
Vergaderjaar 2010–2011

21 501-20

Europese Raad

Nr. 552

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 augustus 2011

Graag informeer ik u met deze brief over de inzet en wensen van het kabinet voor de aanstaande Top van het Oostelijk Partnerschap op 29 en 30 september in Warschau, conform uw verzoek van 24 juni 2011 (uw kenmerk 22 112-1184/2011D34463).

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

Het Oostelijke Partnerschap: waarden en belangen

De Top vindt plaats ruim twee jaar na de lancering van het Oostelijk Partnerschap tijdens de Top van Praag op 7 mei 2009 (zie: «Verslag van de Top betreffende het Oostelijk Partnerschap van de Europese Unie» van 2 juni 2009, vergaderjaar 2008/2009, Kamerstuk 31 702, nr. 21). Het doel van deze bijeenkomst is om de voortgang van het Partnerschap te bespreken en politieke lijnen uit te zetten voor de verdere bestendiging van het Partnerschap. Tijdens de Top zal hierover een gezamenlijke verklaring worden aangenomen.

Nederland hecht veel waarde aan het Oostelijk Partnerschap als instrument om de Europese samenwerking met de Oostelijke buurlanden van de EU (Armenië, Azerbeidjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland¹) te versterken en de politieke toenadering en economische integratie van deze landen met de EU te steunen. Het partnerschap biedt het kader en de mogelijkheden voor deze landen om hun rechtsstaat, politieke, economische en sociale systemen te hervormen en op Europese leest te schoeien. Landen die bereid zijn hiervoor de benodigde hervormingen door te voeren kunnen rekenen op intensievere relaties en steun van de EU. Omgekeerd zullen landen die zich niet willen conformeren aan universele en Europese mensenrechtenstandaarden niet in aanmerking komen voor versterkte relaties met de EU. Wit-Rusland is hier helaas nog altijd een negatief voorbeeld van. Daarnaast biedt het Partnerschap een veelomvattend kader om op tal van deelterreinen nauwer samen te werken (energie, handel, cultuur, migratie, bestrijding criminaliteit, hoger onderwijs). Het is derhalve in het Europese en Nederlandse belang dat de banden tussen de EU en haar Oosterburen verder worden aangehaald; immers hiermee worden de stabiliteit, veiligheid en welvaart van de gezamenlijke regio gediend. Dit is in het belang van burgers en bedrijven in zowel de partnerlanden als in de EU en Nederland.

Herziening van het Nabuurschapsbeleid

Het Nabuurschapsbeleid van de EU is de afgelopen periode vooral in de zuidelijke buur regio sterk in ontwikkeling geweest. Maar ook bij de oosterburen van de EU hebben de nodige ontwikkelingen plaatsgevonden. In *Oekraïne* is na vreedzaam verlopen verkiezingen in 2010 president Janoekovitsj aan de macht gekomen. Hoewel hij initieel als «pro-Russisch» werd bestempeld vaart Oekraïne onder president Janoekovitsj een stabiele koers, waarbij het vizier in het afgelopen jaren meer op Brussel is komen te staan. In *Moldavië* is de positie van de prowesterse coalitie na de verkiezingen van november 2010 versterkt en de regering heeft toenadering tot de EU tot belangrijkste prioriteit gemaakt. *Georgië* blijft eveneens een op de EU gerichte koers varen en ook *Armenië* en *Azerbeidjan* stellen zich verder open voor toenadering tot en samenwerking met de EU, hoewel er zorgen over de mensenrechtensituatie blijven bestaan. Negatieve uitzondering blijft Wit-Rusland, waar president Lukashenko tot op de dag van vandaag hard optreedt tegen vermeende opposanten en zichzelf daarmee internationaal verder isoleert. De Commissie heeft op basis van de ervaringen met het oostelijke en zuidelijke Nabuurschapsbeleid op 25 mei 2011 een mededeling over de herijking van het Nabuurschapsbeleid uitgebracht («*A new response to a changing Neighbourhood*»; BNC-fiche «Mededeling Herijking Nabuurschapsbeleid», 15 juni 2011, Kamerstuk 22 112, nr. 1184.). De Raad heeft op 20 juni 2011 conclusies hierover aangenomen (zie verslag RBZ 20 juni 2011, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1074). Belangrijkste element van het herijkte Nabuurschapsbeleid is het principe dat landen die bereid zijn meer te hervormen en deze hervormingen ook daadwerkelijk te implementeren kunnen rekenen op versterkte betrekkingen met de EU («*more for more*»). Landen die hier niet toe bereid zijn zullen daarentegen geen

¹ Het niveau van samenwerking met Wit-Rusland zal afhangen van de ontwikkeling van de EU-Wit-Rusland relatie, zie pagina 3.

aanspraak kunnen maken op geïntensiverde relaties met bijbehorende steunpakketten van de EU («*less for less*»). Het kabinet hecht eraan dat deze noties ook in de Verklaring van de Top terecht komen. Het kabinet bepleit dat dit beleid wordt vormgegeven op basis van «intelligente conditionaliteiten» op het terrein van mensenrechten, democratisering en rechtsstaat.

In het nieuwe Nabuurschapsbeleid zal er nog meer aandacht moeten komen voor democratisering, de ontwikkeling van de rechtstaat en verbetering van het respect voor mensenrechten met bijzondere aandacht voor media, internet, minderheden, religie en *gender*. Maatschappelijke organisaties moeten hun rol vrijelijk kunnen spelen en verdienen hiertoe Europese steun. De Verklaring van de Top zal voor het kabinet deze aandachtspunten ook onomwonden moeten reflecteren.

Politieke grenzen van toenadering tot de Unie

Bij de lancering van het Oostelijk Partnerschap is vastgelegd dat het doel ervan is deze landen politiek te associëren en economisch nauwer te verbinden met de EU. Deze samenwerking wordt verdragsrechtelijk vastgelegd via Associatieakkoorden, waar de EU nu over onderhandeld met vijf van de zes landen van het Oostelijk Partnerschap (met Wit-Rusland onderhoudt de EU geen verdragsrechtelijke betrekkingen). Een aantal landen van het Oostelijk Partnerschap (Oekraïne, Moldavië, Georgië) heeft inmiddels kenbaar gemaakt dat zij op termijn een volledig EU-lidmaatschap nastreven. Zij wijzen hierbij op artikel 49 van het EU-Verdrag, waarin is vastgelegd dat «elke Europese staat die de waarden zoals vervat in het Verdrag eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen» kan verzoeken lid te worden van de EU. Meerdere EU-lidstaten steunen deze ambities en zijn van mening dat de EU een positief signaal moet afgeven in de Verklaring van de Top door de Oosterburen een geconditioneerd perspectief op lidmaatschap aan te bieden. Het Poolse EU-Voorzitterschap en gastheer van de Top is een van de meest fervente voorstanders van de Oost-Europese EU-lidmaatschapsambities. Polen (maar ook Zweden, het VK en de Baltische en Midden-Europese landen) wijzen erop dat de Oosterburen onderdeel zijn van de gezamenlijke Europese geschiedenis en waardengemeenschap.

Het kabinet neemt nota van de lidmaatschapsaspiraties van een aantal partnerlanden, maar is tegen een nadere concretisering van het theoretische lidmaatschapsperspectief voor de oostelijke buurlanden zoals dit beschreven wordt in artikel 49 van het EU-Verdrag tijdens de Top in Warschau. Het kabinet is van mening dat het Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsbeleid van de EU strikt gescheiden trajecten zijn. De intensivering en versterking van de relaties met de oostelijke buurlanden van de Unie kent duidelijke grenzen: het Oostelijk Partnerschap is geen voorportaal voor lidmaatschap van de EU. De conclusies van de Raad van juni 2011 over het Nabuurschapsbeleid reflecteren deze benadering. Het kabinet zal zich er hard voor maken dat de Verklaring van de Top deze benadering ook reflecteert en in ieder geval niet verder gaat dan de door de Raad overeengekomen conclusies van 20 juni 2011. Nederland heeft hierbij steun van een aantal West-Europese lidstaten.

Onderhandelingen over associatie- en handelsakkoorden

De EU onderhandelt, op Wit-Rusland na, met de landen van het Oostelijk Partnerschap over nieuwe Associatieakkoorden, waar vrijhandelsakkoorden (zogenaamde *Deep and Comprehensive Free Trade Agreements*, DCFTA) een integraal onderdeel van zullen zijn, zodra aan de daartoe gestelde voorwaarden wordt voldaan. In deze akkoorden wordt expliciet vastgelegd dat de samenwerking zich richt op politieke associatie en economische integratie met de EU; een toetredingsperspectief is dus in dit

verband niet aan de orde. Hiermee verschillen Associatieakkoorden van de verdergaande Stabilisatie- en Associatieakkoorden zoals afgesloten met landen van de Westelijke Balkan, waarin wel een concreet en geconditioneerd lidmaatschapsperspectief is vastgelegd. Met *Oekraïne* wordt al sinds 2007 onderhandeld over een nieuw akkoord. Inmiddels hebben 19 onderhandelingsronden voor het nieuwe associatieakkoord en 17 rondes voor een DCFTA plaatsgevonden. Er lijkt aan Oekraïense kant de politieke wil te bestaan om de onderhandelingen aan het einde van het jaar tijdens de jaarlijks EU-Oekraïne Top af te ronden. Nederland steunt het afronden van de onderhandelingen als overeenstemming is bereikt over alle nog openstaande punten. Met een nieuw akkoord worden de relaties met Oekraïne verstevigd en neemt dit land de verplichting op zich een deel van het economische *acquis* van de EU over te nemen en zich te committeren aan de regels van de interne markt. Dit is in het belang van een handelsland als Nederland en vergroot de kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Het kabinet benadrukt evenwel dat de EU niet onder artificiële tijdsdruk haar eigen criteria voor het afsluiten van het Associatieakkoord moet verlagen. De inhoud is leidend en het is in het belang van zowel de EU als Oekraïne dat er een kwalitatief hoogwaardig akkoord wordt afgesloten. Nederland houdt hierbij vast aan de voorwaarden zoals vastgelegd in het onderhandelingsmandaat, waaronder het eerder genoemde aspect dat een EU-lidmaatschapsperspectief niet aan de orde is. Het Associatieakkoord zal verder alle «politieke clausules» moeten bevatten: mensenrechten en non-proliferatie als «essentiële clausules» (partijen kunnen in ultimo het akkoord, waaronder het handelsdeel, opschorten bij ernstige schendingen van de «essentiële clausules») en daarnaast afspraken over onder andere het Internationale Strafhof en terug- en overname (re-admissie).

De onderhandelingen voor een Associatieakkoord met *Moldavië*, *Georgië*, *Armenië* en *Azerbeidjan* zijn eveneens van start gegaan. Het kabinet hecht eraan dat in deze akkoorden evenals bij Oekraïne wordt vastgelegd dat mensenrechten en non-proliferatie als «essentiële elementen» worden bestempeld. Met deze landen wordt nog niet onderhandeld over een DCFTA: Moldavië en Georgië dienen eerst een groot aantal pre-conditions te vervullen, waaronder op het gebied van institutionele capaciteit om deze zware onderhandelingen te kunnen voeren. De Commissie zal naar verwachting in september met een advies komen of onderhandelingen over een DCFTA met deze landen van start kunnen gaan. Het kabinet kijkt uit naar deze rapportages en het advies van de Commissie. *Azerbeidjan* komt niet in aanmerking voor een DCFTA met de EU omdat het niet tot de WTO is toegetreden.

Mensenrechten

Het kabinet acht het van groot belang dat in het kader van het Oostelijk Partnerschap ook gesproken wordt over mensenrechten. De mensenrechtensituatie is in alle partnerlanden voor verbetering vatbaar. Het gaat hierbij om zaken als de vrijheid van de media, internetvrijheid en vrijheid van meningsuiting, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de positie van religieuze en seksuele minderheden. De huidige situatie in de partnerlanden geeft een gemengd beeld: sommige landen maken duidelijke vooruitgang (Moldavië) terwijl in Azerbeidjan er nog steeds sprake is van een gebrek aan politieke vrijheden en restricties voor de media en op het internet.

De EU dient deze landen hierop aan te spreken, zowel tijdens de Top zelf als in het kader van de reguliere dialoog met de landen als via de lopende onderhandelingen voor nieuwe contractuele betrekkingen. De landen van het Partnerschap dienen ervoor te zorgen dat maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers ongehinderd en in vrijheid hun werk

kunnen uitoefenen. Het kabinet zal hiertoe oproepen tijdens de Top en zet zich ervoor in dat mensenrechten een centrale plek krijgen in de Verklaring van de Top.

De deelname van Wit-Rusland in het Oostelijk partnerschap is nog steeds problematisch. Het land is slechts gedeeltelijk deelnemer aan het Partnerschap en kan alleen zitting nemen in de technische, multilaterale bijeenkomsten. Zoals bekend heeft de Raad in juni 2011 het sanctieregime tegen het regime in Minsk verder aangescherpt en stevige conclusies aangenomen (zie verslag RBZ van juni 2011, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1074). Zolang Wit-Rusland niet serieus bereid is alle politieke gevangenen direct vrij te laten en een pad van daadwerkelijke politieke en economische hervormingen in te gaan, acht het kabinet het uitgesloten dat Wit-Rusland volledig kan deelnemen aan het Partnerschap. De Wit-Russische president Lukashenko is niet welkom op de Top en zal ook niet aanwezig kunnen zijn, aangezien hij is opgenomen op de lijst van Wit-Russische functionarissen tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd. Het kabinet acht het van belang dat de EU tijdens de Top stevige en gelijklopende boodschappen aan Wit-Rusland afgeeft.

Overige afspraken voor de Top

Verbetering van de *mobilititeit* van onderdanen en *visumliberalisatie* als lange termijn doelstelling is één van de kerndoelstellingen van het Oostelijk Partnerschap. Met Oekraïne en Moldavië zijn concrete visumactieplannen afgesproken die op termijn moeten leiden tot visumliberalisatie. Het kabinet hecht eraan dat tijdens de Top wordt benadrukt dat dit perspectief gebaseerd is op stevige conditionaliteiten en voorwaarden, waarbij de inhoud van de daadwerkelijke hervormingen en niet de kalender leidend is. Er kan geen sprake zijn van «*short cuts*» in dit traject. Voor de nadere positie van het kabinet wordt verwezen naar de kabinetsbrief over het EU-visumbeleid voor de naaste burens van de Unie die u binnenkort ontvangt.

Samenwerking op *energiegebied* vindt plaats onder het multilaterale spoor van het Oostelijk Partnerschap. Deze samenwerking moet verder worden versterkt. Met hun toetreding tot de Energiegemeenschap hebben Oekraïne en Moldavië zich verplicht om het Europese *acquis* op energiegebied over te nemen. Dat is een positieve stap die ook de andere landen van het Partnerschap moeten nemen. Het kabinet steunt verdere samenwerking op energiegebied, waaronder de verbetering van infrastructuur, energie efficiëntie en energieveiligheid. Het vergroten van transparantie van de energiemarkten in de partnerlanden is een belangrijke voorwaarde voor verdere integratie met de Europese energiemarkt. Voorts staat diversificatie van aanvoerroutes en bronnen op de agenda van het Partnerschap.

Het blijft in de visie van het kabinet van belang dat het Oostelijk Partnerschap zich ook richt op de gezamenlijke strijd tegen *georganiseerde misdaad* en terrorisme, de aanpak van corruptie en de versterking van de rechtsstaat in de partnerlanden. Voor de samenwerking op dit terrein vormen de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Stockholmprogramma de basis.

Ook op *transportgebied* wordt de samenwerking met de partnerlanden geïntensiveerd. De Commissie heeft op 7 juli 2011 hierover een nieuwe mededeling gepresenteerd¹. De Commissie stelt meer dan 20 acties voor op het gebied van luchtvaart, zee- en binnenvaart, wegvervoer en spoorvervoer die kunnen bijdragen aan een efficiënter goederen en personenverkeer met de oostelijke buurlanden. Voor de Nederlandse transportsector is dit ook van belang. Een uitgebreide kabinetsbeoordeling van deze mededeling zal u spoedig ontvangen.

¹ «De EU en haar aangrenzende regio's: een nieuw beleid voor samenwerking op het gebied van vervoer», Commissievoorstel 7 juli 2011 (COM(2011) 415 *final*).

De Raad van juni 2011 besloot dat er maximaal 1,2 miljard euro aan *additionele fondsen* (tot december 2013) zal worden vrijgemaakt om democratische en economische transitie bij de nabuurschapspartners (Oost- en Zuid) te ondersteunen. Het kabinet onderstreept dat eventuele beleidsintensivering budgetneutraal moeten worden geacommodeerd binnen de middelen die de EU beschikbaar heeft voor extern beleid. Ook kan niet vooruit worden gelopen op de afspraken die moeten worden gemaakt in het kader van de nieuwe financiële perspectieven voor de periode na 2013.

Begrotingssteun is een hulpmodaliteit die de EU onder bepaalde omstandigheden gebruikt om bij te dragen aan duurzame armoedebestrijding en een betere vervulling van kernfuncties van de overheid in nabuurschapslanden op het gebied van onder meer onderwijs en gezondheidszorg. Het kabinet is echter van mening dat de EU grote terughoudendheid aan de dag moet leggen bij het verstrekken van begrotingssteun. Bij twijfel over de inzet op het gebied van corruptie, mensenrechten of goed bestuur dient de EU geen begrotingssteun toe te kennen aan de Oostelijke Partnerschapslanden. Gericht sectorale steun kan over het algemeen sneller worden ingezet, al gelden ook hiervoor de genoemde politieke basisvoorwaarden.