.

59 Zie voor de relevante documenten en voor een nadere beschrijving van de activiteiten en in de vier ruimten de website van de EU op:
zie de webpagina: <http://ec.europa.eu/external_relations/russia/intro/index.htm>.

De inrichting van de vier ruimten

De verschillen tussen de vier ruimten zijn groot. Niet alleen zijn er grote verschillen in thematiek, maar ook de instrumenten lopen uiteen. Wat betreft de verhouding tussen de vier ruimten onderling, laten de Russen geen onduidelijkheid bestaan: economische samenwerking is nog altijd veruit het belangrijkste.

*1. De samenwerking in de ruimte van handel en economie*⁶⁰

Als gesteld is de EU veruit de belangrijkste handelspartner van Rusland. Meer dan de helft van de totale Russische export gaat naar de EU; tweederde daarvan bestaat uit gas en olie. Rusland is de derde handelspartner van de EU, na de VS en China. De uitvoer van de EU naar Rusland is meer divers en omvat onder meer machines, chemische producten, transportmateriaal, voedingsmiddelen en levend vee. Handel in diensten is vooralsnog van betrekkelijk geringe omvang, maar neemt gestaag toe. De directe buitenlandse investeringen (FDI) vertonen een snel groeiende trend. Voor 2006 wordt de FDI in Rusland afkomstig uit de EU rond de 18 miljard euro geschat. Dit reflecteert slechts ten dele een verbetering in het ondernemingsklimaat, omdat veel van deze investeringen worden gedaan in de vorm van leningen aan staatsbedrijven (met name in de sector energie). Het recente dispuut van het energieconcern BP met zijn Russische partners van TNK vormt andermaal een illustratie van de problemen van buitenlandse investeerders in Rusland. Hoewel de FDI in Rusland in 2006 24 miljard euro is, belooft het in totaal niet meer dan drie procent van het bruto nationaal product (BNP). De directe buitenlandse investeringen blijven bovendien achter ten opzichte van het niveau in bijvoorbeeld Oekraïne; in sectoren anders dan energie is de FDI sinds 1999 zelfs sterk teruggelopen. Het investeringsklimaat in Rusland behoeft dus verdere verbetering; in het bijzonder is een meer effectieve bescherming van eigendomsrechten geboden. Dit is essentieel voor een evenwichtige ontwikkeling van de economische relaties tussen de EU en Rusland. Tot nu toe werden de economische relaties sterk belemmerd door gebrek aan voldoende rechtszekerheid. Het gebrek daaraan stelt ook meer in het algemeen beperkingen aan de verdere ontwikkeling van handel en investeringen. Overigens bedragen de buitenlandse schulden van Russische ondernemingen naar schatting zo'n 400 miljard USD, niet veel minder dan de deviezenreserves van het land.

Viervijfde van de Russische export bestaat uit olie en gas, grondstoffen en halffabricaten. Een en ander brengt mee dat éénderde van het Russische BNP afhankelijk is van grondstoffen waarvan de wereldmarktprijzen onderhevig kunnen zijn aan grote prijschommelingen. Diversificatie van de Russische economie is derhalve noodzakelijk voor een duurzame economische groei. Dit vergt een geleidelijke integratie in de wereld-economie. Een meer open en geïntegreerde markt met de EU kan daar substantieel toe bijdragen.

De 'gemeenschappelijke economische ruimte' moet in de hier aangeduide context worden geplaatst. Vooralsnog heeft deze weinig om het lijf gehad. Dat neemt niet weg dat er op tal van terreinen dialogen op gang zijn gebracht tussen de Russische overheid en Commissiediensten.⁶¹ Zo zijn er dialogen op het gebied van investeringen, bescherming van intellectuele eigendom, publieke aanbestedingen en technische regelgeving

60 De gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan: IMF, Balance of Payments Statistics, Yearbook 2007 en aan het artikel 'Smoke and mirrors, Russia's economy', *The Economist*, February 28th, 2008.

61 Volgens informatie van de Commissie betreft het ambtelijk overleg alleen al zeker 50 werkgroepen waar Russische en Europese ambtenaren in deelnemen.

(standaarden en dergelijke). Hiernaast bestaat er sinds 2000 ook een energiedialoog. Allengs bestaan er tientallen werkgroepen op technisch ambtelijk niveau die in ieder geval het wederzijds inzicht in elkanders reglementeringen vergroten en contacten bevorderen die voor toekomstige onderhandelingen van belang kunnen zijn.

Het onderhandelingsmandaat voor een nieuwe PSO omvat een waslijst van onderwerpen op het gebied van handel en economische samenwerking, met het oog op het wegnemen van belemmeringen voor handel en investeringen en op een maximale convergentie van regelgeving. Juist in dit verband is het zaak voor Rusland vaart te maken met het WTO-lidmaatschap. Dit lidmaatschap lost uiteraard niet alle economische problemen op, maar het is een noodzakelijke voorwaarde voor het creëren van een gelijk speelveld met duidelijke en afdwingbare non-discriminatieverplichtingen en spelregels voor beslechting van handelsgeschillen. Tevens maakt het lidmaatschap korte metten met de mogelijkheid om politiek geïndiceerde handelsbeperkingen op te leggen. WTO-lidmaatschap dient ook vooraf te gaan aan verdere verdieping en uitbreiding van de economische relaties met de EU. Er is echter nog geen duidelijkheid wanneer Rusland de noodzakelijke voorbereidingen daartoe zal hebben afgerond.

Daarom kunnen de WTO-toetredingsonderhandelingen niet worden afgesloten. De bal ligt nu duidelijk op het Russische veld. Rusland werpt een aantal randproblemen op om de zaak te traineren, vermoedelijk onder druk van een aantal binnenlandse lobby's die de liberalisering niet aandurven. Angst de concurrentie niet aan te kunnen of door dumpingpraktijken te worden weggespeeld zal hier een rol spelen. Feit is echter dat de WTO-onderhandelingen leiden tot gedetailleerde afspraken over wederzijdse verplichtingen, met bijbehorende tijdpaden. Dumpingpraktijken zullen daardoor niet langer mogelijk zijn, terwijl per sector of bedrijfstak een tijdpad wordt afgesproken zodat de Russische ondernemingen zich kunnen instellen op de nieuwe situatie. De genoemde angst is dan ook niet gegrond. Toch wordt van Russische zijde een aantal bilaterale strubbelingen met bepaalde lidstaten uitgebuit om de onderhandelingen uit te stellen.⁶² Meer recent lijken ook nationalistische tendensen in Rusland toe te nemen, hetgeen mogelijk een politieke factor kan zijn die toetreding verder kan vertragen. De AIV is van mening dat de WTO-toetreding prioriteit heeft in de verdere besprekingen tussen de EU en Rusland, daar zonder Russisch WTO-lidmaatschap geen uitzicht bestaat op verbreding en verdieping van de economische betrekkingen met de EU.

Pas als de WTO-toetreding rond is, kan een aanvang worden genomen met onderhandelingen over een vrijhandelsovereenkomst. Zo'n *Free Trade Agreement (FTA)* omvat alle handel in goederen en diensten, inclusief handel in energieproducten. Voorts kan een

62 Polen trok in 2007 zijn veto tegen de PSO-onderhandelingen in na opheffing van het Russische invoerverbod op Pools vlees; Litouwen deed dit in mei 2008 (het wilde langs deze weg normaal gebruik van de oliepijpleiding die Rusland in 2006 sloot wegens 'onderhoudswerkzaamheden' forceren en verder legde het juridische medewerking van Rusland voor het ophelderen van een aanslag in 1991 waarbij 14 mensen omkwamen en over de moord op 8 grenswachten kort daarna in de waagschaal). Verder speelde op de ministerraad van Algemene en Buitenlandse Zaken (RAZEB, 29 april 2008, 8619/08 (Presse 105), Provisional version) in Luxemburg de kwestie van de toekomstige toetreding van Servië en de onafhankelijkheid van Kosovo een rol. Daarnaast wordt met argusogen gekeken naar de ontwikkelingen in de opstandige regio's Abchazië en Zuid-Ossetië, twee deelgebieden in het noorden van Georgië. Rusland heeft aangegeven zijn vredesmacht er uit te breiden om een Georgische inval te voorkomen; Georgië dreigt nu het Russisch lidmaatschap van de WTO te zullen dwarsbomen.

FTA, naast verdere liberaliseringsverplichtingen, zogeheten WTO-plus-bepalingen⁶³ bevatten op het gebied van investeringen, aanbestedingen en samenwerking inzake regelgeving. Het zijn per definitie onderhandelingen die op voet van gelijkheid met Rusland worden gevoerd. Namens de EU treedt de Commissie op, waardoor de lidstaten niet of in mindere mate tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden. De onderhandelingen moeten – als gesteld – uitmonden in een gedetailleerd tijdpad van wederzijdse verplichtingen en afspraken aangaande het opruimen van handelsbarrières, dumpingpraktijken, overgangsbepalingen en dergelijke. De verwezenlijking hiervan is een zaak van lange adem.

Daarnaast speelt de kwestie van het Energiehandvest. De weigering van Rusland om het mede door hem ondertekende handvest (en het additionele protocol over transit via pijpleidingen) te ratificeren verdient nadere bespreking. Dit handvest bevat vele WTO-gelijke bepalingen en lidmaatschap van de WTO zou dan ook in plaats van ratificatie van dit handvest kunnen treden, zij het dat het Energiehandvest ook regels bevat voor wederzijdse investeringen op energiegebied en dat regelt de WTO niet. Investeringsbescherming is van belang voor de ontwikkeling van een evenwichtige wederkerige relatie op energiegebied. Wederkerige regels voor investeringsbescherming, met name op energiegebied, moeten worden nagestreefd in een FTA, zodra Rusland lid van de WTO is geworden. De AIV wijst dan ook op het belang in een FTA met Rusland daarover specifieke regels op te nemen.

De vorige Russische president heeft kort voor het beëindigen van zijn ambtstermijn een nieuwe wet ondertekend die strenge voorwaarden en beperkingen stelt aan buitenlandse investeringen in 42 strategische sectoren. Als zodanig worden olie- en gas aangemerkt, naast kernenergie, het delven van tal van metalen, wapens, lucht- en ruimtevaart, infrastructuur en defensie.⁶⁴ Deze wet staat investeringen overigens niet in de weg, maar vereist de goedkeuring ervan door de Russische autoriteiten en stelt de additionele eis van een Russisch meerderheidsbelang.

Daarentegen beschikt de EU, noch haar lidstaten, over een generieke mogelijkheid tot ingrijpen, anders dan de concurrentieregels. Deze laatste regels laten echter alleen bij specifieke inbreuken ingrijpen toe. Hoewel de AIV signaleert dat hier een onevenwichtige situatie is ontstaan, wijst hij er ook op dat het buitenlandse bedrijfsleven de nieuwe Russische regels een verbetering acht boven de oude situatie van onduidelijkheid.

In de sector energie ligt een veelbelovend terrein voor arrangementen tot wederzijds voordeel. Immers, Rusland heeft een enorme behoefte aan investeringen en technologie, om enerzijds zijn energiepotentieel op peil te houden en te vergroten en anderzijds diversificatie van zijn zeer eenzijdige economie en opwaardering van de landbouw te stimuleren. Het bedrijfsleven in de EU zou daartoe een gereede partner zijn, mits er maatregelen worden getroffen die een minimum van betrouwbare regelgeving en de toepassing daarvan kunnen garanderen. Daar staat tegenover dat de EU ook open moet staan voor Russische investeringen in de eigen energiesector. Het vereiste van ontbundeling van productie en distributie, zoals aanvankelijk door de Commissie voorgesteld, zou wat

63 Dit zijn nadere afspraken die verder gaan dan de gewone WTO-bepalingen; deze kunnen zowel een permanent als een tijdelijk karakter dragen. Met bijvoorbeeld Australië en China zijn dergelijke afspraken overeengekomen.

64 Zie hierover bijvoorbeeld: Economist Intelligence Unit, *Russia economy: Foreign investment's limits*, May 6th, 2008.

de gasector betreft wederzijdse investeringsafspraken in de weg kunnen staan. De omstandigheid dat de EU-ministers van Energie begin juni de eis van ontbundeling hebben afgezwakt, komt wellicht aan het belang van dergelijke afspraken tegemoet. Veel hangt echter van de uitwerking af. Hier ligt een taak voor de Nederlandse regering dit nauwgezet te volgen.

2. De samenwerking in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

De samenwerking in deze ruimte wordt ook wel de samenwerking inzake Interne Veiligheid, Justitie en Binnenlandse Zaken genoemd. Hieronder valt het werken aan de *rule of law*, democratie en mensenrechten. De onderhavige ruimte voorziet ook in samenwerking van politiediensten en de rechterlijke macht. Vooral op dossiers als mensenhandel, kinderpornografie, *cybercrime* en de uitwisseling van inlichtingen in het kader van de bestrijding van terrorisme waarderen beide partijen deze samenwerking positief. Meer dan eens beperkt de EU zich hierbij overigens niet tot Rusland en worden ook de andere lidstaten van het GOS bij gezamenlijke inspanningen betrokken. Aan de basis van de samenwerking liggen de vele gemeenschappelijke belangen op het gebied van grensoverschrijdende veiligheid, zoals terrorisme, wapenhandel, financiële misdaad, illegale migratie en milieucriminaliteit. Het feit dat de EU-lidstaten zelf openstaan voor kritiek op hun wijze van opereren, vormt aan Russische kant een extra stimulans dit onderdeel van de lopende PSO serieus te nemen. Naar de mening van de AIV moet de bestaande samenwerking op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht aan een tussentijdse evaluaties worden onderworpen om te zien of de samenwerking op dit terrein daadwerkelijk de gewenste effecten sorteert.

De verantwoordelijkheid van de EU voor de mensenrechtensituatie in Rusland is in belangrijke mate een afgeleide van de primaire verantwoordelijkheid in dezen van de Raad van Europa. Daarom wordt op deze plaats ook aandacht besteed aan de betrokkenheid van de laatste organisatie. In 1996 is Rusland partij bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) geworden en daarmee volledig lid geworden van de Raad van Europa.⁶⁵ Voorwaarde voor dit lidmaatschap is de naleving van de *rule of law* en de mensenrechten als onder meer vervat in het EVRM, het *Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten* (IVBPR) en het *Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten* (IVESCR), waarbij Rusland partij is. Deze rechten en vrijheden, waaronder ook de vrijheid van meningsuiting valt, zijn minimumnormen waaraan dus ook Rusland is gebonden. Deze voorwaarden staan geenszins in de weg dat een lidstaat als Rusland zijn eigen weg kiest bij de vormgeving van zijn nieuwe democratie.⁶⁶ Voorwaarde is voorts de erkenning van de rechtsmacht van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Rusland,⁶⁷ de erkenning van het individuele klachtrecht en de naleving van de uitspraken van het

65 Er zijn 47 staten lid van deze internationale organisatie, waaronder alle lidstaten van de EU. De EU zelf kan pas lid worden na ratificatie van het Verdrag van Lissabon, hetgeen na de negatieve uitslag van het referendum in Ierland op 12 juni 2008 onzeker is geworden. Zie voorts de webpagina van de Raad van Europa: <http://www.coe.int/T/NL/Com/About_COE/Member_states/default.asp>.

66 Zie ook AIV-advies nr. 33, *De Raad van Europa: minder en (nog) beter*, Den Haag, oktober 2003 en AIV-advies nr. 40, *De parlementaire assemblee van de Raad van Europa*, Den Haag, februari 2005.

67 Art. 1 jo. art. 13 EVRM.

EHRM.⁶⁸ Rusland – de grootste betaler is van het EHRM – weigert als enige van de 47 lidstaten het 14^e Protocol bij het EVRM te ratificeren. Dit Protocol behelst de modernisering van de organisatie van het Hof. Zeker nu tegen Rusland een veelheid van zaken van mensenrechtenschendingen – meest rond de Tsjetsjeense oorlog – aanhangig is gemaakt, heeft dit in Rusland geen politieke prioriteit. Deze Russische houding ondergraaft de geloofwaardigheid van deze internationale instelling. Het ratificeren van het 14e Protocol moet volgens de AIV als een concrete wens van de zijde van de EU in de contacten met Rusland aan de orde worden gesteld. Het gaat hier immers niet om individuele schendingen waarover de EU Rusland zou moeten kapittelen (daar heeft vooral de Raad van Europa een taak) maar om het structurele gebrek aan respect voor de kern van de verdragsverplichtingen waaraan Rusland zich heeft verplicht.

Tegen deze achtergrond deelt de AIV de internationale bezorgdheid over Ruslands naleving van zijn internationale verplichtingen op het gebied van de mensenrechtenbescherming en wijst in dit verband ook op de mensenwaardige toestanden in het Russische gevangeniswezen, welke dringend verbetering behoeven. De problematische houding van Rusland ten opzichte van de mensenrechten uit het EVRM is ernstig. Weliswaar betaalt Rusland na een veroordeling de door het EHRM opgelegde schadevergoeding, maar het maakt geen haast met institutionele verbeteringen. Er is naar de mening van de AIV zowel sprake van onwil,⁶⁹ als van tegenwerking.⁷⁰ Een bijzonder probleem is dat Moskou er moeite mee heeft te geloven dat andere landen doelen nastreven die niet direct het nationale belang dienen. Dit geldt in het bijzonder voor de bevordering van universele mensenrechten, hetgeen op groot wantrouwen stuit. Bovendien wenst Moskou niet langer door het buitenland de les te worden gelezen. Deze houding mag echter noch voor Nederland, noch voor de EU een reden zijn om stil te blijven en de AIV vindt dan ook dat Rusland moet worden aangesproken op de naleving van de uitspraken van het Hof.

68 Op 4 juli 2008 heeft de Russische president de Russische gezant bij de Raad van Europa ontslagen na nieuwe uitspraken van het Hof die Rusland gelasten tot schadebetaling inzake Tsjetsjeense zaken. Tot nu toe heeft Rusland 4,3 miljoen euro moeten betalen aan slachtoffers van mensenrechtenschendingen die hun zaak bij het Hof aanhangig hebben gemaakt. Bron: NRC-Handelsblad, 7 juli 2008, webversie: <http://www.nrc.nl/buitenland/article1155905.ece/Medvedev_ontslaat_gezant_mensenrechten>.

69 Zie hierover het rapport van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, *Member states' duty to co-operate with the European Court of Human Rights*, 9 February 2007, doc. 11183. Uit dit rapport blijkt een schrikbarend hoog aantal klachten over tegenwerking van de Russische autoriteiten; 23 concrete gevallen zijn in het rapport uitvoerig gedocumenteerd.

70 Zaken waarin het EHRM heeft geoordeeld dat Rusland door niet-samenwerking met het Hof artikel 38 van het EVRM heeft geschonden: 7615/02; Imakayeva/RUS, 09/11/06, definitief 09/02/07; 74237/01 Baysayeva/RUS, 05/04/07, definitief 24/09/07; 40464/02 Akhmadova & Sadulayeva/RUS, 10/05/07, definitief 12/11/07; 57953/00 Bitiyeva/RUS, judgment 21/06/07, definitief 30/01/08; 6846/02 Khamila Isayeva/RUS, 15/11/07, verzoek verwijzing naar Grand Chamber is nog aanhangig; 67797/01 Zubayrayev/RUS, 10/01/08, verzoek verwijzing naar Grand Chamber is nog aanhangig; 7178/03 Dedovskiy & others/RUS, 15/05/08, nog niet definitief; 29361/02 Kukayev/RUS, 15/11/07, verzoek verwijzing naar Grand Chamber is nog aanhangig; 57935/00 TANGIYEVA v. RUSSIA 29/11/2007, verzoek verwijzing naar GC is nog aanhangig; 839/02 MASLOVA AND NALBANDOV v. RUSSIA, 24 January 2008, verzoek verwijzing naar Grand Chamber is nog aanhangig; 7653/02, KAPLANOVA v. RUSSIA 29/04/2008, nog niet definitief; 74239/01 MUSAYEVA AND OTHERS v. RUSSIA, 26/07/2007, definitief 31/03/2008; 77626/01, AZIYEVY v. RUSSIA 20/03/2008, nog niet definitief.

Rusland heeft niet alleen internationale verplichtingen op zich genomen uit hoofde van zijn lidmaatschap van de Raad van Europa, maar ook van de OVSE, die zich vanaf de Slotakte van Helsinki (1975) heeft onderscheiden door een sterke gerichtheid op de mensenrechten in het kader van de 'menselijke dimensie' van haar missie.⁷¹ Ondermeer heeft de OVSE specifieke procedures en mechanismen in het leven geroepen voor verkiezingen en minderhedenvraagstukken. Rusland heeft in dit kader dezelfde verplichtingen als de andere leden, zoals (onder meer) de EU-lidstaten. De AIV vindt zonder meer dat Rusland moet worden aangesproken op de nakoming van zijn verplichtingen. Tegelijkertijd stelt de AIV dat een positieve ontwikkeling kansrijker zal zijn naarmate dit aanspreken óók van binnen uit in Rusland gebeurt en steun krijgt. De door Medvedev nagestreefde economische verbreding en modernisering, waarbij de economische samenwerking met juist de EU belangrijke perspectieven kan bieden, zal naar de overtuiging van de AIV op de lange termijn bijdragen tot de verbreding van de burgerorganisaties op velerlei terrein in de Russische samenleving. Een dergelijke verwevenheid van de Russische *civil society* zal een voedingsbodem zijn voor een sterkere roep om het respecteren van de *rule of law* in brede zin. Wel moet daarbij de aantekening worden gemaakt dat de huidige wetgeving maatschappelijke organisaties die afhankelijk zijn van buitenlandse fondsen, ernstig belemmert in hun functioneren. Dit treft met name mensenrechtenorganisaties, maar zeker niet alleen deze.

Ten aanzien van het vrije verkeer van personen en de visumverplichting heeft de Schengenovereenkomst een gevoelig effect gehad in Rusland. Hoewel vrij reizen voor de massa in de Sovjettijd uitgesloten was, zijn er door de toetreding van de Midden-Europese landen tot het Schengenverdrag scherpere grenscontroles ontstaan aan de buitenrand van dit gebied.⁷² Juist in de jaren na de ontbinding van de Sovjet-Unie heeft men tussen de oude Sovjetrepublieken wél vrijelijk kunnen reizen. Een regeling voor het kleine grensverkeer is in dit opzicht belangrijk en daaraan zou meer gedaan kunnen worden. Het kleine grensverkeer betreft een specifieke regeling voor mensen die voor korte tijd familie of de markt willen bezoeken over de grens. De regeling die hiervoor getroffen is tussen Polen en Belarus, tussen Polen en Oekraïne en tussen Roemenië en Moldavië werkt nu goed. Het tot stand brengen van dergelijke regelingen is niet altijd eenvoudig. Zo heeft die voor de Russische enclave Kaliningrad de nodige moeite gekost, maar ook deze werkt nu naar tevredenheid.

In Rusland wordt wel gesteld dat het graag volledige visumvrijdom met de EU zou willen. De vraag is hoe serieus deze uiting moet worden genomen. Slechts een gering percentage (minder dan tien procent) van de Russen beschikt over een paspoort en zou dus een visum kunnen aanvragen. Wegens de krimpende bevolking en het groeiende kennisaanbod is Rusland enorm beducht voor vertrek van hooggeschoolden. Tegelijkertijd is de EU, c.q. Europa, wel een toeristenoord voor steeds meer Russen geworden. Over het visumregime moet volgens de AIV met Rusland onderhandeld worden op basis van wederkerigheid om de procedures te versnellen en goedkoper te maken. Bekeken

71 De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) is de voortzetting van de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE). In december 1994 werd tot omvorming besloten. Anders dan de Raad van Europa heeft de OVSE geen verdragsbasis. Momenteel nemen 56 landen aan het werk van de organisatie deel. Zij bestrijkt een geografische ruimte die zich uitstrekt van Vancouver tot Vladivostok.

72 Zie hierover AIV-advies nr. 44, *De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie*, Den Haag, juli 2005.

moet worden of de visumduur kan worden verlengd en of het mogelijk is bepaalde geselecteerde groepen, hetzij in aanmerking te laten komen voor visumvrijdom, hetzij voor een versnelde procedure. Aan de EU-zijde zal het eerstgenoemde niet veel verschil maken omdat de procedure, mits alle formulieren juist zijn ingevuld, een kwestie van enkele dagen is. Van belang is evenwel de wederkerigheid: het dwingt Rusland zijn procedures navenant aan te passen.

3. Samenwerking in de ruimte van externe veiligheid

Het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) zijn grotendeels intergouvernamenteel van aard. Medio 1999 heeft de EU in het kader van het GBVB en met het oog op de Russische betrokkenheid in het conflict rond Kosovo een strategienota (als voorzien in artikel 13 van het EU-Verdrag) met betrekking tot Rusland gemaakt.⁷³ Rusland is duidelijk geïnteresseerd in betrokkenheid bij de uitvoering van het GBVB van de EU. Het is in beginsel bereid een aandeel te leveren in vredesoperaties die onder de vlag van de Unie worden ondernomen, tenminste voor zover deze niet plaatsvinden in het gebied van de voormalige Sovjet-Unie. De – overigens bescheiden – logistieke steun aan de militaire EU-missie in Tsjad is daarvan een voorbeeld. De Russische regering lijkt daarbij veel waarde te hechten aan medebeslissingsrecht. Met andere woorden, zij wenst niet te worden geplaatst voor voldongen feiten die haar geen andere mogelijkheid bieden dan ‘ja’ of ‘nee’ te zeggen tegen EU-verzoeken om deelname. Daarom bepleit Rusland de instelling van een EU-Rusland-Raad, min of meer of meer naar analogie van de NAVO-Rusland-Raad, waar het met alle lidstaten aan tafel zit. Vanuit het perspectief van de Unie kan een dergelijke constructie niet worden overwogen, vooral omdat zij strijdig is met de verdragssystematiek van de Unie.

Wijsheid in dit opzicht is waarschijnlijk het treffen van praktische vormen van overleg om te bewerkstelligen dat in elk geval op werkniveau in redelijkheid met Russische desiderata rekening kan worden gehouden. De AIV pleit ervoor dat Nederland aanstuurt op herziening van de genoemde strategienota uit 1999 en op het ad hoc aangaan van zakelijke vormen van overleg ter zake in concrete situaties die dat voor beide partijen aantrekkelijk doen lijken.

Zie overigens over de relatie met de NAVO hoofdstuk IV, waarin ook wordt ingegaan op de wens van Georgië en Oekraïne lid te worden van deze verdragsorganisatie.

4. Samenwerking in de ruimte van onderzoek, onderwijs en cultuur

Op dit gebied is een beperkt aantal initiatieven ondernomen. Zo vond samenwerking met Rusland plaats binnen het Zesde Kaderprogramma van de EU voor Onderzoek en Technologie.⁷⁴ Een voorbeeld op het gebied van onderwijs is het European Studies Institute (ESI) in Moskou dat de Europese Unie en Rusland gezamenlijk hebben opgericht

73 Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia, 1999/414/CFSP OJ L 157/1, zie de webpagina: <http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf>.

74 *Overeenkomst inzake samenwerking op het gebied van wetenschap en technologie tussen de EU en de Russische Federatie* van 6 november 2003 maakte deelname van Rusland aan het Zesde Kaderprogramma voor onderzoek van de EU (KP6 2002-2006) mogelijk. De vorige overeenkomst, die in werking was getreden in mei 2001, liep af op 31 december 2002. Zie persbericht IP/03/1509: De EU en Rusland ondertekenen nieuwe overeenkomst voor wetenschappelijke en technologische samenwerking.

in het kader van de huidige PSO, en dat eind 2006 zijn werkzaamheden is begonnen.⁷⁵ Vanaf 2007 geldt het Zevende Kaderprogramma voor Onderzoek en Technologie en ook daarin is een groot programma voor Rusland voorzien. Om dat programma vorm te geven is een permanente samenwerkingsraad voor onderzoek tussen de EU en Rusland ingesteld.⁷⁶

De onderhavige ruimte is in politiek opzicht in beginsel non-controversieel en leent zich daarom goed voor intensivering van de samenwerking. Contacten tussen mensen in het algemeen en ook zeker tussen professionals (*peer to peer*) kunnen een concrete bijdrage leveren aan een betere verstandhouding tussen de Europese Unie en Rusland en kunnen ook vertrouwen scheppen om verdergaande projecten te ondernemen. Daarbij kan gezocht worden naar onderwerpen waar beide partijen van elkaar kunnen leren. Hoe slaagt Rusland er bijvoorbeeld in een effectief armoede- en genderbeleid tot stand te brengen, zoals gesignaleerd is in hoofdstuk II en op welke wijze draagt het bij aan het realiseren van de millenniumontwikkelingsdoelen?

In deze ruimte kan dan ook meer gebeuren. Op het gebied van onderzoek kan gedacht worden aan meerjarenprogramma's op gemeenschappelijk vast te stellen terreinen. De doelgroepen kunnen kennisinstellingen zijn, maar natuurlijk ook (hoge) scholen of universiteiten. Omdat Rusland geen kandidaat-lidstaat van de EU is, kan het land niet meedoen aan de uitwisselingprogramma's van studenten en docenten van de EU-lidstaten, zoals het Erasmus-Socrates Programma of het zogenoemde Life Long Learning Programma. Wel staan de programma's die de EU aanbiedt in het kader van het burenbepaald open voor Rusland. In dit kader zou de Unie met Rusland ook een programma voor hogeronderwijsamenwerking kunnen ontwikkelen, met gelden ter bekostiging van beurzen voor studenten, uitwisselingsprogramma's voor docenten en gemeenschappelijke onderwijs- en/of onderzoeksprogramma's (cursussen, bachelor- en masterprogramma's, zomercursussen en dergelijke). Parallel zouden de lidstaten ook zelf het nodige kunnen doen om de samenwerking met Russische instellingen van (hoger) onderwijs te versterken. Te denken valt aan het kwijtschelden van inschrijfgelden door universiteiten of het ter beschikking stellen van gelden voor beurzen. Op het terrein van cultuur zou geïnvesteerd kunnen worden in talenprogramma's en cursussen om elkaanders geschiedenis en cultuur beter te leren kennen. Daarnaast kunnen uitwisselingsprogramma's voor (lagere en middelbare) scholen en jeugdorganisaties een goede bijdrage leveren. Voorts is de uitwisseling van gezelschappen (muziek, toneel, opera en ballet) en verzamelingen (musea) van belang. Voor de financiering daarvan kan zo nodig naar sponsors worden

75 Het ESI is organisatorisch verbonden aan MGIMO, de Russische Universiteit voor Internationale Betrekkingen in Moskou. Het ESI heeft een bestuur bestaande uit EU-vertegenwoordigers (in de regel experts op een van de deelgebieden van Europese Studiën) en een gelijk aantal Russen (vertegenwoordigers van de centrale overheid, de universitaire wereld en de Russische Academie van Wetenschappen). ESI ontwikkelt postacademische programma's in eerste instantie voor ambtenaren van de Russische overheid (centrale, regionale en lokale overheid en uitvoerende diensten). Docenten komen zowel uit de landen van de EU als uit Rusland zelf.

76 De eerste bijeenkomst is gehouden te Ljubljana op 26 mei 2008. Zie: *Joint statement of EU-Russia Permanent Partnership Council on Research*, Ljubljana, 26 May 2008. Daarnaast is er een specifiek programma voor *Sustainable Development* met Rusland en Oekraïne: SCOPE EAST, in het kader van het nabuurschapsbeleid van de EU, zie hierover de webpagina: <http://scope-east.net/?p=about_general>.

gezocht onder het belanghebbend bedrijfsleven.⁷⁷ Ten slotte, maar niet in de laatste plaats, kan gedacht worden aan initiatieven ter stimulering van het toerisme van en naar Rusland. De AIV is in dit verband voorstander van het vereenvoudigen van het bestaande visaregime, zoals hierboven is aangegeven met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

De AIV merkt op dat de beleidsterreinen onderwijs en cultuur voornamelijk behoren tot de bevoegdheden van de lidstaten en niet van de Unie. Wel heeft de EU expliciete (aanvullende) bevoegdheden op het terrein van onderzoek. Toch zou de Unie ook op het gebied van onderwijs en cultuur concrete gemeenschappelijke samenwerkingsprogramma's kunnen stimuleren. Daarbij zal het veelal om aanloopfinanciering gaan, waarmee geen grote bedragen zijn gemoeid. Niettemin kunnen de resultaten belangrijk zijn en duurzame effecten sorteren.

Conclusie

De economische en handelsbetrekkingen zijn verreweg het belangrijkste terrein van samenwerking, ook in de Russische visie. Deze hebben zich echter niet kunnen ontwikkelen zoals gehoopt was, omdat Rusland daartoe eerst lid moet worden van de WTO. Dat valt evenwel buiten het kader van de PSO. Binnen dit raamwerk is in elk van de vier ruimten een aantal nuttige projecten ter hand genomen. De resultaten zijn echter duidelijk achtergebleven bij de beleidsvoornemens, die soms ook te hoog gegrepen waren. Vooral op het gebied van externe veiligheid valt er weinig substantieels waar te nemen. De samenwerking in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is steeds meer gestuit op verzet van Russische zijde tegen de vermeende bemoeizucht van de EU. In de 'zachte sector', de ruimte van onderzoek, onderwijs en cultuur, zou de bestaande samenwerking kunnen worden geïntensiveerd. Contacten tussen mensen in het algemeen en zeker tussen professionals onderling (*peer to peer*) zijn nuttig en kunnen een concrete en relevante bijdrage leveren aan een betere verstandhouding tussen de EU en Rusland.

Voor de AIV zijn deze vaststellingen aanleiding ervoor te pleiten de doelstellingen die in een nieuwe overeenkomst worden vervat, af te stemmen op de mate waarin beide partijen zich werkelijk in staat voelen met elkaar op de verschillende terreinen samen te werken.

⁷⁷ Denk aan de diverse tentoonstellingen van Russische kunst die de laatste jaren in het Gronings Museum hebben plaatsgevonden en die, althans gedeeltelijk, zijn medegefinancierd door de Gasunie.

IV **Gemeenschappelijke burenen en de veiligheids-politieke context**

De adviesaanvraag strekt zich ook uit tot het nabuurschapsbeleid van de EU in de gezamenlijke buurlanden Oekraïne, Belarus en Moldavië. Ook wordt gevraagd naar de houding tegenover de bevroren conflicthaarden in de landen van de zuidelijke Kaukasus (Georgië, Armenië en Azerbeidzjan) en die in Moldavië. De vragen die hiermee verband houden worden in dit hoofdstuk behandeld. In dit bestek wordt ingegaan op de meer algemene veiligheidspolitieke omgeving waarbij ook de verhouding van de NAVO tot Rusland in het geding is. Weliswaar zijn de EU en de NAVO twee gescheiden organisaties, maar besluiten van het Atlantische Bondgenootschap hebben ook effecten op de kwaliteit van de relatie tussen het Westen en Rusland als geheel.

De vraag is in welk kader en op welk niveau de EU het beste overleg kan voeren met Rusland met het doel in het wederzijdse belang zoveel mogelijk stabiliteit aan elkaanders grenzen te scheppen, onder eerbiediging van de rechten van de betrokken volken.

De samenwerking aangaande de gezamenlijke buurlanden

De AIV wil niet onder stoelen of banken steken dat de wederzijdse omgang met de gezamenlijke buurlanden misschien de meest problematische kant van de relatie tussen de EU en Rusland raakt. Zeker, beide partijen hebben belang bij stabiliteit aan hun grenzen. Dit is ook van Russische kant erkend. In mei 2007 is door de toenmalige president Poetin gesteld, dat *'de betrekkingen met de landen van het GOS de belangrijkste prioriteit van het Russische buitenlandse beleid uitmaken'* en dat *'Rusland er belang bij heeft aan zijn grenzen vriendschappelijke, bloeiende, democratische en stabiele staten te hebben'*.⁷⁸

Het zal de EU echter veel moeite kosten Rusland ervan te overtuigen dat nauwe betrekkingen van de EU met voormalige Sovjetrepublieken niet tegen Moskou zijn gericht en dat de EU deze betrekkingen plaatst in het kader van wederzijds belang, in plaats van in de Russische visie van een nulsomspel. Rusland is overigens geen uitzondering op de regel dat post-imperiale mogendheden grote emotionele weerstanden moeten overwinnen om zich te verzoenen met de realiteit van een sterk ingekrompen territorium. In officiële Russische stukken worden de voormalige Sovjetrepublieken samen aangeduid als de *'post-Sovjetruimte'*. Die formulering lijkt gekozen om aan te geven dat het gaat om één ruimte waar Rusland deel van is en waar het (als vanouds) de dienst uitmaakt. Het Russische beleid in die *'post-Sovjetruimte'* wordt bepaald en voor een groot deel uitgevoerd door de leden van de presidentiële administratie en de Russische Veiligheidsraad, niet door het ministerie van Buitenlandse Zaken, al wordt dit ministerie in zekere mate bij dat beleid betrokken. Tot hoofd van de presidentiële administratie is Sergej Naryshkin benoemd, die eerder onder meer vice-premier en lid van de veiligheidsdienst, de KGB, was. Secretaris van de Nationale Veiligheidsraad is Nikolaj Patroesjev geworden, die tot voor kort de FSB⁷⁹ leidde. Beide organisaties worden dus door *siloviki* geleid, hetgeen niet zonder relevantie is voor het beleid in de *'post-Sovjetruimte'*.

78 Russian Ministry of Foreign Affairs, A Survey of Russian Federation Foreign Policy, policy document translated from Russian, Moscow, May 2007.

79 Dit is de benaming van de Russische Veiligheidsdienst. De FSB is de opvolger van de KGB.

Doel van dit beleid is economische en waar mogelijk ook politieke integratie, teneinde de dominante positie van Rusland in de regio te herstellen en te behouden, met name op het terrein van het buitenlandse en het veiligheidsbeleid. Juist op deze terreinen wil Moskou de regie in handen hebben.

Deze zienswijze botst met die van de EU die, conform het grondbeginsel van het internationale recht, ervan uitgaat dat een soevereine staat zelf mag beslissen over zijn staatsinrichting en van welke politieke organisaties het lid wil zijn.⁸⁰ Dit impliceert tevens dat een ander land (in casu Rusland) niet gerechtigd is de uitoefening van een dergelijk recht te verhinderen, al kan Rusland daarover natuurlijk wel een mening uiten en het is ook niet realistisch te eisen dat Rusland zich daarbij van elke actie onthoudt. Echter, altijd moet daarbij de vraag worden gesteld of volgens het internationaal recht een bepaalde actie wel of niet toelaatbaar is.

De AIV verwacht dat men bij de beantwoording van deze vraag niet veel verder kan komen dan de vaststelling dat bepaalde acties (bijvoorbeeld dreigen met geweld) in ieder geval onrechtmatig zijn. Er zal ongetwijfeld een aanzienlijke grijze zone in de beoordeling blijven. Nog moeilijker ligt het bij de bepaling van de politieke opportuniteit (*political expediency*). Anders gezegd: niet alles wat juridisch mag is ook verstandig. Ook in het dagelijks leven zal een redelijk mens rekening houden met de gevoeligheden van zijn burens, of die nu rechtmatig zijn of niet.

De AIV is ervan overtuigd dat mogelijke conflicten met Rusland aan de buitenranden van dit land alleen te voorkomen zijn door de legitieme belangen en opvattingen van Rusland zoveel mogelijk mee te wegen. Dit mag natuurlijk niet betekenen dat dit land de facto een vetorecht krijgt over EU-beslissingen. Evenmin mag de EU de confrontatie met Rusland uit de weg gaan, indien Moskou het recht op politieke zelfbeschikking van de voormalige Sovjetlanden met voeten zou treden. Nederland en ook de EU moeten onverkort vasthouden aan het beginsel dat soevereine staten zelf mogen beslissen van welke organisatie zij lid willen worden. De AIV verwacht dat het gemakkelijker zal zijn samen met Rusland de conflicten in de buurlanden op te lossen, wanneer de relatie tussen de EU en Rusland over de volle breedte meer wederzijds voordeel oplevert.

Met betrekking tot de veiligheidssituatie in de 'post-Sovjetruimte' neemt de kwestie van de (verdere) uitbreiding van de NAVO een speciale plaats in. Door de recente uitspraak van de NAVO-top in Boekarest dat zowel *Oekraïne als Georgië lid kunnen worden (zij het na een uitgebreide voorbereiding)*⁸¹ domineert dit thema nu het debat.⁸² Als gevolg van deze, als compromis bedoelde, stap hebben echter de leiders van Oekraïne en Georgië

80 Dit is uiteraard ook het standpunt van de Nederlandse regering. In de twee Kamerbrieven van de minister van Buitenlandse Zaken wordt gesteld dat de buurlanden 'in alle vrijheid hun keuzes moeten kunnen bepalen'.

81 *Bucharest Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008.* Zie hierin artikel 23 terzake: 'NATO welcomes Ukraine's and Georgia's Euro-Atlantic aspirations for membership in NATO. We agreed today that these countries will become members of NATO. Both nations have made valuable contributions to Alliance operations. We welcome the democratic reforms in Ukraine and Georgia and look forward to free and fair parliamentary elections in Georgia in May. MAP is the next step for Ukraine and Georgia on their direct way to membership. Today we make clear that we support these countries' applications for MAP. Therefore we will now begin a period of intensive engagement with both at a high political level to >>

vervolg voetnoot 81 en 82 op pag. 36

hun inspanningen voor het verkrijgen van het NAVO-lidmaatschap verdubbeld, terwijl de onvrede en de verontwaardiging van Rusland er juist door zijn toegenomen.⁸³ Terecht heeft de Nederlandse regering tot nog toe, tezamen met Duitsland en enkele andere staten, behoedzaam en terughoudend geopereerd. De NAVO moet zorgvuldig de mogelijke voordelen van deze uitbreiding afwegen tegen de mogelijke nadelen. Bepalende elementen zijn: het democratische gehalte van kandidaat-lidstaten, de militaire bijdrage die deze staten kunnen leveren (zij moeten niet alleen consumenten maar ook producenten van veiligheid zijn) alsmede de repercussies op de verhouding tot derde landen. Wat dit laatste betreft is relevant dat in Georgië een tweetal bevroren conflicten spelen, waardoor het niet ondenkbaar is dat Rusland op enig moment daar in een actieve strijd betrokken raakt. Mede met het oog hierop is in de visie van de AIV nadrukkelijk de geloofwaardigheid van de bondgenootschappelijke bijstandsverplichting, ex artikel 5 van het NAVO-Verdrag, in het geding.

Optreden ten opzichte van bevroren conflicthaarden

Zoals hierboven is opgemerkt, stelt Moskou zich ten doel zijn dominante positie in de 'post-Sovjetruimte' te herstellen en te behouden. Om dat doel te bereiken worden vele middelen geschikt geacht. Eén ervan is het opkomen voor de Russische of Russisch-talige minderheden in de staten die tot deze ruimte worden gerekend, hetgeen op uiteenlopende wijze geschiedt. Een andere mogelijkheid is druk uit te oefenen door steun te geven aan de gebieden die zich willen afscheiden. Dit zijn Transdnjestrië, dat zich onafhankelijk van Moldavië heeft verklaard, alsmede Abchazië en Zuid-Ossetië die zich hebben losgemaakt van Georgië. Men spreekt hier van 'bevroren conflicten', omdat er geen sprake is van een gewapend conflict, maar de onderliggende problemen en tegenstellingen reeds langere tijd sluimeren en zonder dat een politieke regeling is gevonden. Geen van de desbetreffende onafhankelijkheidsverklaringen is overigens door enig land ter wereld gehonoreerd met diplomatieke erkenning, ook niet door Rusland. Door de steun van Rusland aan deze gebieden worden Moldavië en Georgië eraan herinnerd, dat

>> *vervolg voetnoot 81 en voetnoot 82 van pag. 35*

address the questions still outstanding pertaining to their MAP applications. We have asked Foreign Ministers to make a first assessment of progress at their December 2008 meeting. Foreign Ministers have the authority to decide on the MAP applications of Ukraine and Georgia'.

82 Er ligt evenwel nog meer conflictstof in het dossier 'nabuurchap', zoals het probleem van de ongeveer 20 miljoen etnische Russen in de buurlanden, de energiebetrekkingen, de Krim of de ontmanteling van nucleaire wapens op diverse Russische militaire bases.

83 Zie bijvoorbeeld Stephen Cohen, *Russia: The Missing Debate*, *International Herald Tribune*, 3-4 May 2008. Voorts wijst de AIV erop dat artikel 10 van het NAVO-Verdrag uitbreiding van de NAVO mogelijk maakt met betrekking tot *Europese* landen die daartoe door de NAVO worden uitgenodigd. Volgens de meeste gangbare definities ligt Georgië niet in Europa maar in Azië en zou het dus evenmin als bijvoorbeeld Israël of Algerije voor het NAVO-lidmaatschap in aanmerking komen. Als men het NAVO op dit punt niet aanpast, leidt het lidmaatschap van Georgië onvermijdelijk tot de consequentie dat ook Armenië en Azerbeidzjan dan als Europese landen beschouwd moeten worden. Dit is vooral met betrekking tot Azerbeidzjan ongerijmd (een land dat tot in de 19de eeuw veelal deel van Iran was, met een bevolking die hoofdzakelijk uit islamitische Turken bestaat waarvan de meerderheid over de grens in Iran woont). Ook voor Georgië en Armenië geldt overigens dat hun contacten met Europa, of eigenlijk alleen Rusland, dateren uit de 19de eeuw; daarvoor maakten zij meestal deel uit van het Turkse of Perzische rijk. De historie van de drie Trans-Kaukasische republieken is volledig in Azië gesitueerd. Als men het woord 'Europees' uit artikel 10 van het NAVO-Verdrag schrapt zouden overigens ook landen als Australië lid kunnen worden.

medewerking van Moskou onontbeerlijk is voor het herstel van de territoriale integriteit van deze landen en dat zij, willen zij dat herstel ooit bereiken, er beter aan doen een beleid te voeren dat rekening houdt met Rusland.

De laatste maanden is een interessant verschil ontstaan in de Russische benadering van Transdnjestrië ener- en Abchazië/Zuid-Ossetië anderzijds. Bij het eerste geschil doet Rusland het voorkomen een hereniging van Transdnjestrië met Moldavië te willen bevorderen. Moldavië heeft aangegeven aan de daarvoor door Rusland gestelde eisen te willen voldoen, zoals het garanderen van een permanente neutraliteit en het erkennen van de Russische eigendomsrechten van de door de Transdnjestriscche 'overheid' aan Russen verkochte Moldavische bedrijven en onroerend goed. Die neutraliteit houdt in dat Moldavië geen lid mag worden van de NAVO en daarenboven wil Rusland dat die neutraliteit gegarandeerd wordt door de VS, de EU, de OVSE en Oekraïne, opdat Moldavië niet over een aantal jaren kans ziet alsnog lid van de NAVO te worden. De Moldavische president Voronin heeft ook doen weten dat zijn land bereid zou zijn uit GUAM te stappen, de regionale organisatie van Georgië, Oekraïne, Azerbeidzjan en Moldavië, die in Moskou als anti-Russisch wordt gezien.

Waar het leiderschap in Transdnjestrië in het kader van het bovenstaande onder zekere druk van Moskou wordt gezet, gebeurt het tegenovergestelde in Abchazië en Zuid-Ossetië. De Russische steun aan die 'overheden' neemt alleen maar toe. Het doel daarvan is duidelijk: de Moldavische lijn wordt Georgië ten voorbeeld gesteld.

Het nabuurschapsbeleid van de EU is er in essentie op gericht de buurlanden economisch en politiek dichtert tot het niveau van de EU te brengen, de welvaarts kloof zoveel mogelijk te dichten, de stabiliteit in de regio te vergroten en deze gebieden stap voor stap te integreren in de interne markt. Russische maatregelen gaan zo nu en dan dwars tegen dit beleid in. Zo sloot eind 2006, toen de Wereldbank, het IMF en westerse donoren 1,2 miljard dollar bijeenbrachten voor Moldavië, Rusland zijn markt af voor de landbouwproductie van dit overwegend agrarische land en verhoogde het zijn gasprijs tot het hoogste niveau van alle republieken van de voormalige Sovjet-Unie.⁸⁴

In het Transdnjestriscche geschil zijn de EU en de VS waarnemers in het onderhandelingsproces tussen Chisinau en Tiraspol over de hereniging van dit land. Rusland, Oekraïne en de OVSE zijn in dit kader bemiddelaars. Door Russisch verzet hebben de EU en de VS laatstgenoemde status niet. Sinds Rusland in 2004 de waarnemersstatus van de EU en de VS onder de druk van Oekraïne en Moldavië heeft geaccepteerd, heeft

84 Om kennelijke politieke redenen heeft Rusland bijvoorbeeld de import van wijn en andere landbouwproducten uit Moldavië stopgezet van maart 2006 tot november 2007, die uit Georgië sinds maart 2006 tot op heden (deze stopzetting betreft ook mineraalwater) en is ook voor Oekraïne een importverbod van kracht. Ook Polen had te maken met een verbod op de import van vlees tussen november 2005 en december 2007. Zie hierover bijvoorbeeld de webpagina's:

<<http://economie.moldova.org/stiri/eng/74333/>>,

<http://www.kommersant.com/p-11498/r_500/wine_export_Moldova/>,

<<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6194072.stm>>, <http://www.kommersant.com/p-11033/r_500/wine_export/>,

<<http://uk.reuters.com/article/worldNews/idUKL0142079420071101?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>>,

<<http://www.ceps.be/files/NW/NWatch15.pdf>> (p. 13),

<<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4976304.stm>>, <<http://www.euractiv.com/en/trade/russia-lifts-embargo-polish-meat/article-169365>>.

het getracht dat kader van '5+2' zo min mogelijk in te schakelen. Enkele jaren is het helemaal niet bijeen geweest, terwijl Moldavië en Rusland intussen bilateraal trachtten tot een vergelijk te komen.

Problemen als die rond Transdnjestrië, Abchazië en Zuid-Ossetië worden op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders beslist. De AIV concludeert dat, wil de EU, of de VS, enige invloed uitoefenen op het gebeuren, behandeling op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders is geboden, omdat behandeling op een lager niveau ineffectief is gebleken. Het probleem is evenwel dat de westerse staatshoofden en regeringsleiders niet genegen zijn de bevroren conflicten te agenderen voor de besprekingen met hun Russische ambtgenoot uit vrees dat een dergelijke confrontatie voor hun bilaterale relaties schadelijk kan zijn. Het belang van de EU bij de oplossing deze geschillen is echter zonneklaar: het draagt in hoge mate bij tot de stabiliteit in de desbetreffende buurlanden en het dient tegelijkertijd een economisch belang. Ook in het rapport van het Britse Hogerhuis, dat in de inleiding van dit advies is aangehaald, wordt een lans gebroken voor de gedachte dat de EU met Rusland diepgaand overleg dient te voeren over alle aspecten van Europese politiek die betrekking hebben op de gemeenschappelijke burens, met inbegrip van voormalige Sovjetlanden als Oekraïne en Georgië.⁸⁵ Volgens de AIV hoeft een grotere activiteit van de EU op dit gebied ook niet op confronterende wijze te geschieden, omdat de ruimte van het externe veiligheidsbeleid alle legitieme mogelijkheden biedt voor samenwerking tussen de EU en Rusland, gericht op het vinden van een gezamenlijke oplossing van deze slepende conflicten. De AIV ziet het derhalve als een prioritaire taak van de Hoge Vertegenwoordiger (HV) van de Unie voor het GBVB de mogelijkheden te verkennen om op permanente basis met Rusland in dezen overleg te voeren, zodat oplossingen in zicht komen die recht doen aan de belangen van alle betrokken partijen. Indien het Verdrag van Lissabon zou worden geratificeerd zou de HV als vice-voorzitter van de Europese Commissie in de positie verkeren ook de handelspolitieke en ontwikkelingsinstrumenten van de EU in te zetten om partijen tot matiging van hun standpunten te brengen.

Overige veiligheidspolitieke kwesties

Behalve de bevroren conflicten, de positie van de Russische minderheden in Estland en Letland, de betwiste onafhankelijkheid van Kosovo en geschillen over de implementatie van het CSE-Verdrag, bestaan er evenwel nog meer belangrijke veiligheidspolitieke geschilpunten. Het belangrijkste is wel de Russische afwijzing van de Amerikaanse plannen voor de plaatsing van een raketverdedigingssysteem in Europa. Tot voor kort was de raketverdediging van de VS gericht tegen China en Noord-Korea. De opstellingen van de opsporingsmiddelen (Hawaiï, Alaska, Amerikaanse westkust) duiden daarop, evenals de opstelling van raketten op de basis in Grand Forks, in de staat Noord-Dakota. De laatste jaren groeit in de VS – terecht of onterecht – de overtuiging dat Iran zich op termijn zal ontwikkelen tot een nucleaire mogendheid met het bijbehorende arsenaal van overbrengingsmiddelen. Mocht deze these juist zijn, evenals de stelling dat de VS blijvend als aartsvijand van Iran wordt aangemerkt, dan is het uit hoofde van de vigerende strategie voor de VS onontkoombaar niet te wachten met het nemen van tegenmaatregelen. Maar het is de vraag of dit dan de vorm van het voorgestelde raketschild moet krijgen: de AIV deelt de wijdverbreide twijfel aan de technische uitvoerbaarheid en effectiviteit ervan.

85 The House of Lords European Committee, *The EU and Russia*, 22 May 2008.

De desbetreffende tegenmaatregelen worden beheerst door de verwachting dat een langeafstandstraject voor kernraketten van Iran naar de VS (Washington), niet over de Stille Oceaan, maar via Europa verloopt.⁸⁶ Plaatsing van opsporingsmiddelen, maar ook afweerraketten in deze baan lijkt dan geboden. De keuze voor Tsjechië en Polen is daarbij niet van logica ontbloot, hoewel ook andere gebieden daarvoor in aanmerking zouden kunnen komen, waaronder Litouwen of delen van zuidelijk Rusland. De keuze voor Tsjechië en Polen heeft als voordeel dat daarbij een betere verdediging van het Europese NAVO-gebied is gewaarborgd en kan dus als bonuseffect voor de acceptatie van de plannen door de Europese staten te gelde worden gemaakt (hetgeen op de laatste topconferentie van de NAVO ook zo heeft gewerkt).

Dat Rusland zich hiertegen zo sterk, en in de ogen van velen overdreven verzet is waarschijnlijk eerder gebaseerd op de wens invloed op westerse besluitvorming uit te oefenen, dan op militair-strategische motieven. Voor Rusland is het beoogde raketverdedigingssysteem zonder wezenlijke consequenties. Het staat te dicht bij Russische raketbases opgesteld om raketten gericht op de VS onschadelijk te kunnen maken. Bovendien kan het, gezien het beperkte aantal lanceerinrichtingen, zonder meer door verzadiging (dat wil zeggen door het afvuren van een groot aantal raketten tegelijk) worden geneutraliseerd. Met andere woorden, de stelling van de VS dat een raketafweerschield alleen waarde heeft tegenover de in opkomst zijnde dreiging van geringe aantallen lange- en middellangeafstands raketten⁸⁷ is naar de mening van de AIV juist. Dat de VS de politieke dimensie van dit initiatief hebben onderschat en zodoende Rusland scorekanssen voor open doel hebben gegeven is een andere zaak. Positief is dat nog door toedoen van Poetin een aantal spanningen is verminderd. Zo heeft hij zijn goedkeuring gegeven aan het transport van civiele goederen over Russisch grondgebied ten behoeve van ISAF⁸⁸ in Afghanistan en is met Polen een regeling getroffen over de handel in vlees. Ook heeft Rusland zich positief getoond over samenwerking in de VN betreffende Iran en de Palestijnse kwestie. Op de verhouding EU-Rusland heeft de raketverdedigingszaak op zichzelf geen rechtstreekse invloed. Blijkens de Russische reactie beschouwt Moskou hierbij de NAVO als de primaire gesprekspartner.

Ook wijst de AIV erop dat tot dusverre de veiligheidspolitieke dialoog opvallend afwezig is in de discussie tussen de EU en Rusland. Een en ander kan worden verklaard door de asymmetrie in de onderlinge machtsverhoudingen. Tegenover een EU, die haar invloed vooral moet putten uit morele kracht (*normative power*) en het arsenaal van niet-militaire instrumenten, staat Rusland dat van een nieuw zelfbewustzijn is vervuld. Weliswaar heeft ook Rusland (ondanks de stille jaarlijkse verhoging van de uitgaven voor defensie) geen noemenswaardige militaire macht in de zin van *power projection*, maar het weet zijn energievoorraden ten volle uit te buiten. De AIV is van oordeel dat de

86 Dergelijke langeafstands raketten zijn ontworpen voor het lanceren van kernwapens over een afstand van meer dan 5500 km. Deze wapens worden kort aangeduid als ICBM; deze afkorting staat voor intercontinental ballistic missiles. Zie hierover bijvoorbeeld de informatie van het US Department of State and Department of Defense, *Proposed U.S. Missile Defense Assets in Europe*, Missile Defense Agency, June 15, 2007, te vinden op de webpagina: <<http://www.fas.org/irp/threat/missile/bmd-europe.pdf>>.

87 Een middellangeafstands raket is ontworpen voor het overbruggen van een afstand van 3000 tot 5500 km. Dit type raket wordt kort aangeduid als IRBM. Deze afkorting staat voor intermediate-range ballistic missile.

88 NATO International Security Assistance Force.

enige veiligheidspolitieke samenwerking die Rusland met de EU nastreeft (en daarom enige kans van slagen heeft) ligt op het gebied van vredesmissies.

Conclusie

De AIV trekt de conclusie dat de patstelling in de structurering van het overleg over veiligheid in de buurlanden, inclusief de bevroren conflicten, met Rusland alleen op onconventionele wijze kan worden doorbroken. Daarbij hoort ook de erkenning dat betere samenwerking tussen de EU en de NAVO op veiligheidspolitiek terrein is geboden om een halt toe te roepen aan de huidige situatie, waarbij Rusland gebruik maakt van het verbrokkelde beleid en ongecoördineerde optreden aan westerse zijde.

In dit verband is in de AIV de vraag opgekomen of het onder de gegeven omstandigheden een goed idee zou zijn vanuit de kring van westerse landen een drietal 'wijze personen' te benoemen die het overleg met Rusland over de gehele problematiek van gemeenschappelijke burens, bevroren conflicten en Europese veiligheidskwesties welke zowel NAVO als EU betreffen, op topniveau moeten voeren. Daarbij denkt de AIV aan voormalige presidenten, premiers en – eventueel – ministers, die kunnen bogen op groot gezag: één uit de VS, één van een groot en één van een kleiner Europees land. Essentieel is dat zij een mandaat krijgen van de lidstaten van de EU om deze onderhandelingen te voeren op het niveau waar beslissingen worden genomen.

V Conclusies en aanbevelingen: voorstellen voor nieuwe wegen

De vormgeving van de nieuwe relatie

De AIV komt tot de slotsom dat de EU op een aantal terreinen van gemeenschappelijk of complementair belang constructief met Rusland kan samenwerken, ook indien dit land zich in de toekomst assertief blijft opstellen. Die terreinen betreffen allereerst de economische betrekkingen, uiteraard vooral op het vlak van de energievoorziening. Energie is een kernsector in het wederzijdse belang tussen beide partijen. Enerzijds is de EU een belangrijke importeur van Russisch gas en olie, anderzijds blijft de EU voor Rusland een vitale afzetmarkt. Anders dan vaak wordt beweerd, is er dus geen sprake van eenzijdige maar van onderlinge afhankelijkheid. Weliswaar groeit de nog altijd sterk eenzijdige Russische economie als gevolg van de stijging van de olie- en (dus) de gasprijzen, maar tegelijk is het ook zo dat driekwart van de directe buitenlandse investeringen uit de lidstaten van de EU komt en Rusland grote behoefte heeft aan westerse technologie om zijn economie te diversifiëren. Hier liggen derhalve tal van mogelijkheden voor wederzijds voordelige ontwikkelingen en tal van kansen voor het West-Europese bedrijfsleven, niet alleen in de sector energie, maar zeker ook in de land- en tuinbouw. Daarnaast bestaan tussen de EU en Rusland parallelle belangen met betrekking tot het scheppen van stabiele verhoudingen in landen aan de randen van elkanders grenzen, de bestrijding van terroristische groeperingen en de georganiseerde misdaad.

De AIV verbindt het woord 'assertief', dat tegenwoordig zo veelvuldig op Rusland wordt toegepast, met het krachtig opkomen voor eigen belangen, het stellen van harde voorwaarden aan samenwerking en een drang zich te doen gelden als grote mogendheid. Hoezeer de EU zichzelf in de wereld wenst te profileren als 'postmoderne eenheid' die heeft afgerekend met de regels van de klassieke machtspolitiek, zij loopt aan tegen een harde werkelijkheid waarin relatieve machtsposities van staten nog steeds zwaar wegen, regeringen in eigen land plegen te worden afgerekend op de resultaten die ze uit onderhandelingen met andere landen wegslepen en nationaal prestige een belangrijke bron van invloed is. In het geval van Rusland betekent een assertieve opstelling zeker ook dat het aanspraak maakt op gelijkwaardigheid en wederkerigheid in de onderlinge samenwerking. Dit is van bijzondere betekenis bij zowel de toonzetting als de inhoud van de nieuwe samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Rusland.

In het voorgaande hoofdstuk is naar voren gekomen dat Russische vertegenwoordigers de lopende PSO als bevoogdend ervaren. Rusland wil met zijn hervonden zelfbeeld als grote mogendheid niet langer door de EU worden 'begeleid' op weg naar democratie, een rechtsstaat en een vrije markteconomie. Een dergelijke rol van de EU is niet onbegrijpelijk tegenover kleinere landen die een reëel vooruitzicht hebben op een EU-lidmaatschap of die zich nog op een relatief laag ontwikkelingsniveau bevinden (zoals bijvoorbeeld het merendeel van de ACS-landen).⁸⁹ Ook is het niet onbegrijpelijk dat de EU een dergelijke houding aannam ten opzichte van Rusland ten tijde van het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het scherpe verlies aan welstand dat samenging met het vastlopen van de Sovjet-economie. Echter, tegenover een gewezen supermogendheid die de weg omhoog weer heeft gevonden, is zo'n benadering misplaatst.

89 Dit zijn 79 landen in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan die partij zijn bij de Conventie van Lomé en daarmee bepaalde handelspreferenties met de EU genieten, alsmede in aanmerking komen voor bepaalde hulpprogramma's van de EU.

Van Russische zijde is keer op keer aangegeven dat men de verdragsrelatie tussen de EU en Rusland in een nieuw conceptueel kader wenst vorm te geven. Deze opstelling ligt rechtstreeks in het verlengde van de Russische wens, c.q. eis, om op voet van gelijkheid door de EU te worden behandeld en dit op passende wijze institutioneel te verankeren. Feitelijk wordt daarmee met zoveel woorden gezegd dat Rusland niet behandeld wil worden volgens het stramien dat de Unie voor de buurlanden heeft ontwikkeld. Dat stramien is in Russische ogen asymmetrisch en gebaseerd op het uitgangspunt dat Rusland zich als *junior partner* dient aan te passen aan de regels, normen en waarden van de EU. Modernisering is in Russische ogen niet gelijk aan Europeanisering. Deze Russische opstelling vertaalt zich in het door de Russen bepleite concept van een *strategisch partnerschap* en verklaart wellicht ook waarom men over een *verdrag* in plaats van een *overeenkomst* wenst te spreken.

Hoe dient de EU op de gegeven situatie te reageren? Allereerst stelt de AIV vast dat Rusland geen ambitie heeft toe te treden tot de EU. Mede gegeven het belang en de statuus van het partnerland Rusland moet de organisatie van de betrekkingen tussen de EU en Rusland in een eigen kader vorm krijgen. Rusland dient naar het oordeel van de AIV als gelijkwaardige partij aan het proces deel te nemen om de nieuwe relatie vorm en inhoud te geven. Dit betekent uiteraard dat de EU niet alleen in eigen kring moet beraadslagen over wat zij belangrijk vindt, maar ook open moet staan voor de Russische overwegingen ter zake.

Dit geldt ook voor de *vorm* van het nieuwe arrangement. De AIV is in dit verband nagegaan welke modellen de EU voor de samenwerking met andere grote landen hanteert. Zoals eerder aangegeven, was de bestaande PSO met Rusland destijds geschoeid op de systematiek van de instrumenten die openstaan voor de buurlanden van de EU (het ENB en de ENB-instrumenten). Echter, met andere landen dan de buurlanden hanteert de EU ook andersoortige vormen van samenwerking, bijvoorbeeld met de VS. Met dit land is in 1990 een *Transatlantische Verklaring inzake de EU-VS-relaties* vastgesteld.⁹⁰ Deze verklaring is uitgewerkt in:

- een Gemeenschappelijke Agenda (in 1995);
- een Gemeenschappelijk Actieplan (eveneens in 1995); en
- een Actieplan voor Economische Partnerschap (in 1998).

De structuur van het overleg is verder gelijk aan die tussen de EU en Rusland, met een halfjaarlijkse ontmoeting op het hoogste politieke niveau, welke telkens wordt afgerond met gezamenlijke plannen en verklaringen op specifieke terreinen. Onder dat topniveau ontwikkelen zich naar behoefte velerlei bilaterale samenwerkingsvormen en contacten.

Om het overleg te structureren wordt in Moskou, naar analogie met de NAVO-Rusland-Raad, een 'EU-Rusland-Raad' bepleit. Deze analogie gaat echter niet op. De NAVO is een zuiver intergouvernementele organisatie waarin de regeringen samen beslissingen nemen. Regeringsvertegenwoordigers onder elkaar kunnen echter in EU-zaken geen beslissingen nemen buiten het institutionele kader van de EU om. De AIV merkt hierbij op dat er met de VS, evenmin als met andere grote mogendheden als China of Japan, dan ook *geen* specifieke raad voor overleg is waar alle lidstaten aan tafel zitten. Wel is er met de VS, net als met Rusland, een halfjaarlijkse topontmoeting op het hoogste politieke niveau. Wanneer Rusland, zo concludeert de AIV, als grote mogendheid tege-

90 Zie de webpagina: <http://ec.europa.eu/external_relations/us/economic_partnership/declaration_1990.htm>. Op deze pagina staan ook alle relevante documenten en kunnen de verklaringen en plannen bij elke topontmoeting worden ingezien.

moet wil worden getreden, dan kan het aanspraak maken op dezelfde procedurele relatie als de VS, niet minder, maar ook niet meer. Dit betekent dat de EU bereid kan zijn tot samenwerking en afspraken conform haar handelingscapaciteiten en verantwoordelijkheden binnen het bestaande verdragskader: zij kan een kaderovereenkomst sluiten, waarbinnen de ruimten voor samenwerking in de praktijk in sectorovereenkomsten kunnen worden ingevuld. Elk van de ruimten zal dan een eigen mandaat vereisen. De ruimten voor samenwerking komen, conform het verdragskader van de EU, overeen met die van de huidige PSO.

Bouwstenen voor een evenwichtige relatie in de toekomst

Nu hierboven een antwoord is gegeven op de vraag naar de vormgeving van de toekomstige relatie met Rusland, zal de AIV hieronder ideeën aanreiken om nadere inhoud aan de relatie te geven. Hoe men het ook wendt of keert, in de betrekkingen met dit land zullen de energiebelangen op de voorgrond staan. Dit is onderdeel van de ruimte voor handel en economische samenwerking; deze ruimte komt in het onderstaande eerst aan bod. Daarna volgt een paragraaf over de ruimte voor het externe veiligheidsbeleid, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de relatie met de wederzijdse buurlanden en de diverse bevroren conflicten. Vervolgens wordt ingegaan op de ruimte voor vrijheid, veiligheid en recht. Dit betreft zaken als binnenlandse veiligheid, justitiële samenwerking, mensenrechten en visumaangelegenheden. Dit deel wordt afgesloten met de ruimte voor onderzoek, onderwijs en cultuur. Tot slot gaat de AIV in op de vraag hoe de Nederlandse regering en specifiek de Staten-Generaal een positieve invloed kunnen uitoefenen op de relatie van Nederland met Rusland en de relatie van de EU met dit land.

Aanbevelingen

a. met betrekking tot de ruimte voor handel en economische samenwerking

Het is in het wederzijdse belang van de EU en Rusland dat de handel zich verder kan uitbreiden en dat ondernemers worden gestimuleerd hogere investeringen te doen. Daarvoor zijn vaste regels die stabiele verwachtingen en voorspelbaar gedrag creëren, noodzakelijk. Die regels dienen te worden gesteld via het WTO-lidmaatschap van Rusland (het gaat hierbij dus niet om EU-regelgeving). De AIV acht toetreding van Rusland tot de Wereldhandelsorganisatie een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle implementatie van een nieuwe PSO, waarna verdere verbreding en verdieping van de relaties tussen de EU en Rusland op het terrein van handel en economie kunnen worden vormgegeven.

Aanbeveling 1:

Voor een succesvolle implementatie van een nieuwe samenwerkingsovereenkomst op het terrein van handel en economische samenwerking moet Rusland zo spoedig mogelijk lid worden van de WTO. De AIV beveelt dan ook aan dat de EU haar onderhandelingsstrategie op dit kerngegeven afstemt.

De AIV wijst erop dat onderhandelingen over toetreding tot de WTO meteen voldoen aan de eis van gelijkwaardigheid: de EU (in casu de Europese Commissie) onderhandelt immers op dit gemeenschapsterrein namens de 27 lidstaten met Rusland. De onderhandelingen zijn bovendien niet algemeen, maar specifiek en er worden gedetailleerde tijdpaden afgesproken. Dit zal het nodige geduld vergen, maar dat is niet ongevoon (men vergelijk bijvoorbeeld het verloop van de onderhandelingen met India). Alles wat buiten afbraak van de douanerechten valt, blijft ook na het ingaan van het lidmaatschap van de WTO onderhandelbaar, zoals bijvoorbeeld accountingafspraken, investeringsgaranties of harmonisatie van de procedures voor de certificering van

producten die in Rusland worden ingevoerd. Alle non-discriminatiewetgeving is bij het ingaan van het lidmaatschap van toepassing op alle handelsgoederen, inclusief olie en gas.

Verder is het de AIV gebleken dat het niet te verwachten valt dat Rusland het Energiehandvest zal ratificeren. Bij het ingaan van het WTO-lidmaatschap zal echter de inhoud ervan wat handel betreft automatisch van kracht worden. Er is echter één manco, namelijk de investeringsbescherming. Dit laatste kan dan alleen in het kader van WTO-plus-onderhandelingen over een FTA worden meegenomen.

Aanbeveling 2:

Verwacht niet dat Rusland het Energiehandvest zal ratificeren; neem de clausules voor de investeringsbescherming (als vermeld in het Energiehandvest) mee in de WTO-plus-onderhandelingen met Rusland. Neem de wederkerige regels voor de investeringsbescherming op energiegebied op in een FTA, zodra Rusland lid van de WTO is geworden. Zo'n FTA moet het einddoel van de economische samenwerking zijn.

Ten aanzien van investeringen heeft Rusland kort geleden zelf regels gesteld. De AIV beoordeelt dit positief omdat er nu regels zijn, waar die er eerder niet waren. Onderhandelen over de waslijst van zaken die onder het hoofdstuk economische samenwerking van de huidige PSO staat, leidt naar zijn mening nergens toe. Het is belangrijk het WTO-lidmaatschap als doel voorop te stellen en als leidraad te nemen. De AIV wil evenwel meer, namelijk een vrijhandelszone met Rusland, die tot stand gebracht wordt conform het in de EU afgesproken onderhandelingsmandaat. Nogmaals, zolang het WTO-lidmaatschap niet tot stand is gekomen kan er op het terrein van de economische samenwerking geen vooruitgang worden geboekt, anders dan de huidige invulling van ambtelijke werkgroepen.

Aanbeveling 3:

In het kader van een vrijhandelszone met Rusland gaat het niet alleen om afbraak van de douanerechten, maar ook om WTO-plus-zaken zoals regels voor openbare aanbesteding, harmonisatie van belastingen en harmonisatie van de certificering van goederen die in Rusland worden ingevoerd. Verbreedt daarom de agenda van de afschaffing (althans vermindering) van tarifaire handelsbelemmeringen met het opruimen van non-tarifaire hindernissen.

Ten aanzien van de energiemarkt merkt de AIV op dat het in de EU nog niet is gelukt deze geheel te liberaliseren. Een bijzonder probleem vormt daarbij de scheiding tussen productie, transport en levering van energieproducten (de 'ontbundeling'). Begin juni 2008 hebben de EU-ministers van Energie een beginselakkoord bereikt over de kwestie van 'ontbundeling'. In afwijking van de oorspronkelijke voorstellen van de Europese Commissie is op Franse en Duitse aansporing afgesproken dat er geen formele splitsing van verticaal geïntegreerde energiebedrijven hoeft plaats te vinden (*ownership unbundling*), zolang er garanties zijn dat de distributienetwerken als apart bestuurde eenheden worden ingericht. Een en ander moet nog nader worden uitgewerkt en bovendien moet het Europees Parlement er nog een uitspraak over doen. Die nadere uitwerking is niet zonder belang. In hoeverre netwerken als onderpand kunnen dienen voor financieringsarrangementen van het moederbedrijf, alsmede de mogelijkheden van *cashflow* van het distributiebedrijf naar het moederbedrijf, zijn vragen die van doorslaggevend belang kunnen zijn. Dat neemt niet weg dat deze ontwikkeling in het EU-beleid perspectief biedt voor een mogelijke oplossing voor buitenlandse investeerders, zoals Gazprom, die gekenmerkt worden door een vergaande verticale integratie van de bedrijfskolom.

Aanbeveling 4:

De EU dient wederzijdse investeringsafspraken met Rusland na te streven in de energiesector. Hierbij kan aangesloten worden op de desbetreffende bepalingen van het Energiehandvest. Een afgezwakte eis tot 'ontbundeling' kan het tot stand komen van dergelijke afspraken vergemakkelijken.

b. met betrekking tot de ruimte voor externe veiligheid

De EU dient naar het oordeel van de AIV nadrukkelijk de deur open te houden voor Russische deelname aan, c.q. materiële ondersteuning van EU-vredesmissies buiten Europa. De AIV is positief over de bereidheid van Rusland de EU-operatie in Tsjaad logistiek te ondersteunen. Wat betreft de Russische wens tot medezeggenschap over de voorbereiding en uitvoering van operaties, valt te denken aan praktische arrangementen, per geval te maken. De AIV vestigt er in dit verband de aandacht op dat het bij internationale GBVB-onderhandelingen gebruikelijk is dat de EU-lidstaten, die het leeuwendeel van de inspanningen voor hun rekening nemen, zitting nemen in een voor dat doel ingestelde 'contactgroep'. Niets lijkt uit te sluiten dat, indien Rusland bereid is aan een vredesondersteunende operatie mee te doen en indien zijn bijdrage substantieel is, Rusland dan ook meespreekt over opzet, werkverdeling en aansturing van zo'n operatie, dus met de betrokken deelnemers uit de EU aan tafel zit in een dergelijke contactgroep ad hoc. Daarvoor is geen aparte structuur nodig. Ook in VN-verband bestaan dergelijke vormen niet; wel bestaan er commissies ad hoc. Zodra de Veiligheidsraad van de VN besluit tot een missie, wordt voor de duur van de missie een zogenaamde *contributors committee* opgericht, dat de details uitwerkt en waarin alle bijdragende leden zitting hebben. Iets dergelijks zou bij eventuele gezamenlijke missies van de EU en Rusland mogelijk moeten zijn. Bovendien kan elke vorm van verdergaande samenwerking ter sprake worden gebracht op de gebruikelijke, halfjaarlijkse topontmoetingen tussen de EU en Rusland.

Aanbeveling 5:

Op basis van praktische arrangementen, zoals contactgroepen ad hoc en comités van contribuanten, kan Rusland een passende stem worden verleend in de uitvoering van vredesoperaties waaraan zowel Rusland als de EU deelnemen. De EU dient in voorkomende gevallen het pad te effenen voor de totstandkoming van dergelijke arrangementen.

Naast samenwerking op het gebied van de internationale vrede en veiligheid in het algemeen, liggen juist op het terrein van de gezamenlijke buurlanden ook gedeelde belangen, ook al denkt Rusland op dit terrein eerder in termen van een nulsomspel. De Russische regering stelt in formele beleidsdocumenten dat ook zij in dit gezamenlijk grensgebied zal streven naar een ontwikkeling van 'vriendschappelijke, democratische buurlanden'. Met betrekking tot de veiligheidssituatie in de landen die zich bevinden aan de west- en zuidkant van het Russische grondgebied spelen de EU en de NAVO ieder een eigen rol. De inspanningen die beide organisaties zich getroosten om te komen tot vergroting van de stabiliteit in de betrokken landen, vragen om een zo goed mogelijke afstemming, die thans nagenoeg ontbreekt. Wat de EU betreft, komt het scharnierpunt in het overleg over vraagstukken van vrede en veiligheid nog sterker te liggen bij de HV van de EU voor het GBVB, indien het *Verdrag van Lissabon* alsnog door alle lidstaten wordt geratificeerd. De samenvoeging in één persoon van de verantwoordelijkheid voor het klassieke Buitenlandse Beleid en de gemeenschapscompetenties voor de Externe Betrekkingen (Handelsbeleid en Ontwikkelingssamenwerking) biedt kansen op een grotere coherentie in de uitvoering van het Nabuurschapsbeleid, ook met betrekking tot de gemeenschappelijke buurlanden.

Als gezegd is de veiligheid en stabiliteit van de buurlanden die de EU gezamenlijk heeft met Rusland een gedeeld belang. Inzake Georgië en ook inzake Moldavië, twee landen waar bevroren conflicten spelen is er overleg tussen de EU en Rusland; de EU benoemt zelfs jaarlijks speciale vertegenwoordigers voor beide gebieden. Het is dus niet zo dat het kanaal voor dit belangrijke overleg ontbreekt, maar wel dat dit niet plaatsvindt op het niveau waar de besluiten worden genomen, namelijk op het hoogste politieke niveau. Dat moet worden verbeterd.

Het is belangrijk dat de EU onverkort vasthoudt aan het uitgangspunt dat soevereine staten zelf mogen bepalen van welke internationale organisaties zij al dan niet lid worden. Dit is actueel naar aanleiding van de aanvraag van het lidmaatschap van de NAVO door Georgië en Oekraïne. Het eerstgenoemde land mag dan geografisch niet tot Europa worden gerekend, in politiek opzicht hoort het wel bij ons deel van de wereld. Hierbij is ook de vraag aan de orde of de formulering van artikel 10 van het NAVO-verdrag, dat de mogelijkheid opent tot toetreding van *Europese* staten, herziening behoeft. De AIV vindt overigens wel dat het recht dat bedoelde landen hebben zich aan te melden voor het lidmaatschap van het Atlantische Bondgenootschap, niet betekent dat het Bondgenootschap gehouden is de uitoefening van dit recht met toetreding te honoreren. De NAVO-landen hebben in dit opzicht een eigen verantwoordelijkheid. Zij dienen zorgvuldig te overwegen of de veiligheidssituatie in oostelijk Europa en de Kaukasus gediend is met een verdere uitbreiding van de Alliantie. Uiteraard speelt hierbij het effect op de relatie met Rusland op langere termijn een belangrijke rol.

Aanbeveling 6:

Nederland moet er in EU-verband op aandringen dat er over de gezamenlijke bureaus van de EU en Rusland inhoudelijk overleg wordt gevoerd, gebaseerd op een gemeenschappelijk EU-standpunt. Indien de HV van de EU 'nieuwe-stijl' er komt, dient deze de mogelijkheid te onderzoeken op welke wijze het overleg met Rusland het beste kan worden gestructureerd om, in het wederzijdse belang, te komen tot grotere stabiliteit in de betrokken landen.

c. met betrekking de ruimte voor vrijheid, veiligheid en recht

Gebleken is dat de samenwerking met Rusland op het terrein van Binnenlandse Veiligheid, in het algemeen naar het oordeel van betrokkenen bevredigend verloopt. Dit geldt in het bijzonder voor de samenwerking van politie en justitie op thema's als mensenhandel, kinderpornografie en *cybercrime*. De AIV constateert dat er aan EU-zijde evenmin klachten zijn over de uitwisseling van inlichtingen op strategisch vlak, zoals terrorismebestrijding en het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens. Ook worden de gemeenschappelijke belangen met betrekking tot bestrijding van financiële misdaad, illegale immigratie en milieucriminaliteit genoegzaam onderkend. In het kader van de Schengengrenzen is er verder samenwerking gaande bij de grensbewaking. Wel is er aanleiding de resultaten van gezamenlijke projecten op deze terreinen aan onderzoek te onderwerpen. Er is nog weinig over de praktische effecten bekend.

Aanbeveling 7:

De AIV beveelt aan bij de EU aan te dringen op een tussentijdse evaluatie van de bestaande samenwerking op de hierboven genoemde terreinen en op basis van de bevindingen deze samenwerking op pragmatische wijze krachtig voort te zetten.

Een van de onderwerpen die in de wederzijdse relatie op het terrein van Binnenlandse Veiligheid een steen des aanstoots is, is visumverlening. Vooral ontheffing van de visumverplichting ligt politiek gevoelig en zal een zaak van lange termijn zijn.

Aanbeveling 8:

De AIV beveelt aan dat de EU en Rusland gelijktijdig de visumprocedures voor elkaar versnellen en de visa langer geldig en goedkoper maken, alsmede voor beperkte, geselecteerde groepen ontheffing van de visumverplichting nastreven.

Op het terrein van de mensenrechten staan alle juridische instrumenten ter beschikking die Nederland en de EU zich zouden wensen. Er is derhalve geen behoefte aan nieuwe regels. Rusland is immers lid van de Raad van Europa, (en daarmee partij bij het EVRM), lid van de OVSE en partij bij de belangrijkste mensenrechtenverdragen – al deze verbanden brengen de nodige verplichtingen met zich mee. Waar het aan ontbreekt is de naleving van de verdragsverplichtingen. De manier waarop de Europese landen de zaak van de mensenrechten bij de Russen aan de orde stellen luistert nauw. Belerend optreden werkt averechts. Daarnaast is het belangrijk dat burgerorganisaties in Rusland vrijheid krijgen op te komen voor de bescherming van de grondrechten van de Russische burgers. De Russische wetgeving maakt het moeilijk contacten met buitenlandse organisaties te onderhouden en vooral om fondsen aan te nemen; dit treft in het bijzonder mensenrechtenorganisaties, maar zeker niet alleen deze. Toch verwacht de AIV dat op de lange termijn verbreding en modernisering van de economie in Rusland mede ertoe zal bijdragen dat bredere groepen van de samenleving zullen opkomen voor de naleving van de *rule of law* en de bestrijding van ‘juridisch nihilisme’. Op de lange duur zal dit waarschijnlijk ook het meest effectief zijn.

Van Rusland mag in elk geval worden verlangd dat het de EVRM-normen van mensenrechten en rechtsbescherming respecteert. Een appèl op Rusland als verantwoordelijke belanghebbende kan meer perspectief bieden op de verwezenlijking van genoemde standaarden. Aandringen op ratificatie van het 14^e Protocol, dat voorziet in de modernisering van het Hof moet in dit licht worden geplaatst. Deze modernisering is dringend nodig omdat het functioneren van het rechtssysteem van de Raad van Europa in het geding is. Verder kan pragmatische ondersteuning, bijvoorbeeld bij de reorganisatie van de rechterlijke macht in Rusland en de herziening van het Russische gevangenisstelsel, een duw in de goede richting geven.

Aanbeveling 9:

De EU moet blijven insisteren dat de mensenrechten in Rusland beter worden nageleefd en dat het zich houdt aan de uitspraken van het Europese Hof van de Rechten van de Mens. Overigens is niet de EU maar de Raad van Europa het meest directe kanaal om Rusland te houden aan het EVRM. Daarnaast moet Rusland, ook door de EU, worden aangesproken op zijn medeverantwoordelijkheid voor deze organisatie. De lidstaten van de Raad van Europa mogen hun pogingen niet staken Moskou te overreden mee te werken aan een hervorming van de klachtprocedures behorende bij het EVRM.

d. met betrekking tot de ruimte voor onderzoek, onderwijs en cultuur

De ‘zachte’ sector leent zich goed voor een versterking van de samenwerking tussen de EU en Rusland. Contacten tussen burgers, studenten en professionals kunnen vertrouwen wekken en de weg vrijmaken voor verdergaande gezamenlijke projecten. Daartoe kan de EU haar (aanvullende) bevoegdheid op het terrein van onderzoek, zoals vormgegeven in het nieuwe, Zevende Kaderprogramma voor Onderzoek en Technologie, voor Rusland invullen. De beleidsterreinen onderwijs en cultuur zijn in essentie de verantwoordelijkheid van de lidstaten, maar ook hier zou de Unie stimulansen – onder andere via aanloopfinanciering – kunnen geven om de samenwerking op deze terreinen te intensiveren. Deze samenwerking kan zowel in een algemeen als in een meer specifiek

kader worden vormgegeven. In het eerste geval kan worden gedacht aan overkoepelende programma's, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs (lager, middelbaar en hoger onderwijs). Dit vereist wel een selectiemechanisme voor de toekenning van financiële middelen. In het tweede geval zou per sector te werk kunnen worden gegaan. Naast de invulling van het genoemde Kaderprogramma voor onderzoek verdient samenwerking in het hoger onderwijs prioriteit, evenals samenwerking in het onderwijs van talen, en kennis van elkanders geschiedenis en cultuur. Een interessant onderzoeksonderwerp is hoe Rusland zijn gender- en zijn armoedebeleid vorm geeft.

Aanbeveling 10:

De AIV beveelt aan de uitwisseling van scholieren, studenten en docenten van instellingen van (hoger) onderwijs- en (wetenschappelijke) onderzoek en van instellingen van (elkanders) cultuur, taal en geschiedenis te bevorderen.

Via dergelijke stimuleringsprogramma's zou bovendien het toerisme van en naar Rusland bevorderd kunnen worden.

e. met betrekking tot de mogelijke bijdrage van Nederland

Een van de grote problemen bij de uitvoering van het EU-beleid is de afstemming van acties die op gezag van en namens de EU-instellingen ten opzichte van Rusland worden ondernomen met de betrekkingen die EU-lidstaten bilateraal met Rusland onderhouden. Zin voor realiteit is hier echter geboden. Het is een illusie te menen dat lidstaten kunnen worden gedwongen zich volledig ondergeschikt te maken aan een gemeenschappelijk EU-beleid. Dat geldt in het bijzonder voor de grotere lidstaten. Toch zou er al heel wat gewonnen zijn, indien de bilaterale betrekkingen in overeenstemming kunnen worden gebracht met althans een aantal gemeenschappelijke posities welke tezamen gezien kunnen worden als een algemeen beleidskader voor de behartiging van de relatie met Rusland. Nederland lijkt in een goede positie te verkeren om te proberen bruggen te slaan tussen het beleid van in het bijzonder de grotere lidstaten en het gezamenlijke beleid op EU-niveau.

Aanbeveling 11:

Nederland moet proberen bij te dragen aan de opstelling van een algemeen beleidskader in EU-verband dat richtlijnen stelt voor de omgang van de EU-landen met Rusland. Een goed middel hiertoe zou de opstelling door de EU van een nieuwe Ruslandstrategie zijn, welke strategie rekening houdt met de sterke veranderingen die zich in Rusland hebben voltrokken.

Nederland is een van de grootste investeerders in Rusland. Deze investeringen worden vooral gedaan door de grotere bedrijven en de AIV ziet dat kansen blijven liggen voor het midden- en kleinbedrijf. Zeker in de land- en tuinbouw heeft Rusland een enorm potentieel tot het in ontwikkeling brengen van uitgestrekte gebieden die daarvoor geschikt zijn. Nederland zou zijn vooraanstaande positie als agro-industrieel land in de wereld kunnen uitbuiten door actief bij te dragen aan een verhoging van de voedselproductie in Rusland. Gezien de stijgende voedselprijzen en het feit dat in wereldverband de armen hierdoor het meest worden getroffen, zou een dergelijk beleid passen in de Russische inspanningen voor armoedebestrijding en het behalen van de millenniumontwikkelingsdoelen. Hier lopen de belangen van de EU en Rusland parallel.

Aanbeveling 12:

Nederland is een zeer grote investeerder in Rusland, maar kan meer doen om investeringen van het midden- en kleinbedrijf te stimuleren, vooral in de land- en tuinbouw, naarmate in Rusland betere investeringsbescherming tot stand komt.

Ten slotte dient Nederland in het verleden opgezette programma's die gericht zijn op verbetering van de rechtspraak en de kwaliteit van het openbaar bestuur van Rusland voort te zetten en, waar mogelijk, te versterken. Dit geldt evenzeer voor uitwisselingen op het terrein van wetenschap, kunst en cultuur. Parlementaire bezoeken op nationaal niveau naar en uit Rusland zouden zich niet alleen moeten richten op de discussie over actuele beleidsthema's (zoals mensenrechten), maar ook op de uitwisseling van ervaringen met de werking van de volksvertegenwoordigingen in EU-landen en in Rusland.

Samenvattend stelt de AIV dat Rusland eerst lid moet worden van de WTO, voordat zinvol inhoud kan worden gegeven aan verdere invulling van de samenwerking tussen de EU en Rusland op het terrein van handel en economie. Daarnaast ligt het wederzijdse belang van een goede samenwerkingsrelatie vooral in het vergroten van de veiligheid in Europa, speciaal in de buurlanden die de EU en Rusland gemeenschappelijk hebben. Daar kunnen zij gezamenlijk bijdragen aan het vinden van oplossingen van de diverse bevroren conflicten in de betrokken landen. Nederland moet zich inspannen beide punten in het middelpunt van de discussie in de EU te plaatsen.



Voorzitter

Eerste Kamer der Staten-Generaal

Binnenhof 22
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070-312 92 47
fax 070-312 92 33

email voorzitter@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

Adviesraad Internationale Vraagstukken
T.a.v. Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

datum 22 februari 2008
kenmerk 140343/u/HesM/EN

Geachte heer Korthals Altes,

De commissie Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) en de commissie Europese Samenwerkingsorganisaties (ESO) van de Eerste Kamer hebben in gezamenlijke vergaderingen op 5 en 12 februari 2008 gesproken over een adviesaanvraag aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken inzake de (toekomst van de) relatie Europese Unie – Rusland.

Op basis van artikel 17 van de Kaderwet Adviescolleges en artikel 2 van de Wet op de Adviesraad internationale vraagstukken verzoek ik hierbij de Adviesraad Internationale Vraagstukken een advies uit te brengen over de relatie tussen de EU en Rusland.

Achtergrond

Rusland is het grootste buurland van de EU, maar is daarnaast ook de ándere buur van de oostelijke buurlanden van de Unie (Belarus, Oekraïne, Moldavië; en als Turkije zou toetreden ook Georgië, Armenië en Azerbeidzjan). Rusland toont de laatste jaren een duidelijk assertiever buitenlandbeleid, mede ingegeven door de sterk toegenomen strategische waarde van de voorraden van fossiele brandstoffen, met name gas. Waar de EU oorspronkelijk vrijwel de enige afnemer was, moet zij deze positie nu delen met Japan en met opkomende markten als China en India. In deze geopolitieke context speelt voorts de plaatsing van een anti-raketschild in het oosten van de Unie, de toetreding van Servië tot de EU, en de unilaterale onafhankelijkheidsverklaring door Kosovo. Dit betekent dat de relatie tussen de EU en Rusland mede bekeken moet worden in het licht van de bredere omgeving: dat van de GOS-landen en de Verenigde Staten, alsmede in het licht van de relatie met de NAVO.

In 2008 verloopt de bestaande Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst (PCA) tussen de EU en Rusland; beide partijen willen een nieuwe overeenkomst sluiten, maar zijn het niet eens over de inhoud ervan. Rusland heeft laten weten te streven naar een nieuwe strategische grondslag, zonder aan te geven welke, terwijl de meeste lidstaten van de EU de oude overeenkomst, gebaseerd op de vier gemeenschappelijke ruimtes, als uitgangspunt willen nemen. De EU heeft een zeer uitgebreid pakket aan programma's en middelen



datum 22 februari 2008
kenmerk 140343/u/HesM/EN
blad 2

op het terrein van economische integratie en op het terrein van goed bestuur, democratisering en mensenrechten open staan voor al haar buurlanden, ook voor Rusland. De buurlanden zijn vrij om aan te geven in welke sectoren zij met de EU willen werken. Dit wordt, na bespreking in de regering en in het parlement van het betrokken land, vastgelegd in een samenwerkingsprogramma. De PCA is de juridische basis daarvoor. Eenmaal afgesproken doet de EU een nulmeting en houdt vervolgens jaarlijks de voortgang bij.

Zorgen zijn er over het terugdraaien van democratiseringsprocessen en van vrije speelruimte voor de media, het niet-vervolgen van mensenrechtenschendingen met name in relatie tot de bestaande, bevroren conflicthaarden. In dit verband is het de vraag welke rol de Raad van Europa en de OVSE kunnen vervullen en hoe effectief het Hof voor de Rechten van de Mens kan zijn. Zorgelijk is verder het maar mondjesmaat openstellen van de economische markten en de eenzijdige economie. Sinds het uiteenvallen van de Sovjet Unie is de armoede sterk gestegen en heeft de afname van de bevolking ongekende vormen aangenomen.

Daarnaast doet de vraag zich voor welke nieuwe mogelijkheden het intensiveren van de banden met Rusland zou kunnen bieden. Te denken is aan uitbreiding van voedselproductie in dit uitgestrekte land, naast het versterken van de energieleveringszekerheid voor de Unie.

Adviesvragen zijn:

- Welke scenario's zijn denkbaar voor de ontwikkeling van de relaties tussen de EU en Rusland, uitgaande van de ontwikkeling van het buitenlandbeleid van dit land in de richting van (i) een constructief partnerschap met de EU en (ii) een eigenstandig assertief beleid met geopolitieke ambities?
- Welke visie heeft Rusland in deze twee scenario's op de samenwerking met de EU op het terrein van vrede, veiligheid en recht? In het bijzonder in zake samenwerking op het terrein van terrorismebestrijding, democratisering, vrije media, en respect voor mensenrechten en de visie op de bevroren conflicthaarden.
- Wat betekenen beide scenario's voor de economische samenwerking met de EU? In het bijzonder zijn de openstelling van markten en economische verbreding van belang. Bij dat laatste is te denken aan het verhogen van de voedselproductie. En wat betekenen deze scenario's voor de levering van energie aan de Unie, c.q. aan de individuele lidstaten?
- Wat betekenen de scenario's voor de samenwerking van de EU met de gezamenlijke buurlanden, in het bijzonder voor Oekraïne (en hun wens tot toetreding tot de EU), maar ook Belarus, Moldavië en de landen van de zuidelijke Kaukasus? En wat betekenen de scenario's voor de mogelijkheden tot het oplossen van de bevroren conflicthaarden zoals die er zijn in Moldavië, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan?



datum 22 februari 2008
kenmerk 140343/u/HesM/EN
blad 3

- Welke instrumenten kan de EU aanwenden in de twee onderscheiden scenario's? Kaderstellend is het bestaande Europese nabuurschapsbeleid (ENB), waarvan alle programma's en fondsen ook openstaan voor Rusland. Onder welke noemer en onder welke voorwaarden zou dat kunnen worden vormgegeven? Waar ligt in elk van de scenario's het evenwicht tussen de 'sticks' en de 'carrots'?
- Hoe kan de Nederlandse regering en specifiek de Staten-Generaal positief bijdragen aan de relatie met Rusland en de relatie tussen de EU en Rusland in de twee geschetste scenario's?

De Eerste Kamer ziet met belangstelling uit naar uw spoedige advisering,

met vriendelijke groet en hoogachting,



Mr. Yvonne E.M.A. Timmerman-Buck

Lijst met geraadpleegde personen

Gesprekspartners in Den Haag

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Integratie Europa, hoofd Externe Zaken (DIE-EX)

Stefan van Wersch

Ministerie van Buitenlandse Zaken, directeur Zuidoost en Oost-Europa (DZO)

Kees Klompenhouwer

Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU, Afdeling Economische Zaken, Hoofd Oost-Europa (Rusland, Oekraïne en Zuid-Kaukasus)

Mark Jacobs

Clingendael International Energy Programme (CIEP), directeur; hoogleraar Geopolitics and Energy Management, RU Groningen

Coby van der Linde

President Energy Delta Institute te Groningen; eerder onder meer president van de International Gas Union en van Eurogas (respectievelijk de Wereld en de Europese organisatie van de gasindustrie) en hoofddirecteur van de N.V. Nederlandse Gasunie

George Verberg

Gesprekspartners in Brussel

Vertegenwoordiger van Nederland bij de NAVO

Herman Schaper

Vertegenwoordiger van Nederland naar het Politiek en Veiligheidscomité van de Europese Unie

Robert Milders

Europese Commissie, DG External Relations, Dep. Head Relations with Russia, Northern Dimension Policy

Michael Webb

Raad van de Europese Unie, Adviseur Rusland

Carl Hallergård

Permanente vertegenwoordiging van de Russische Federatie bij de Europese Unie

Nicolai Kobrinets, plv. ambassadeur

Andrey Panyukhov, senior raadsadviseur

Igor Sevastiyarov, senior raadsadviseur

Vladimir Epaneshnikov, senior raadsadviseur

Gesprekspartners in Moskou

Carnegie Endowment,

Dmitri V. Trenin, onderzoeksdirecteur

Centre for European Security,

Dr Tatyana G. Parkhalina, directeur

Centre for the Development of Democracy and Human Rights,

Yuri Dzhibladze, voorzitter

Doema,

Andrey Klimov, plv. voorzitter Comité Buitenlandse Betrekkingen

Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Russische Federatie (MID)

Alexander V. Grushko, plv. minister

Mikhail Evdokimov, plv. directeur afdeling Europese Samenwerking

Vasily Koltyshev, attaché Eerste Europese afdeling

Vladimir Naidenov, Senior Raadsadviseur Benelux, Eerste Europese afdeling

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO)

Mark Entin, directeur Europese Studies Programma

Mikhail T. Marchan, plv. directeur

Permanente Vertegenwoordiging van de EU in Moskou,

Marc Franco, ambassadeur,

Timo Hammaren, hoofd afdeling Economie, Handel en Landbouw

Tanelli Lahti, hoofd Politieke afdeling

Gesprek met jonge Russen

Vsevolod Bolshakov

Ilja Konstantinovitc Haripov

Larisa Sadovnikova

Aleksei Tolstik

Vadim Terehov

Darja Tschesnokova

Gesprek met Nederlandse zakenmensen

Maarten van den Belt, VISA CMEA, algemeen manager

Marc van der Plas, KPMG Russia, partner and hoofd Corporate Finance

Maarten Pronk, Fortis, landenmanager Rusland;

Bob Steetskamp, Campina A.G., algemeen directeur;

Herman Verstraeten, Unilever, algemeen manager CIS

Jacob Westerlaken, CEO Rosgostrakh verzekeringen

Gastenlijst dinergesprekken:

Mw. Nadia Arbatova, Institute of World Economy and International Relations

Andrei Benedejcic, ambassadeur van Slovenië

Dimitry Bogachev, Van den Ende Musical Entertainment Industry

Konstantin Eggert, correspondent BBC

Pavel Felgenhauer, journalist

Justin Harman, ambassadeur van Ierland

Wim van der Harst, Leger des Heils

Grigory Javlinsky, leider Jabloko partij

Alexandr Kramarenko, MID, directeur afdeling Buitenlandse Beleidsplanning Department

Michel Krielaars, correspondent NRC-Handelsblad

Fedor Lukyanov, analyst Russia in Global Affairs

Bisschop Mark, aartsbisschop van de Russisch Orthodoxe Kerk

Andrey Mellvile, hoogleraar MGIMO (Moscow State Institute of International Relations)

Mons. Antonio Mennini, aartsbisschop van het Vaticaan

Andronyk Migranyan, lid Doema

Roger Munnings, KPMG

Mw. Natalia Narochnitskaya, directeur Stichting Historisch Perspectief

Alexandr Panov, rector Academie voor diplomaten

Sergey Ryabkov, MID, directeur afdeling Europese Samenwerking

Frank Schauff, CEO Association European Business

Mw. Margarita Simonyan, directeur TV zender Russia Today

Andrew Somers, voorzitter Amerikaanse Kamer van Koophandel

Nikolay Spassky, plv. directeur Russisch atoomagentschap

Andrey Zagorsky, hoogleraar MGIMO (Moscow State Institute of International Relations)

Gesprek rond het thema energie:

Helmer Horling, Gasunie

Erik Houllenberg, Exxon Mobil

Jörg Kirsch, Duitse Ambassade

Geoffrey Lyon, Amerikaanse Ambassade

Betrokkenheid van de Nederlandse ambassade te Moskou

Jan Paul Dirkse, ambassadeur

Jos Douma, plv. CdP

Laura Birkman, landbouwattaché

Ed Hoeks, consul-generaal te Sint-Petersburg

Thymen Kouwenaar, CWO Raad

Olga Ovechkina, assistente politieke afdeling

Marinus Overheul, Landbouwraad

Richard Roemers, tweede secretaris economische afdeling

Peter Verheyen, eerste handelssecretaris

Gerben Visser, BZK Raad

Erik Weststrate, eerste secretaris politieke afdeling

Enkele gegevens over de Russische Federatie⁹¹

Oppervlakte	17.075.200 km ²
Bevolkingsomvang	142,1 miljoen (2007); 142,8 miljoen (2006)
Bevolkingsafname	-0,474% (schatting 2008)
BNP	780 miljard euro (2006)
BNP per capita	5.460 euro (2006)
Gini-index (inkomensverdeling)	41,3 (september 2007)
Inflatie (consumentenprijzen)	8,1% (2007)
Overheidsbudget	inkomsten 299 miljard USD (2007) uitgaven 262 miljard USD (2007)
Militaire uitgaven	3,9% van het BNP (2005)
Overheidsschuld	6,2% van het BNP (2007)
Buitenlandse schuld	384,8 miljard USD (2007)

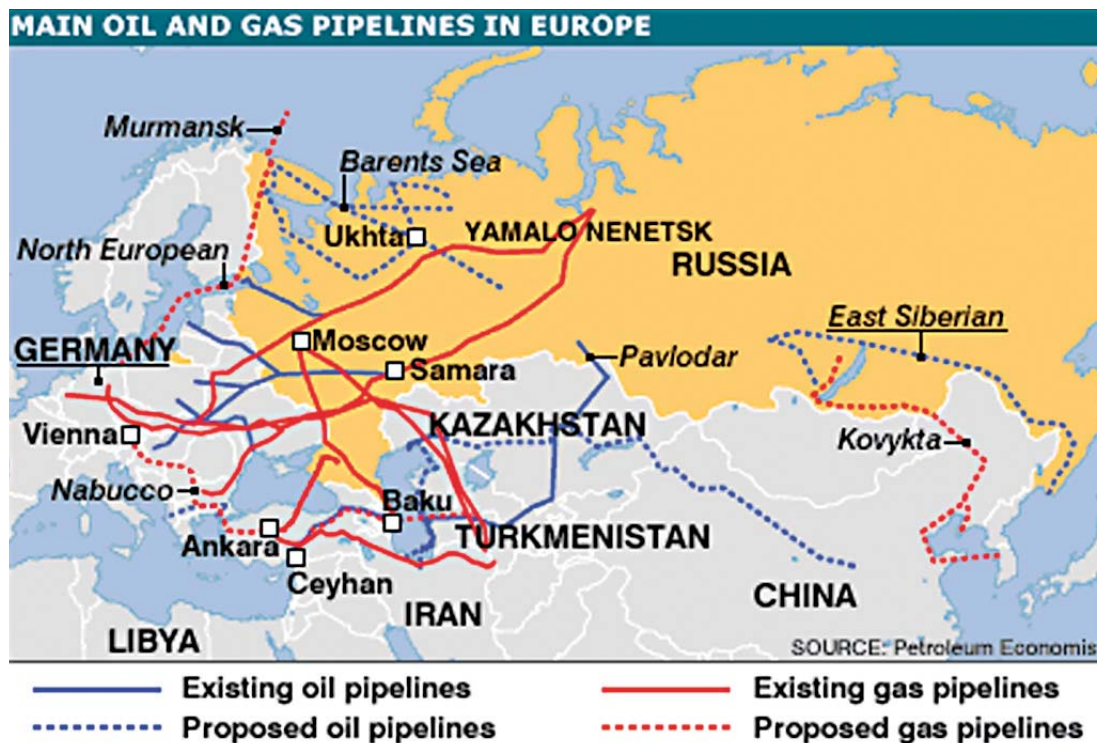
Rusland is lid van de VN-Veiligheidsraad, de G8 (sinds 1998), de OVSE, de Raad van Europa, en is NAVO-partner (sinds 1997). Rusland bereidt zich voor op WTO-lidmaatschap.



Exportwaarde	230,5 miljard euro (2006); hiervan 137 miljard euro naar de EU25 (60%); hiervan 91,1 miljard euro energieproducten (66%)
Exportproducten	aardolie en aardolieproducten, natuurlijk gas, hout en houtproducten, metalen, chemicaliën, en civiele en militaire industrieproducten.
Exportpartners	China 5,4%, Duitsland 8,4%, Italië 8,6%, Nederland 12,3%, Turkije 4,9%, Oekraïne 5,1%, Zwitserland 4,1% (2006)
Importwaarde	104,6 miljard euro (2006); hiervan 71,9 miljard euro uit de EU25 (69%)
Importproducten	machinerie, consumptiegoederen, medicijnen, vlees, suiker, metallurgische halffabricaten.
Importpartners	China 9,7%, Duitsland 13,9%, Frankrijk 4,4%, Italië 4,3%, Japan 5,9%, Oekraïne 7%, Zuid-Korea 5,1% (2006)

91 Bronnen: DG Trade, *Russia, EU bilateral trade and trade with the world*, 7 August 2007, zie webpagina: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf>; IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2008; World Bank Group, *World Development Indicators database*, April 2007 en CIA, *The World Factbook*, 2008.

Kaart van de belangrijkste gaspijpleidingen en -wingebieden in de Russische Federatie en omliggende landen⁹²



92 Bron: <<http://news.bbc.co.uk/nol/shared/spl/hi/guides/456900/456974/img/1152550748.gif>>.

Lijst met de meeste gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BNP	Bruto Nationaal Product
CEI	Commissie Europese Integratie (van de AIV)
CSE-Verdrag	Verdrag inzake Conventionele Strijdkrachten in Europa
DIE	Directie Integratie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken
DIE/EX	Afdeling Externe zaken van de directie Integratie Europa
DZO	Directie Zuidoost- en Oost-Europa
DZO/OE	Afdeling Oost-Europa en Centraal Azië van de directie Zuidoost- en Oost-Europa.
ECFR	European Council on Foreign Relations
EER	Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte
EHRM	Europees Hof van de Rechten van de Mens
ENB	Europees Nabuurschapsbeleid
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
EU	Europese Unie
FTA	Free Trade Agreement (vrijhandelsovereenkomst)
G-8	Groep van acht vooraanstaande industriële naties
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
GOS	Gemenebest van Onafhankelijke staten
HSO	Handels - en Samenwerkingsovereenkomst
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (ook wel afgekort als BuPo)
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PSO	Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst
VN	Verenigde Naties
WTO	World Trade Organisation (Wereldhandelsorganisatie)

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolg*advies EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*

- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

*** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*

**** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).