

**DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE**

No. 44, Juli 2005

**Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken**

<b>Voorzitter</b>	Mr. F. Korthals Altes
<b>Vice-voorzitter</b>	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
<b>Leden</b>	Dhr. A.L. ter Beek Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh Mw. drs. A.C. van Es Prof. dr. W.J.M. van Genugten Dr. B. Knapen Drs. H. Kruijssen Prof. dr. A. de Ruijter Mw. mr. E.M.A. Schmitz Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
<b>Secretaris</b>	Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060  
fax 070 - 348 6256  
e-mail [aiv@minbuza.nl](mailto:aiv@minbuza.nl)  
[www.AIV-Advies.nl](http://www.AIV-Advies.nl)

## **Leden van de werkgroep die het advies heeft voorbereid**

**Voorzitter** Prof. dr. J.Q.Th. Rood

**Leden** Mw. prof. dr. M.G.W. den Boer  
Mw. drs. A.C. van Es  
Prof. mr. F.J.M. Feldbrugge  
Dr. P. van Ham  
Mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged  
Drs. F.D. van Loon  
Mw. mr. N.W. Meuter-Dijkers  
Prof. dr. B.A.G.M. Tromp  
Prof. mr. J.W. de Zwaan

**Secretaris** Mw. dr. S. Volbeda

# Inhoudsopgave

*Kaart van de Europese Unie en haar buurlanden*

## Woord vooraf

<b>I</b>	<b>Inleiding en adviesvragen</b>	<b>7</b>
<b>II</b>	<b>Het geopolitieke perspectief</b>	<b>11</b>
<b>III</b>	<b>Transformatie naar een democratische rechtsstaat en een markteconomie</b>	<b>23</b>
<b>IV</b>	<b>Een toetredingsperspectief voor de oostelijke ENB-landen?</b>	<b>35</b>
<b>V</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>40</b>

<b>Bijlage I</b>	Adviesaanvraag
<b>Bijlage II</b>	Lijst van geraadpleegde personen in Brussel, Warschau, Moskou en Kiev
<b>Bijlage III</b>	Kenschetsen van de buurlanden
<b>Bijlage IV</b>	Lijst van veelgebruikte afkortingen

Kaart van de Europese Unie en haar buurlanden



## Woord vooraf

In april 2004 ontving de AIV het verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken een advies te schrijven over het toekomstige beleid van de Europese Unie met betrekking tot de oostelijke bureu na de uitbreiding. De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage I.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep samengesteld uit leden van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en van de Commissies Europese Integratie (CEI), Vrede en Veiligheid (CVV) en Ontwikkelingssamenwerking (COS). De volgende personen namen hieraan deel: Prof. dr. J.Q.Th. Rood (voorzitter, CEI), mw. prof. dr. M.G.W. den Boer (CEI), mw. drs. A.C. van Es (AIV), prof. mr. F.J.M. Feldbrugge (CVV), dr. P. van Ham (CVV), mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged (CVV), drs. F.D. van Loon (COS), mw. mr. N.W. Meuter-Dijkers (CEI), prof. dr. B.A.G.M. Tromp (CVV) en prof. mr. J.W. de Zwaan (CEI). Het secretariaat is gevoerd door mw. dr. S. Volbeda (secretaris CEI). Tijdens het traject heeft de commissie ook een beroep kunnen doen op de kennis en ervaring van drs. A.M. van der Togt en mw. drs. T.M. Röling (ambtelijk contactpersonen DZO/OE) en is het secretariaat bijgestaan door achtereenvolgens de stagiair(e)s Saskia Everts, Melchior Bussink en Noor Hulskamp.

Om tot het advies te komen heeft de werkgroep met een groot aantal mensen gesproken in Brussel, Warschau, Moskou en Kiev. Een lijst van gesprekspartners is opgenomen in bijlage II. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met een aantal deskundigen zoals drs. J.W. van der Meulen van het Instituut Clingendael, drs. R.J.J. Martens, mw. drs. T. T. Nieuwenhuizen en mr. A. Oosterhoff van het ministerie van Economische Zaken, alsmede met drs. L.P.M. van Geel van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Matra-programma). De AIV is allen die bijgedragen hebben aan het advies erkentelijk voor hun inzet en inbreng; in dit verband wil de raad met name ook de Nederlandse ambassades bedanken van Warschau, Moskou, Kiev en Brussel.

Het advies is door de AIV vastgesteld op 8 juli 2005.



# I Inleiding en adviesvragen

In mei 2004 heeft de Europese Commissie een nieuw beleidskader voor de ontwikkeling en intensivering van de relaties met de buurlanden van de Unie geformuleerd. Dit Europese nabuurschapsbeleid (ENB) is beschreven in een *strategy paper*<sup>1</sup>. Het bouwt voort op het beleid dat in het kader van het Barcelona-proces ten aanzien van de landen rond de Middellandse Zee wordt gevoerd en op het beleid dat in het kader van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten ten aanzien van de Oost-Europese landen in gang is gezet. Het doel van het ENB is om tot grotere coherentie en effectiviteit van het beleid met betrekking tot deze landen te komen. Het geldt voor alle buurlanden, dus zowel voor die aan oostelijke als die aan de zuidelijke grenzen van de Europese Unie (EU)<sup>2</sup>. Het burenbepoel slaat niet op de kandidaat- of potentiële kandidaat-lidstaten, zoals Bulgarije, Roemenië, de landen van de westelijke Balkan en Turkije<sup>3</sup>.

De leidende gedachte achter het initiatief tot een breed geschakeerd burenbepoel is te voorkomen dat er nieuwe scheidslijnen tussen de Unie en de haar aangrenzende regio's ontstaan. Tegelijkertijd is het doel van het ENB om de politieke stabiliteit in de buurlanden te versterken<sup>4</sup>. De EU wil de komende decennia nauw gaan samenwerken met haar buurlanden zodat zij voor haar burgers vrede, veiligheid, stabiliteit en duurzame ontwikkeling kan waarborgen. Het gaat de Unie om goed nabuurschap, "om het creëren van een kring van bevriende landen"<sup>5</sup> met wie de EU nauwe, vreedzame en coöperatieve betrekkingen onderhoudt. Daartoe zijn in de desbetreffende landen politieke, economische en institutionele hervormingen nodig, die gebaseerd dienen te zijn op gemeenschappelijke waarden, in het bijzonder veiligheid, democratie, de beginselen van de rechtsstaat en een stabiele markteconomie. In ruil voor concrete resultaten op deze terreinen, die ook aanpassing van hun wetgeving aan het *acquis communautaire*<sup>6</sup> van de Unie vergen, is de EU bereid haar burenbepoel uitzicht te geven op een diepere economische integratie in de EU. Wat de Unie daarbij in het bijzonder voor ogen staat is participatie in de interne markt door verdere integratie en liberalisatie op het terrein van 'de

- 1 European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, Communication from the Commission, COM(2004) 373 final, 12.5.2004. Electronische verbinding naar webpagina voor alle ENP-documenten: <[http://europa.eu.int/comm/world/enp/document\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm)>.
- 2 Alleen het buurland Rusland doet niet mee met het ENB. Voor Rusland is op de EU-Rusland top op 1 mei 2005 een specifiek beleid vastgesteld in het kader van 'De vier gemeenschappelijke ruimtes'. Webpagina: <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/summit\\_05\\_05/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_05/index.htm)>.
- 3 Webpagina's: <[http://europa.eu.int/comm/world/enp/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm)> en <[http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq\\_en.htm#2.1](http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm#2.1)>.
- 4 De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke burenbepoel, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM(2003) 104 definitief, Brussel 11.3.2003, Hoofdstuk I.
- 5 Op. cit.
- 6 Wetgeving van de Europese Unie.

vier vrijheden<sup>7</sup>: het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal<sup>7</sup>. In zijn opzet sluit het ENB daarmee aan bij de brede doelstelling die kenmerkend is voor het extern beleid van de Unie. Deze houdt in dat de EU wil bijdragen aan vrede, veiligheid, duurzame ontwikkeling, solidariteit en wederzijds respect tussen volkeren, vrije en eerlijke handel, uitbanning van armoede, bescherming van mensenrechten (in het bijzonder die van kinderen) en de strikte nakoming en ontwikkeling van internationaal recht<sup>8</sup>. Het nabuurschapsbeleid heeft tot doel deze beleidsuitgangspunten vorm te geven in de buurlanden. De oostelijke burens hebben zich overigens reeds geëngageerd aan de mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties (VN) en aan de verdragen over arbeidsrecht van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), zijn lid van de Raad van Europa en van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

#### *Adviesvragen*

In de adviesaanvraag staat de gewenste richting van de concrete uitwerking van het ENB met betrekking tot de nieuwe oostelijke buurlanden van de EU centraal. Meer concreet zijn de volgende vragen gesteld:

- *Of en in hoeverre het Europees nabuurschapsbeleid van de Europese Unie volstaat om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken, zoals het ontwikkelen van stabiele en evenwichtige relaties met de buurlanden uitgaande van de beginselen van rechtsstaat, democratie en markteconomie, zonder op afzienbare termijn een toetredingsperspectief te bieden?*
- *Is een intensivering van dit beleid noodzakelijk en mogelijk, en zo ja, op welke onderdelen?*
- *Hoe verhoudt of hoe zou dit beleid zich moeten verhouden tot de inspanningen van andere actoren en donoren?*
- *Op welke onderdelen zou Nederland in EU-verband, dan wel bilateraal, een (verdere) bijdrage kunnen leveren aan de intensivering van de relaties met de betrokken landen?*

Daarnaast is in de adviesaanvraag die integraal is opgenomen in bijlage I, een groot aantal detailvragen geformuleerd over *het aan te wenden instrumentarium en het juridisch kader, over de economische transformatie, en over de relatie van de EU, van Nederland en van de buurlanden met Rusland.*

#### *Welke buurlanden?*

Dit advies gaat over de nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie. Na het toetreden van tien nieuwe landen in Midden-Europa op 1 mei 2004 heeft de EU nieuwe buurlanden gekregen. Vooruitlopend op de toetreding van Roemenië en Bulgarije, naar verwachting in 2007, en eventueel die van Turkije in een verdere toekomst betreft het advies de volgende zes landen: **Belarus (Wit-Rusland), Oekraïne, Moldavië, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan**. Met alle oostelijke buurlanden heeft de EU samenwerkingsovereenkomsten (PCA's) gesloten. Alleen die met Belarus is niet van kracht.

Deze landen zullen in dit advies niet als groep worden behandeld. In navolging van de Europese Commissie meent ook de AIV dat differentiatie per land geboden is. Alleen al

7 De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke burens, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM(2003) 104 definitief, Brussel 11.3.2003, Hoofdstuk I.

8 Staat van de Europese Unie 2005, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 21 september 2004, p. 45.



uit geografisch oogpunt springen de verschillen tussen de landen waar dit advies zich op richt naar voren. De intern politieke en economische problemen lopen sterk uiteen. Oekraïne is het grootste en rijkste, Moldavië is het kleinste en armste land van het rijtje. Deze zes landen maakten voorheen alle deel uit van de Sovjet-Unie. **Rusland**, dat door de grens met Finland al langer een oosterbuur van de EU is, komt in dit advies alleen ter sprake als de andere buur. In verband met de politieke ontwikkelingen in Oekraïne en Moldavië zal in dit advies bijzondere aandacht uitgaan naar deze twee landen.

### *Lidmaatschap?*

Een belangrijk aandachtspunt in dit advies is de kwestie van een mogelijk toekomstig lidmaatschap van de landen in Oost-Europa en in de zuidelijke Kaukasus. Hieraan is een apart hoofdstuk gewijd.

Een concreet uitzicht op lidmaatschap is in de Midden-Europese landen een belangrijke katalysator gebleken voor het proces van politieke en economische hervorming dat noodzakelijk was om aan de voorwaarden voor lidmaatschap te voldoen. Uitgangspunt van het ENB is dat lidmaatschap van de EU *binnen afzienbare termijn* niet aan de orde is. In dit opzicht verschilt het ENB ten principale van het beleid ten aanzien van de Midden-Europese landen, dat expliciet gericht was op voorbereiding op het lidmaatschap. Bij het ontbreken van dit vooruitzicht rijst echter de vraag of het ENB en het bijbehorende instrumentarium wel effectief kunnen zijn. Is het ENB zonder de dwingende discipline die vooruitzicht op toetreding tot de EU met zich mee brengt op termijn wel realistisch? Deze vraag is vooral relevant in het licht van de politieke ontwikkelingen na de presidentsverkiezingen in Oekraïne in oktober en december 2004. Deze hebben bijvoorbeeld het Europees Parlement een uitspraak ontlokt om dit land toch een vooruitzicht op lidmaatschap te bieden, ook al is dit pas op langere termijn realistisch<sup>9</sup>. De voorziene toetreding van Roemenië in 2007 zal voorts naar verwachting het lidmaatschap van Moldavië hoger op de agenda plaatsen, terwijl een lidmaatschap van Turkije de relaties met de landen in de zuidelijke Kaukasus ingrijpend zal beïnvloeden.

Het advies beweegt zich binnen het spanningsveld van enerzijds de roep om consolidatie van het interne integratieproces van de Unie en anderzijds de aspiraties in de buurlanden. Het is geschreven in een periode van grote politieke dynamiek in enkele van de landen waar het over gaat. Dit geldt bovenal voor Oekraïne, Moldavië en Georgië. De versterkte roep om democratisering en economische hervorming daagt de Unie uit in haar vermogen om de betrekkingen met deze landen zodanig vorm te geven, dat een effectieve bijdrage wordt geleverd aan het proces van hervorming. Vanuit dit gezichtspunt dient de vraag naar een perspectief op lidmaatschap besproken te worden. Zoals de gebeurtenissen rond de ratificatie van het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa hebben aangetoond, is echter ook binnen de Unie zelf sprake van de nodige politieke ontwikkelingen. Terwijl de Unie extern wordt uitgedaagd zich open te stellen voor weer nieuwe lidstaten, wijzen de negatieve uitkomsten van de referenda in Frankrijk en Nederland<sup>10</sup> er op dat een periode van consolidatie noodzakelijk is, om het publieke

9 Op 13 januari 2005 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen, waarin het de Europese Raad, de Europese Commissie en de lidstaten verzoekt om “naast het Europees nabuurschapsbeleid, andere vormen van samenwerking met Oekraïne in overweging te nemen, zodat het land een duidelijk Europees perspectief krijgt en op termijn eventueel zou kunnen toetreden tot de Europese Unie.” Zie ook het persbericht van 13 januari 2005 op de webpagina van het EU-parlement: <<http://www.europarl.eu.int/>>.

10 Op 29 mei en 1 juni 2005 werden respectievelijk in Frankrijk en Nederland referenda gehouden over het Verdrag tot goedkeuring van een grondwet voor Europa.

draagvlak voor de integratie te versterken. Dat is in ieder geval het standpunt dat de Nederlandse regering en de Tweede Kamer hebben ingenomen in reactie op de uitkomst van het referendum in Nederland. Consolidatie is ook belangrijk om de toetreding in mei 2004 van de tien Midden-Europese landen te verwerken en de Unie bestuurlijk en organisatorisch voor te bereiden op de uitbreidingsrondes die op de agenda staan. Dit betreft de toetreding van Roemenië en Bulgarije, naar verwachting in 2007, die van de landen van de westelijke Balkan en op termijn die van Turkije.

#### *Andere actoren*

Wegens de complexiteit van het onderwerp en de veelheid van betrokken landen, zullen andere actoren die bij deze regio betrokken zijn slechts kort worden aangestipt. Het zou in dit bestek te ver voeren een volledig overzicht te geven van de activiteiten in elk van de betrokken landen van de verschillende lidstaten en van de in deze regio actieve overige bilaterale donoren. Ook de activiteiten van multilaterale donoren en internationale financiële instellingen, zoals de Europese ontwikkelingsbank (EBRD), de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) zullen slechts kort aan de orde komen. Hetzelfde geldt voor de rol van de Raad van Europa, de Organisatie voor Samenwerking en Veiligheid in Europa (OVSE) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO).

#### *Leeswijzer*

Hoofdstuk II gaat in op de geopolitieke verhoudingen en zet uiteen waarom de EU een burenbepoel voor deze regio heeft ontwikkeld. Het plaatst de ontwikkelingen in een (korte) historische context en besteedt aandacht aan de rol van Rusland. Ook geeft dit hoofdstuk I overzicht van de sociaal-economische en politieke situatie in de zes besproken landen. Achterin is een bijlage opgenomen met kaartjes en enkele kenmerkende getallen per land.

In hoofdstuk III wordt ingegaan op de samenhang tussen het proces van de transformatie naar een democratische rechtsstaat en het veranderingsproces naar een markteconomie. Deze onderling verweven processen stimuleren is de uitdaging waar het ENB voor staat. Daarna komt het eigenlijke burenbepoel aan de orde en wordt ook het instrumentarium besproken waarmee het ENB de transformatieprocessen wil stimuleren. Vervolgens komt het Nederlandse bilaterale beleid ter sprake en wordt kort iets gezegd over andere actoren en donoren. Tot slot komt de grensproblematiek ter sprake, omdat daar voor de nabije toekomst een aantal knelpunten verwacht kan worden.

Het toetredingsperspectief komt aan de orde in hoofdstuk IV. Vooral voor Oekraïne is dit een onderwerp met een sterke politieke lading, maar ook voor Moldavië is dit actueel. Voor de Trans-Kaukasische staten ligt dit perspectief veel verder weg. De vraag of een concretisering van het perspectief op lidmaatschap gewenst is, wordt in dit hoofdstuk besproken tegen de achtergrond van het hiervoor omschreven spanningsveld tussen de behoefte aan interne consolidatie van de Unie en de uitdaging van de politieke dynamiek in de nieuwe buurlanden.

In hoofdstuk V worden conclusies getrokken over mogelijkheden van de EU om invloed uit te oefenen op de democratische en economische ontwikkeling van de oostelijke buurlanden en zijn aanbevelingen geformuleerd voor de terreinen waar een intensivering van het EU-beleid mogelijk en wenselijk is. Daarbij is de vraag aan de orde op welke vlakken het Nederlandse bilaterale beleid daarbij ondersteund kan zijn.

## II Het geopolitieke perspectief

### De EU en het oosten van Europa

De uitbreiding van de EU met Midden-Europese landen en het vooruitzicht van verdere expansie met Roemenië, Bulgarije en Turkije zijn voor de EU redenen geweest de bestaande relaties met landen in gebieden grenzend aan de Europese Unie onder te brengen in een nieuw kader, het Europese nabuurschapsbeleid, en prioriteit te geven aan de ontwikkeling van bijzondere relaties met de betrokken landen. Zoals in de inleiding van dit advies is aangegeven, is het doel van het ENB te bevorderen dat de EU grenst aan gebieden die stabiel en veilig zijn. Duurzame veiligheid en stabiliteit in de aangrenzende regio veronderstelt in de betrokken landen handhaving van de beginselen van de rechtsstaat, de aanwezigheid van een functionerend democratisch bestel, en economische ontwikkeling gebaseerd op markteconomische principes. Stimulering en verankering van de rechtsstaat, van een proces van democratisering en van hervorming van het economisch systeem vormen dan ook de belangrijkste doelstellingen van het ENB. Deze doelstellingen zijn van toepassing op het gehele externe beleid van de Unie, maar zij wegen zoveel zwaarder wanneer het om *directe* buurlanden gaat.

De belangen die voor de Unie in deze buurlanden op het spel staan, zijn groot. Primair gaat het om de verzekering van veiligheid en stabiliteit aan de eigen grenzen van de Unie. Het ontstaan van een nieuwe gezamenlijke grens met Belarus en Oekraïne (en op termijn met Moldavië en met de Kaukasische landen) en de uitbreiding van de bestaande grens met Rusland dwingen tot versterking van de onderlinge relaties, gericht op het ondervangen van een aantal (potentiële) grensoverschrijdende problemen. Deze problemen hangen nauw samen met de in vele opzichten slechte sociaal-economische omstandigheden, bestuurlijke zwakte, fragiele staatsstructuren en politieke instabiliteit in de landen in kwestie. Door het opschuiven van de grens komen deze problemen letterlijk dichterbij en is er een groter risico dat zij 'overslaan' naar het grondgebied van de Unie. Concreet gaat het dan om zaken zoals georganiseerde criminaliteit, illegale migratie, de gevolgen van etnische conflicten en grensoverschrijdende lucht-, water- en bodemvervuiling.

Naast het bovengenoemde risico, is er ook de simpele constatering dat de EU zich hoe dan ook moeilijk afzijdig kan houden van eventuele instabiliteit in aangrenzende gebieden. Dat zou immers niet passen in de politieke ambities van het buitenlandbeleid van de EU. De laatste presidentsverkiezingen in Oekraïne hebben bovendien aangetoond dat van de EU een actieve betrokkenheid bij het oplossen van politieke impasses in de regio wordt verwacht. Dit geldt des te sterker na de toetreding van de Midden-Europese landen. Deze onderhouden hechte banden met de nieuwe buurlanden, onder meer door de aanwezigheid van 'eigen' minderheden op elkaars grondgebied. Gezien deze omstandigheden is het weinig waarschijnlijk dat de EU zich zal kunnen onttrekken aan eventuele politieke instabiliteit als gevolg van interne (etnische) spanningen in deze landen; een constatering die het belang van de EU bij veiligheid en stabiliteit in deze regio onderstreept<sup>11</sup>.

11 Zie hierover ook: Verslag Informele RAZEB "Gymnich" van 15-16 april 2005, Kamerbrief DIE-163/05, 19 april 2005.

Voor de Unie staan naast veiligheid en stabiliteit in de regio ook economische belangen op het spel. Tussen de EU en de nieuwe buurlanden beginnen zich tal van economische banden te ontwikkelen. Het belang van de handel en doorvoer van olie en gas, waarvan de EU een belangrijke afnemer is, springt als eerste in het oog. Uit allerlei studies blijkt dat de energieafhankelijkheid van de Unie de komende decennia sterk zal toenemen<sup>12</sup>. De AIV heeft samen met de Energieraad een advies in voorbereiding over dit belangrijke onderwerp. Naast het Midden-Oosten spelen Rusland, de regio rond de Kaspische Zee en de Kaukasus en Centraal-Azië daarbij een steeds belangrijker rol als doorvoerland en/of als leverancier van fossiele brandstoffen. Dit betekent dat de Unie met het oog op een veilige en verzekerde aanvoer van olie en gas (i.e. winning, export en doorvoer) een groot belang heeft bij veiligheid en stabiliteit in de regio en bij goede relaties met de landen in kwestie. Onderbreking van de aanvoer van energie zou de Unie immers niet alleen grote economische schade berokkenen, maar ook voor ernstige dilemma's plaatsen in haar opstelling ten aanzien van deze regio. In dit kader is het belangrijk dat de Unie betrokken is bij grote (infrastructurele) projecten op het terrein van energie en de besluitvorming daarover, teneinde te verzekeren dat de eigen energievoorziening is veiliggesteld. Vooral de aanleg van pijpleidingen (Oekraïne, Georgië) is van strategische betekenis.

Economische banden krijgen ook vorm doordat bedrijven uit de EU grote investeerders zijn in deze regio. Qua handelspolitieke oriëntatie richten deze landen zich steeds sterker op de Europese binnenmarkt. Verder zijn de EU en de lidstaten er de belangrijkste donoren. Versterking van de economische en financiële relaties tussen de EU en haar buurlanden – vooral in de vorm van markttoegang tot de Europese binnenmarkt – is vitaal voor de verdere economische ontwikkeling van deze landen en voor de voortzetting van het proces van economische hervorming. Dit laatste staat in wisselwerking met de versterking van de politieke stabiliteit (zie hoofdstuk III van dit advies). Voor de EU geldt daarbij dat, alhoewel de totale economische betekenis van deze landen (uitgedrukt in handel en buitenlandse investeringen) vooralsnog gering is, zij net als de nieuwe lidstaten uit Midden-Europa over een groot economisch groeipotentieel beschikken. In andere woorden, verwacht mag worden dat zodra de markteconomie er gaat functioneren de groeicijfers omhoog gaan en er een belangrijke afzetmarkt ontstaat<sup>13</sup>.

Het belang van versterking van de relaties met de buurlanden moet, tot slot, ook bezien worden in het licht van het feit dat het uitbreidingsproces met de Midden-Europese landen hoe dan ook leidt tot het ontstaan van nieuwe grenzen tussen de Unie en haar burens<sup>14</sup>. Zo zal de economische impuls die van toetreding uitgaat, de welvaartsverschillen tussen de nieuwe lidstaten en hun burens accentueren en vergroten. Uitbreiding zou ook tot verlegging van handelsstromen en verstoring van oude patronen van

12 Study on Energy Supply Security and Geopolitics, Clingendael International Energy Programme, The Hague, January 2004. Zie ook: Gas voor morgen, Advies van de Energieraad over Nederlandse beleidsopties in een veranderende mondiale en Europese gasmarkt, Algemene Energieraad, Den Haag, januari 2005.

13 Toch moet dit laatste gezien worden als een zaak van lange adem: het gecombineerde BBP van de zes oostelijke buurlanden bedraagt circa 20% van dat van Nederland, wat aangeeft dat het economisch belang dat de EU bij deze landen heeft vooralsnog verwaarloosbaar klein is.

14 Zie o.a. J.W. van der Meulen, Buurschap houden; de betrekkingen van de EU met de aangrenzende Oost-Europese landen, Instituut Clingendael, Den Haag, februari 2004.

grensoverschrijdende economische en culturele<sup>15</sup> contacten en activiteiten kunnen leiden. Wanneer de nieuwe lidstaten toetreden tot het Schengengebied, zal dit versterkende effect versterkt worden, omdat bestaande bilaterale afspraken over visafaciliteiten moeten worden opgezegd en er de 'harde' buitengrenzen van de EU voor in de plaats komen (zie hierover ook hoofdstuk III).

Inzet van het ENB is om nieuwe scheidslijnen in Europa te voorkomen, c.q. de schade van ongelijke ontwikkeling zoveel mogelijk te beperken. De nieuwe grenzen mogen niet tot een 'fort Europa' leiden dat zich poogt af te schermen van zijn omgeving. Integendeel, de doelstelling is overeenkomstig de uitgangspunten van het Europese buitenlandse beleid om met inzet van het brede instrumentarium van het externe beleid de veiligheid en stabiliteit van de EU in haar directe omgeving te versterken. In de woorden van de Europese veiligheidsstrategie is het doel om 'een kring van goed bestuurd landen' te scheppen rond de EU<sup>16</sup>. De AIV heeft in dit verband niet alleen gekeken naar de belangen die op het spel staan, maar buigt zich in het navolgende ook over het politieke krachtenveld waarbinnen het ENB moet worden uitgevoerd.

Dit krachtenveld betreft allereerst de buurlanden zelf. Het gaat om landen die voorheen behoorden tot de Sovjet-Unie en die niet allemaal een diep gewortelde traditie van soevereiniteit kennen. Waar dit advies zich uitsprekt over het te voeren beleid op middellange en langere termijn is daarom enige voorzichtigheid gepast. Immers, de inzet van het Europese beleid is om bij te dragen aan de vestiging van stabiele relaties met de betrokken landen. Tegelijkertijd leert de (recente) geschiedenis dat de (interne) politieke verhoudingen in deze regio niet stabiel zijn. Bij zwak ontwikkelde staatsstructuren, fluïde grenzen en de aanwezigheid van grote, deels grensoverschrijdende etnische groeperingen c.q. minderheden, is het moeilijk voorspellingen te doen over de verdere politieke ontwikkeling van de regio.

Deze onzekerheid wordt mede veroorzaakt door de zwakke overheidsstructuur. Het gaat hier ten dele om fragiele staten<sup>17</sup>. Deze fragiliteit manifesteert zich op verschillende manieren. In Belarus uit zich dit in een gebrek aan legitimiteit, samenhangend met een zwak ontwikkeld, dictatoriaal politiek stelsel, waar democratie, respect voor de rechtsstaat en voor mensenrechten door de staat met voeten worden getreden. Elders zien we een op vele fronten tekortschietend overheidsapparaat, dat noch over de capaciteit noch over de expertise en kennis beschikt die noodzakelijk zijn om een adequaat bestuur in overeenstemming met de basisbeginselen van goed bestuur te implementeren. Verder moet geconstateerd worden dat in verschillende ENB-landen (Moldavië, Georgië, Azerbeidzjan) de centrale overheid in sommige delen van het grondgebied geen volledig gezag heeft. Genoemde problemen vertalen zich in politieke instabiliteit, wijdverbreide corruptie, scherpe sociale ongelijkheid en *brain drain* van vooral jonge mensen.

15 Europe as a cultural Project, European Cultural Foundation, Amsterdam, 2005, p. 20.

16 De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buuren, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM(2003) 104 definitief, Brussel 11.3.2003, Hoofdstuk I.

17 Falende Staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid, Adviesraad Internationale Vraagstukken en Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken AIV/CAVV-advies no. 35, Den Haag, mei 2004. Zie ook de regeringsreactie hierop van 11 maart 2005.

De positie van de betrokken landen kan daarbij niet los worden gezien van die van Rusland. Alhoewel de economische banden met Rusland losser zijn geworden en het als handelspartner aan belang heeft ingeboet, neemt Rusland nog immer een dominante positie in binnen de regio. Zowel door zijn militaire presentie in sommige van de ENB-landen en de afhankelijkheid van Russisch gas en elektriciteit, als door de aanwezigheid van (grote) Russische minderheden speelt Rusland in vele opzichten een cruciale rol in deze regio. Dit geldt in het bijzonder voor de directe betrokkenheid bij sommige regionale conflicten, die zonder medewerking van Russische zijde niet tot een oplossing kunnen worden gebracht. Daarnaast moet gewezen worden op zeer hechte culturele en historische banden tussen Rusland en sommige landen in de regio (onder andere Oekraïne).

De EU wordt in haar beleid ten aanzien van de ENB-landen met Rusland en de Russische belangen geconfronteerd. Zoals reeds is opgemerkt, is Russische medewerking van groot belang voor het oplossen van de territoriale conflicten in sommige van de ENB-landen (Georgië, Moldavië). Het uitblijven van een adequate regeling van deze conflicten legt op zijn beurt een zware hypotheek op de toekomst van deze landen en belemmert hun integratie in de Euro-Atlantische structuren. Daarnaast is het evident dat Rusland hoe dan ook grote politieke invloed heeft op de ontwikkelingen in deze regio en deze ook aanwendt indien Russische belangen in het geding zijn. In de bilaterale relatie met Rusland staan voor de Unie grote belangen op het spel, waarbij onder meer te denken valt aan de groeiende energieafhankelijkheid.

Vanuit dit perspectief kan de relatie tussen de Unie en de ENB-landen dan ook getypeerd worden als één zijde van een driehoeksverhouding, bestaande uit de ENB-landen, Rusland en de Unie. Voor de EU betekent deze driehoek dat zij zich in haar beleid ten aanzien van haar ENB-partners voortdurend rekenschap zal moeten geven van de Russische opvattingen en belangen, zonder dat dit ten koste mag gaan van haar nieuwe buurlanden. Bemoedigend daarbij is overigens dat de Russische opstelling niet statisch is. De beeldspraak van de driehoek vasthoudend, kan geconstateerd worden dat op alle drie de zijden – inclusief de Russische – sprake is van ontwikkeling en dynamiek. Waar Rusland aanvankelijk inzette op het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) als middel om de oude banden vast te houden, vervolgens voor een meer assertieve bilaterale benadering van zijn nabije buurlanden koos – in alle scherpste naar voren komend in de Oekraïne-crisis – lijkt het recentelijk de voorkeur te geven aan een meer pragmatische benadering van de buurlanden. Het erkent daarbij het recht van zijn buurlanden om als soevereine staat toenadering of toetreding tot de EU na te streven, maar stelt wel als voorwaarde dat met de Russische belangen rekening wordt gehouden. Volgens de nieuwe door Moskou gebezigde formule mag dit streven niet leiden tot het ontstaan van een nieuwe muur of scheidslijn tussen Rusland en zijn burens.

Deze meer open opstelling biedt de EU een mogelijkheid om de relatie met Rusland, zowel wat betreft bilaterale kwesties als wat betreft het beleid ten aanzien van de ENB-landen, verder te ontwikkelen. Op 1 december 1997 is met Rusland een Partnership and Cooperation Agreement (PCA<sup>18</sup>) ondertekend en komt Rusland in aanmerking voor de omvangrijke EU-hulpprogramma's. Op de topconferentie tussen de EU en Rusland in mei 2003 in Sint-Petersburg werd een eerste aanzet gegeven om een strategisch beleid van 'vier gemeenschappelijke ruimtes' formuleren; deze zijn op de EU-Rusland top op 10 mei 2005 in Moskou nader uitgewerkt<sup>19</sup>. De overeenkomst vormt als het ware de

18 Webpagina: <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/pca/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/)>.

19 Webpagina: <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/summit\\_05\\_05/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_05/index.htm)>.

Europees-Russische zijde van de genoemde driehoek. Met dit initiatief komt de Unie tegemoet aan de uitdrukkelijke wens van Rusland om op basis van gelijkwaardigheid een geprivilegieerde relatie met de EU aan te gaan. De vier ruimtes betreffen (i) economie, (ii) vrijheid, veiligheid en justitie, (iii) externe veiligheid en (iv) onderzoek, onderwijs en cultuur. Binnen het kader van deze ruimtes kunnen alle vraagstukken van wederzijds belang aan de orde worden gesteld. Het biedt de Unie een instrument om op evenwichtige wijze de relaties binnen de driehoek vorm te geven en recht te doen aan zowel de Russische belangen als aan die van de ENB-landen. Daarbij dient de Russische wens om niet met een nieuwe scheidslijn in Europa geconfronteerd te worden, zwaar te wegen. Tegelijkertijd mag van Rusland worden verwacht dat het de daad bij het woord voegt, en het proces van democratisering en economische hervorming in de buurlanden niet in de weg staat: uiteindelijk moet ook Rusland beseffen dat de aanwezigheid van stabiele en welvarende buurlanden een gemeenschappelijk belang is en dat zo'n ontwikkeling ook de relatie tussen Rusland en de EU ten goede zal komen.

Tot slot moet in een analyse van het krachtenveld ook gewezen worden op de bijzondere positie van de Verenigde Staten. Zoals het recente bezoek van President George W. Bush aan Georgië<sup>20</sup> en uitspraken van minister van Buitenlandse Zaken Condoleeza Rice<sup>21</sup> over Belarus laten zien, voelen de VS zich sterk betrokken bij de ontwikkelingen in de regio. Steun voor democratische hervormingen en regimes past in het huidige buitenlands beleid van de VS. Maar ook grote economische belangen in de energiesector en de rol die betrokken landen (kunnen) spelen in de strijd tegen het internationaal terrorisme bieden een verklaring voor de Amerikaanse opstelling. De VS hebben de betrokken landen ook het nodige te bieden. Morele en politieke steun van de enige supermacht is altijd welkom als tegenwicht tegenover het nog immer verdachte Moskou. NAVO-lidmaatschap, dan wel hechte banden met het bondgenootschap, is een belangrijke buitenlandspolitieke doelstelling van onder andere Oekraïne en Georgië. De weg daar naartoe loopt in eerste instantie via Washington. En tot slot is daar het lonkend perspectief van financiële en economische steun en Amerikaanse investeringen.

De Amerikaanse rol is ook voor de EU van grote betekenis; niet als concurrent maar als partner. Vooral in de relatie met Rusland is het daarbij van het grootste belang dat het optreden van de Unie en de VS – al dan niet in bondgenootschappelijk kader – op elkaar wordt afgestemd. Op die manier kan het optimale rendement worden behaald van beider betrokkenheid.

Dit krachtenveld overziend is de conclusie dat de mogelijkheden van de EU om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de ontwikkelingen in de regio gevormd door de oostelijke ENB-landen niet onderschat mogen worden. Vooral de recente veranderingen in Oekraïne en Georgië hebben een nieuw momentum gecreëerd in een regio waarvoor de Unie tot voor kort weinig belangstelling toonde. Dit momentum biedt de mogelijkheid voor een structurele ommekeer ten gunste van democratie en markteconomie in deze landen. De bijzondere positie en verantwoordelijkheid van de EU berusten daarbij niet alleen op de verwachtingen die de landen in kwestie koesteren. Voor de Unie zelf staan ook grote politieke en economische belangen op het spel. De Unie is daarbij niet de enige actor. Ook de NAVO, OVSE, Raad van Europa, Wereldbank, het IMF, de EBRD spelen naast Rusland en de VS een belangrijke rol. De EU is echter wel een zeer

20 Op 10 mei 2005. Zie webpagina: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/05/20050510-2.html>>.

21 Webpagina: <<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/40991.htm>>.

belangrijke donor en markt voor deze landen en is door haar nabijheid en buitenlands politieke instrumentarium potentieel een politieke speler van formaat.

Met dit laatste is met zoveel woorden gezegd dat de ontwikkelingen in deze regio vanuit een breder politiek-strategisch perspectief moeten worden benaderd, teneinde recht te kunnen doen aan de historische betekenis ervan. Het gaat dus om meer dan 'business as usual'. De Unie brengt dit tot uitdrukking in het ENB, dat in hoofdstuk III besproken wordt. In het navolgende zal nu eerst een korte schets worden gegeven van de situatie in elk van de zes buurlanden waar dit advies zich op richt.

## **Landenoverzichten**

### *Vergelijking van enkele kenmerkende getallen*

In bijlage III is een overzicht opgenomen met een kaartje en enkele kenmerkende getallen per land. Een kleine greep geeft het volgende beeld. Oekraïne heeft bijna 48 miljoen inwoners en een BBP van 49,5 miljard USD. Ter vergelijking: Belarus, met een derde van de oppervlakte van Oekraïne, heeft 10 miljoen inwoners en een BBP van 17,5 miljard USD. De overige landen hebben slechts een ruimtebeslag van een zesde of een twintigste van Oekraïne. Azerbeidzjan heeft 8 miljoen inwoners en een BBP van 7,1 miljard USD, Georgië 5 miljoen inwoners en een BBP van 3,9 miljard USD, Moldavië telt 4,5 miljoen inwoners en heeft een BBP van slechts 2 miljard USD, terwijl Armenië 3 miljoen inwoners en een BBP van 2,8 miljard USD heeft.

### *Oekraïne*

Na Rusland is Oekraïne het grootste en rijkste van de oostelijke buurlanden van de EU. Ruwweg de helft van de bevolking heeft het Oekraïens als voertaal, terwijl de andere helft voornamelijk Russisch spreekt. De Oekraïense hoofdstad Kiev was duizend jaar geleden het centrum van een groot Oost-Slavisch rijk, waarin Rusland als staat zijn oorsprong vond. Dit feit is nog altijd van grote betekenis voor de Russische perceptie van de relatie met Oekraïne. Bij de ontbinding van de Sovjet-Unie in 1991 werd het land zelfstandig, terwijl de Krim in 1992 een zekere culturele en economische autonomie kreeg, onder oppergezag van Oekraïne. In 1996 werd een democratische grondwet aangenomen voor een pluralistisch politiek systeem en bescherming van fundamentele mensenrechten, zoals vrijheid van godsdienst en van meningsuiting. Na de recente verkiezingen in oktober en december 2004 en de vreedzaam verlopen Oranjerevolutie die erop volgde, is de hervormingsgezinde Viktor Joesjtsjenko president geworden. De *live* uitzendingen van de nieuwsdienst van de staatstelevisie over de Oranjerevolutie hebben hierin een belangrijke rol gespeeld. Er is uitgebreide bemiddeling geweest door zowel de EU, de lidstaten Polen<sup>22</sup> en Litouwen, als van Russische zijde om bloedvergieten te voorkomen en een politieke oplossing te vinden<sup>23</sup>. In maart 2006 zullen parlementsverkiezingen worden gehouden, die algemeen gezien worden als de lakmoesproef voor de regering die is aangetreden na de Oranjerevolutie.

De huidige Oekraïense president heeft, evenals zijn voorganger, aangegeven het lidmaatschap van de EU na te streven. De EU heeft op 1 maart 1998 een PCA met Oekraïne afgesloten. Een PCA is de basis voor het openstellen van hulpprogramma's van

22 Zowel Oekraïne als Belarus hebben belangrijke Poolse minderheden omdat voor 1945 een groot deel van het grondgebied bij Polen hoorde.

23 International Herald Tribune, January 18, 2005.



de EU<sup>24</sup>. In het kader van het ENB heeft de Europese Commissie een landenrapport gemaakt<sup>25</sup>, ter voorbereiding van de opstelling van een actieplan (AP)<sup>26</sup>. Het land voert nu onderhandelingen om toe te treden tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO)<sup>27</sup>; dit wordt als prioriteit gezien, om daarna een vrijhandelszone met de EU na te streven. Een moeilijkheid hierbij is echter dat bepaalde sleutelsectoren van de economie, zoals de zware industrie in het Donbekken en de energiesector, onvoldoende geliberaliseerd zijn. Daarnaast wil de regering de modernisering van het staatsapparaat aanpakken en de op grote schaal voorkomende corruptie bestrijden. Bij dit laatste vormt de omvang van de schaduw economie een ernstig obstakel<sup>28</sup>. Het op orde brengen van de kadastrale registratie voor de landbouw is dan ook een van de prioriteiten. Verder wordt veel verwacht van de voltooiing van de nieuwe oliepípijln. Slaagt Oekraïne in het doorzetten van de hervormingen, dan zou zij – gezien haar ontwikkelingspeil, aantal inwoners en geografische omvang – op termijn gemakkelijk de grootste ontvanger van EU-steun kunnen worden.

Nederland heeft met Oekraïne bilateraal een gezamenlijk actieprogramma voor 2004-2006 afgesproken, dat een politieke dialoog en economische samenwerking behelst. Het plan omvat een groot aantal terreinen zoals landbouw, transport, energie, milieu-bescherming, bankwezen, douane, belastingdienst, bestrijding van terrorisme, sociale vraagstukken, gezondheidszorg, justitie, defensie, wetenschap en techniek, onderwijs, media en cultuur<sup>29</sup>.

### *Belarus*

Belarus verwierf evenals andere ex-Sovjetstaten in 1991 de status van onafhankelijk land. Het wordt dictatoriaal bestuurd. De zittende president, Loekasjenko, werd in 1994 voor vijf jaar gekozen en is in 1999 herkozen. In 2004 heeft hij bij referendum de mogelijkheid gecreëerd om meer dan twee ambtstermijnen aan de macht te blijven<sup>30</sup>. Presidentsverkiezingen volgen in 2006 of, indien vervroegd, ergens in 2005. Buitenlandse steun aan *civil society* organisaties is aan sterke beperkingen onderhevig en recente ontwikkelingen wijzen in de richting van een toenemende repressie op tal van terreinen: een nieuwe wet die het verenigen verbiedt geld uit het buitenland aan te nemen (sinds 1 februari 2005); een wetsvoorstel voor hervorming van de media dat

24 Zie daarover meer in het volgende hoofdstuk.

25 Webpagina: <[http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/country/Ukraine\\_11\\_May\\_EN.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/country/Ukraine_11_May_EN.pdf)>.

26 Webpagina: <[http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action\\_plans/Proposed\\_Action\\_Plan\\_EU-Ukraine.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Ukraine.pdf)>.

27 De door de vorige regering voorgenomen economische ruimte (Single Economic Space) tussen Rusland, Belarus, Oekraïne en Kazachstan is nooit tot uitvoering gebracht en wordt niet langer als prioriteit gezien.

28 Economist Intelligence Unit, Country Briefing Ukraine: schatting op basis van elektriciteitsconsumptie. Ook de Stefan Batory Foundation, een denktank in Warschau verwacht dat volledige integratie op zijn best een proces van zeer lange adem zal zijn (Will the Orange Revolution bear fruit?, Stefan Batory Foundation, Warsaw, May 2005).

29 Gezamenlijk Actieprogramma voor 2004-2006 tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en het Kabinet van Ministers van Oekraïne, 19 april 2004.

30 Misdad zonder grenzen, Criminaliteitsbeeldanalyse Oost-Europa 2002-2003, Politie, september 2004, p. 75.

buitenlandse steun verbiedt en de facto de censuur herstelt; een nieuwe wet op binnenlandse ordetroepen die verscherpte inzet bij demonstraties mogelijk maakt; inperking van buitenlandse reizen van studenten en het bevriezen van een onderwijshervorming die het onderwijssysteem beter zou doen aansluiten op de Westerse onderwijssystematiek. Verder breidt de president de geheime dienst uit. In januari 2005 werd Belarus door de minister van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, Rice, genoemd als een *outpost of tyranny*<sup>31</sup>. Eerder in dit hoofdstuk is het getypeerd als fragiele staat met een gebrek aan legitimiteit, samenhangend met een zwak ontwikkeld, dictatoriaal politiek stelsel, waar democratie, respect voor de rechtsstaat en voor mensenrechten door de staat met voeten worden getreden<sup>32</sup>. Het land zoekt al jaren toenadering tot Rusland, maar plannen voor samenvoeging van de munt en andere vormen van samenwerking (zoals de intentie uit 2003 om met Rusland, Oekraïne en Kazachstan tot één economische ruimte te komen) zijn op niets uitgelopen. Rusland en Oekraïne bereiden zich nu voor op lidmaatschap van de WTO. Belarus heeft opnieuw prijscontroles ingevoerd, een vaste wisselkoers en staatsinvloed in het management van bedrijven. Bovendien worden bedrijfsleiders geconfronteerd met een veelheid van beperkende regelgeving die soms zelfs met terugwerkende kracht wordt ingevoerd. Ongeveer 80% van de industrie is in staatshanden.

De EU heeft met Belarus op 1 maart 1995 een PCA getekend, maar het is niet van kracht; ook het interim-PCA is niet van kracht. Desondanks verleent het TACIS-programma van de EU in beperkte mate steun aan door de overheid goedgekeurde niet-gouvernementele organisaties (NGO's) ten behoeve van democratische instellingen, onder andere aan mensenrechtenorganisaties.

#### *Moldavië*

Ook Moldavië verwierf onafhankelijkheid in 1991. Het was in 2001 de eerste ex-Sovjet staat die een leider van de communistische partij, Vladimir Voronin, tot president koos. Door de grondwetwijziging in 2000 is de macht van de president ingeperkt en Moldavië heeft een parlementaire democratie. Was de partij van Voronin in 2000 aan de macht gekomen met een pro-Russisch programma, in maart 2005 heeft deze partij de verkiezingen gewonnen met een pro-EU politiek<sup>33</sup>. Deze ommezwaai<sup>34</sup> is mede ingegeven door de teleurstelling over de Russische opstelling in het conflict rond Transdnjestrië, die gezien wordt als een poging van Moskou om het land verdeeld en zwak te houden. Transdnjestrië heeft zich in 1992 onafhankelijk verklaard van Moldavië, maar is als zodanig door geen enkel land erkend. Het ligt op de grens tussen Moldavië en Oekraïne, aan de oostkant van de rivier de Dnjestr. Er is een vredesmacht gelegerd met soldaten uit Rusland, Moldavië en Transdnjestrië. Het onopgeloste conflict verhindert niet alleen de integratie met Europa, maar vormt ook een belemmering voor het economische

31 Samen met Cuba, Birma, Noord-Korea, Iran en Zimbabwe. Bron: Opening Remarks by Secretary of State-Designate Dr. Condoleeza Rice, Senate Foreign Relations Committee, 18 January 2005, webpagina <<http://www.state.gov/secretary/rm/2005/40991.htm>>.

32 Onder meer de half miljoen tellende Poolse minderheid in Belarus wordt verdacht van pro-democratische activiteiten en met repressie geconfronteerd, zie: The Economist, June 18th, 2005, p. 26.

33 Deze verkiezingen zijn democratisch verlopen, al is er kritiek mogelijk op het verloop van de verkiezingscampagne, waar de oppositie nauwelijks aandacht in de media konden krijgen. De communisten hebben in het parlement nu 71 van de 101 stemmen.

34 Sinds januari 2003.

herstel van Moldavië omdat een groot deel van de industriële productiecapaciteit (met name staal en textiel) zich in het omstreken gebied bevindt. Een bijkomend probleem is de illegale (wapen)handel via onder meer de Oekraïense uitvoerhaven Odessa, aan de Zwarte Zee. De bevolking in dit deelgebied is voor een groot deel van Russische en Oekraïense herkomst. Daarnaast is er in het zuiden van Moldavië een gebied waar de etnisch-Turkse Gagaoezen wonen en die een zekere mate van autonomie genieten onder het centrale gezag van Moldavië<sup>35</sup>.

Moldavië grenst aan Roemenië, waar een provincie met de naam Moldavië ligt. Voor en tijdens de Tweede Wereldoorlog behoorde het grootste deel van het grondgebied van het huidige Moldavië bij Roemenië<sup>36</sup>. Een groot aantal etnisch Roemenen heeft sinds de onafhankelijkheid van Moldavië Roemeense paspoorten verkregen.

Op 1 juli 1998 hebben Moldavië en de EU een PCA gesloten. Evenals voor Oekraïne heeft de Europese Commissie voor Moldavië een landenrapport<sup>37</sup> gemaakt, dat een rol gaat vervullen in het bijhouden van de voortgang in de uitvoering van het actieplan<sup>38</sup>, dat gemaakt wordt in het kader van de uitvoering van het ENB. Reeds in juli 2001 is Moldavië lid geworden van de WTO. Na de eerste golf van privatiseringen zijn veel overheidsbedrijven in handen gekomen van oligarchen; verdere privatiseringen stagneren<sup>39</sup>. De Europese Commissie is voornemens in de tweede helft van 2005 een vertegenwoordiging in de hoofdstad Chisinau te openen. Men schat dat een tiende tot een vijfde van de Moldovaren werkzaam is in het buitenland, vooral in de latijnstalige landen van de EU, maar ook in Rusland. De geldbedragen die zij uit de EU naar huis zenden, de zogeheten *remittances*, zijn aanzienlijk: in 2003 stuurden zij alleen al via de geldexpresmaatschappij Western Union 200 miljoen USD naar Moldavië<sup>40</sup>.

### Georgië

Onder de twaalf Sovjet-republieken die na de afscheiding van de Baltische staten in het GOS overbleven, neemt Georgië een aparte plaats in. Niet-communistische partijen verwierven al in 1990 bij verkiezingen een meerderheid. De nieuwe president, Gamsachoerdia, voerde een sterk nationaal-Georgische politiek, hetgeen tot grote problemen met belangrijke minderheden leidde. Zuid-Ossetië en Abchazië, die beide aan Rusland grenzen, scheidden zich de facto af. De Abchazen, die in hun eigen gebied een minderheid vormen, bevochten met steun van Noord-Kaukasische groepen onder Russische regie in een gewelddadig conflict hun onafhankelijkheid en verdreven een groot deel van de Georgiërs uit het gebied.

35 Misdad zonder grenzen, Criminaliteitsbeeldanalyse Oost-Europa 2002-2003, Politie, september 2004, p. 86.

36 In een referendum in 1994 heeft 94% van de bevolking van (het huidige) Moldavië zich uitgesproken tegen hereniging met Roemenië en voor een onafhankelijke status. Bron: Factsheet Atlantische Commissie, webpagina: <<http://www.atlcom.nl/fsgos.htm>>.

37 Webpagina: <[http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/country/Moldova\\_11\\_May\\_EN.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/country/Moldova_11_May_EN.pdf)>.

38 Webpagina: <[http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action\\_plans/Proposed\\_Action\\_Plan\\_EU-Moldova.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Proposed_Action_Plan_EU-Moldova.pdf)>.

39 Staat van de Europese Unie 2005, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 21 september 2004, p. 56.

40 The Economist, February 13th, 2003.

In een toestand van toenemende politieke chaos werd Gamsachoerdia ten val gebracht en deed men een beroep op Sjevardnadze, de voormalige minister van Buitenlandse Zaken van de USSR. Als nieuwe president slaagde Sjevardnadze er wel in een zekere mate van orde en rust te herstellen, maar het land bleef in een diepe economische malaise gedompeld. Ook was Sjevardnadze niet bij machte de conflicten met Abchazië en Zuid-Ossetië op te lossen. In Adzjarië, waar een aanzienlijke minderheid van islamitische Georgiërs woont, was Sjevardnadze gedwongen te berusten in praktisch volledige autonomie van de lokale leiders.

Aanvankelijk bestond er in Georgië weinig animo om aan het GOS deel te nemen, maar in 1993 boog men voor de geopolitieke realiteit. In 1995 werd een nieuwe grondwet aangenomen die het parlement een sterkere positie gaf dan de parlementen in de overige GOS-landen, die in het algemeen gekenmerkt worden door extreem presidentiële stelsels. Met hulp van het IMF en de Wereldbank heeft na de onafhankelijkheid aanvankelijk een bescheiden economische groei ingezet, die echter niet kon worden vastgehouden. Met de EU werd op 1 juli 1999 een PCA getekend, waarna de banden met de EU versterkt zijn. In juni 2000 is het land lid geworden van de WTO.

Na de Rozenrevolutie en de daaropvolgende verkiezingen van eind 2004 werd Micheil Saakasjvili tot president gekozen. Hij heeft van corruptiebestrijding en hervorming van het justitiële apparaat zijn eerste prioriteit gemaakt. Zo is de verkeerspolitie ontslagen om een einde te maken aan de praktijk van willekeurige bekeuringen. Dit is vergezeld gegaan van een publiekscampagne en het betalen van hogere salarissen aan de nieuw aangestelde politiebeambten. Een van de problemen in Georgië is het gebrek aan belastinginning; dit lijkt zich langzaam te verbeteren. Verbetering van het ondernemersklimaat is daarnaast een belangrijke speerpunt van het nieuwe beleid. Sinds kort vertoont de economie weer een stijgende lijn. Voor de nabije toekomst is de hoop gevestigd op inkomsten uit doorvoerhandel en uit activiteiten samenhangend met de nieuwe oliepijpleiding die op 25 mei 2005 in gebruik is genomen (zie ook onder Azerbeidzjan). Tot nu toe was Georgië afhankelijk van olie- en gaslevering door Rusland. De Russische elektriciteitsmaatschappij UES heeft een paar jaar geleden al het belangrijkste Georgische distributienetwerk aangekocht<sup>41</sup>.

In mei 2004 heeft de crisis rond de afgescheiden regio Adzjarië geleid tot het vertrek van de plaatselijke leider, tot inperking van de smokkel en is het gebied weer onder centraal Georgisch gezag gekomen. De hoop is op eenzelfde ontwikkeling in de andere afgescheiden gebieden<sup>42</sup>. Met betrekking tot Abchazië en Zuid-Ossetië is echter nauwelijks vooruitgang geboekt. In het noorden grenst het land aan Rusland, onder meer aan het conflictgebied Tsjetsjenië<sup>43</sup>. Georgië zou graag zien dat Moskou de vredesmachten in Abchazië (bij Soechoemi) en die in Zuid-Ossetië zou overdragen aan de VN of de

41 The Economist, November 27th, 2003.

42 Bij deze gelegenheid hebben de Russen hun manschappen op de militaire basis in Adzjarië, bij Batoemi, uitgebreid. Rusland heeft conform de afspraken die in 1999 op de OVSE-top in Istanbul gemaakt werden twee van de vier militaire bases gesloten en het wapenarsenaal teruggebracht. Overleg over de sluiting van de overgebleven twee bases bij Batoemi is mislukt en Rusland stelt nu dat het deze bases open wil houden als antiterrorcentra in de strijd tegen terrorisme in de regio. Bron: NRC Handelsblad, 15 februari 2005.

43 Zie hierover onder meer: Misdad zonder grenzen, Criminaliteitsbeeldanalyse Oost-Europa 2002-2003, Politie, september 2004, p. 73 en p. 92.

OVSE. Intussen zijn door de Amerikanen 3000 Georgische militairen opgeleid, echter met het uitdrukkelijke congres dat deze niet in de afgescheiden gebieden ingezet mogen worden. De VS hebben zich zeer actief en geïnteresseerd betoond bij de ontwikkelingen in Georgië, dat een cruciale plaats inneemt als doorvoerland voor olie en gas uit de regio rond de Kaspische Zee in de richting van de nieuwe Turkse haven Ceyhan.

#### *Armenië*

Anders dan Georgië, dat tot het begin van de 19e eeuw een min of meer onafhankelijke staat was, heeft Armenië al in de middeleeuwen zijn staatkundige zelfstandigheid verloren en is tot 1917 beurtelings door het Osmaanse Rijk en Iran overheerst. Met de beide andere Kaukasische republieken kende het na 1917 een korte periode van zelfstandigheid, maar in 1921 werd het gedwongen opgenomen in de nieuwe Sovjetstaat. Tijdens de Eerste Wereldoorlog was de talrijke Armeense bevolking van het Osmaanse rijk het slachtoffer van een volkerenmoord, een feit dat tot op heden door Turkije niet wordt erkend en daarmee een ernstige hinderpaal vormt voor een verbetering van de betrekkingen tussen beide landen.

Met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie werd Armenië in 1991 onafhankelijk. Het is binnen het GOS steeds een trouwe bondgenoot van Rusland geweest. Rusland heeft ook militaire bases op Armeens grondgebied.

De binnen- en buitenlandse politiek van Armenië is sinds de onafhankelijkheid vooral bepaald door de kwestie Nagorno-Karabach. Het hoofdzakelijk door (christelijke) Armenen bevolkte gebied vormt een enclave in Azerbeidzjan en was in de Sovjettijd een autonome provincie van Azerbeidzjan<sup>44</sup>. Al tijdens de eindfase van de Sovjet-Unie, in 1988, braken hier gevechten uit tussen Armenen en Azeri's. Het resultaat hiervan is dat sinds het staakt het vuren in 1994 de Armenen niet alleen Nagorno-Karabach beheersen, maar ook de corridor die het gebied van het eigenlijke Armenië scheidt<sup>45</sup>. De voormalige president van Nagorno-Karabach, Robert Kotsjarian, won in 1998 de Armeense presidentsverkiezingen en werd in 2003 herkozen. Op de eerlijkheid van de diverse Armeense verkiezingen is veel kritiek geweest<sup>46</sup>. Ook kan de situatie aangaande de vrijheid van de pers en de vrijheid van meningsuiting niet ideaal genoemd worden.

De relaties van Armenië met de twee andere buurlanden, Georgië en Iran, zijn bevredigend. De economie van zowel Armenië als Azerbeidzjan heeft echter veel te lijden van het onopgeloste conflict tussen de beide landen. Turkije heeft uit protest zijn grens met Armenië gesloten, hetgeen Armenië economisch isoleert. Het land is met hulp van het IMF in 1994 begonnen met liberalisering van de economie, wat de basis heeft gelegd voor de hoge groeicijfers van de afgelopen tien jaar. Deze groei is opmerkelijk, omdat de economische basis vooral gelegen is in kleinschalige, weinig gemoderniseerde landbouw. Met de EU is op 1 juli 1999 een PCA overeengekomen. In februari 2003 is Armenië lid geworden van de WTO. De sociale structuur is sterk gepolariseerd en wordt gekenmerkt door grote inkomensverschillen. Rusland heeft Armenië een deel van de

44 Deze situatie was temeer onbevredigend voor Armenië omdat het gebied Nachitsjevan (ingeklemd tussen Turkije en Armenië en bevolkt door Azeri's) als autonome republiek een Azerbeidzjaanse enclave vormde.

45 In totaal gaat het om 20% van het Azerische grondgebied.

46 Misdad zonder grenzen, Criminaliteitsbeeldanalyse Oost-Europa 2002-2003, Politie, september 2004, p. 89.

buitenlandse schuld kwijtgescholden in ruil voor een meerderheidsbelang in de energie-sector (elektriciteit en gas) en aandelen in de wapenindustrie. Armenië is per hoofd van de bevolking een van de grootste netto-ontvangers van buitenlandse hulp.

#### *Azerbeidzjan*

De bevolking van Azerbeidzjan is islamitisch en van etnisch Turkse verwantschap. Na de onafhankelijkheid is de politieke ontwikkeling in het land parallel verlopen aan die in de vergelijkbare Centraal-Aziatische staten: de oude communistische machthebbers (de partijsecretarissen) lieten zich tot president verkiezen en versterkten hun macht die nu niet langer door Moskou werd gecontroleerd. Het onvermijdelijke democratische ritueel van verkiezingen en oppositiepartijen bleek hierbij geen ernstig obstakel te zijn. Zo kon het voormalige lid van het Politbureau Geidar Alijev de teugels tot zijn dood in handen houden, ondanks pogingen tot een staatsgreep in 1994 en 1995. Zijn zoon Ilham volgde hem in 2003 als president op.

De wijdverspreide schendingen van de mensenrechten ten spijt, werd Azerbeidzjan in 2001, ondanks zeer frauduleuze parlementsverkiezingen<sup>47</sup>, samen met Armenië toegelaten als lid van de Raad van Europa. Dit heeft het wel mogelijk gemaakt de autoriteiten op het punt van mensenrechten af en toe tot de orde te roepen. Met de EU bestond al een PCA sinds 1 juli 1999; het land is geen lid van de WTO.

Azerbeidzjan bezit niet alleen zelf aanzienlijke olie- en gasreserves, maar het beschikt ook over een strategische positie als doorvoerland voor olie en gas uit de velden van de Kaspische Zee en het onderhoudt van oudsher goede banden met Iran. Het land is pas recentelijk begonnen met economische hervormingen en die vorderen slechts langzaam. Een probleem is de wijdverbreide corruptie en het vinden van investeerders om de economische basis te verbreden. Nu hangt de economie geheel af van de prijs van de Kaspische olie en van de pijpleiding die door Rusland loopt. Men heeft een nieuwe oliepijpleiding aangelegd van Baku via Tbilisi (in Georgië) naar Ceyhan in Turkije. Deze BTC-pijplijn is op 25 mei 2005 in gebruik genomen<sup>48</sup>. Ook wordt er een nieuwe Trans-Kaspische gaspijpleiding (TCGP) aangelegd naar Erzurum in Turkije, om de verkoop aan de EU te vergemakkelijken. Beide leidingen omzeilen zowel Rusland, Iran als Armenië.

47 Op cit. p. 91.

48 Nederland heeft bijgedragen aan de milieueffectrapportage over de aanleg van deze pijplijn en aan de opzet van een uitgebreid stelsel van monitoren waarbij behalve de grootste investeerder (British Petroleum), ook de drie betrokken nationale overheden en lokale NGO's betrokken zijn. Zie: Kamerbrief DMW-253/05, 12 april 2005.

### **III Transformatie naar een democratische rechtsstaat en een markteconomie**

In dit hoofdstuk staat de samenhang tussen de transformatie naar een democratische rechtsstaat en een markteconomie voorop. Daarna wordt ingegaan op de praktijk van het ENB, het gehanteerde model en hoe het beleid vertaald wordt naar concrete actiepunten. Het verbeteren van openbaar bestuur en van het ondernemersklimaat en de uitdagingen die zich op dat terrein voordoen nemen daar een belangrijke plaats in. Ook wordt het bijbehorende instrument van het ENB (het ENBI) besproken. De bilaterale instrumenten die Nederland inzet in de nieuwe oostelijke buurlanden van de EU worden daarna behandeld, gevolgd door een korte bespreking van wat andere donoren doen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de grensproblematiek, omdat daar in de nabije toekomst een aantal knelpunten verwacht mag worden.

Wat betreft de transformatie naar een democratische rechtsstaat staan zaken op de agenda als vrije en eerlijke verkiezingen, een onafhankelijke rechterlijke macht, effectieve waarborging van burgerrechten (in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting, van vereniging en vergadering), onafhankelijke media en de opbouw van een betrouwbaar en effectief bestuursapparaat<sup>49</sup>. Gaat men na wat er nodig is om van overheidswege de transformatie naar een markteconomie te stimuleren, dan zijn het ontwikkelen van de financiële sector en het scheppen van een goed ondernemingsklimaat belangrijk. Deze zaken blijken in grote mate parallel te lopen met de bovenomschreven verbeteringen van het openbare bestuur. De onderlinge verbondenheid komt duidelijk naar voren wanneer men denkt aan onderwerpen als de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, het versterken van de betrouwbaarheid en effectiviteit van de rechterlijke macht, toezicht op het bankwezen, transparantie en integriteit van het overheidsapparaat, regelgeving en bestuurspraktijken die succesvol particulier ondernemen mogelijk maken en bevorderen. Bovendien zal een en ander gedragen moeten worden door hervormingen in het onderwijs, verdere opbouw van de civil society en door ontplooiing van een veelvormig cultureel leven.

De uitgangssituatie in de zes landen waar dit advies over gaat, is niet gemakkelijk. Het verlies aan welvaart in de jaren negentig in de oostelijke buurlanden, na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, lijkt nog niet te zijn gecompenseerd. Een meer precieze uitspraak hierover kan niet worden gedaan, omdat de statistieken als gevolg van de fundamentele economische systeemverandering zo'n vergelijking niet mogelijk maken. Het welvaartsverlies ligt mogelijk hoger dan de statistieken te zien geven; de overgang naar een markteconomie verloopt nergens zonder aanpassingsproblemen. In de hele regio treedt een bevolkingsafname op. Drankmisbruik resulteert in een daling van de gemiddelde levensduur, in het bijzonder bij mannen. Tevens daalt het geboortecijfer. De bevolkingsafname wordt versterkt doordat veel jonge mensen wegtrekken op zoek naar werk elders, in de EU, maar ook in Rusland. Zo verlaat ook veel kennis het gebied.

In geen van de landen in kwestie is de politieke stabiliteit stevig gevestigd, ook al ziet het er aan de buitenkant rustig uit. Rusland heeft in de hele regio langs verschillende

49 Europe. A Beautiful Idea? Nexus Institute, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, februari 2005, p. 31.

lijnen een aanmerkelijke invloed. Belangrijke transportverbindingen (trein- en wegverbindingen en olie- en gaspijpleidingen) lopen veelal door Rusland. Rusland gebruikt bij gelegenheid de olie- en gasvoorziening om politieke druk uit te oefenen op zijn buurlanden. Behalve de EU zijn ook andere actoren actief in de zes buurlanden. Oekraïne ontvangt circa 1 miljard USD per jaar aan leningen van de Wereldbank en het IMF samen, Armenië en Georgië ieder ongeveer 40 miljoen USD per 2 à 3 jaar. Daarnaast zijn verschillende bilaterale donoren actief. Vooral Duitsland en het Verenigd Koninkrijk trekken er veel geld voor uit. Nederland is met het Matra- en het PSOM-programma vooral aanwezig in Oekraïne. Tevens ontvangen de landen macrosteun. In het bestuur van de Wereldbank en het IMF vertegenwoordigt Nederland onder andere Armenië, Georgië, Moldavië en Oekraïne. Dit zijn de zogenoemde kiesgroeplanden. De eerste drie van deze landen zijn zo arm dat ze in aanmerking komen voor ontwikkelingshulp. Nederland geeft hun in dat kader ondersteuning op het gebied van goed bestuur en mensenrechten. Aan overname van deze ondersteuning door het Matra-programma wordt gewerkt. Deze drie landen ontvangen ook macrosteun in het kader van het PRSP-proces dat ze met de Wereldbank en het IMF doorlopen<sup>50</sup>.

Al deze inspanningen zijn erop gericht het proces van transformatie te stimuleren en te begeleiden. Het gaat hier echter om een zeer omvangrijk proces dat op velerlei terrein aanpassingen vraagt, waarbij de noodzaak tot opbouw of versterking van bestaande instituties cruciaal is. De ervaringen met de pas toegetreden Midden-Europese landen hebben aangetoond dat een dergelijke transformatie decennia in beslag kan nemen.

### **Het Europees nabuurschapsbeleid (ENB)**

Het ENB voorziet een geleidelijke vervlechting van die landen met de EU zonder dat toetreding wordt nagestreefd of in het vooruitzicht wordt gesteld. Wat de EU voor ogen staat is de buurlanden op te nemen in een economische ruimte die uiteindelijk vergelijkbaar is aan de Europese Economische Ruimte (EER)<sup>51</sup>, waarin behalve de lidstaten ook Noorwegen, Liechtenstein en IJsland participeren. Deze landen hebben met de EU volledig vrij verkeer van goederen, kapitaal, diensten en personen: zij nemen deel aan de interne markt, maar hebben geen stemrecht bij het aanvaarden of afwijzen van nieuwe EU-wetgeving inzake de interne markt, terwijl ze die wetgeving wel volledig moeten overnemen.

Het gehele pakket aan beleidsterreinen dat het ENB bestrijkt staat voor alle buurlanden open. Geen enkel land kan zich derhalve bevoordeeld of benadeeld voelen in vergelijking met andere ENB-landen. Als juridisch kader voor het ENB dienen de in het verleden met de EU gesloten PCA's. Deze overeenkomsten hebben een looptijd van tien jaar en zijn in 2008 (Oekraïne en Moldavië) of 2009 (Georgië, Armenië, Azerbeidzjan) aan vernieuwing toe. Alleen met Belarus is geen PCA van kracht (zie hoofdstuk II).

Het ENB heeft tot doel om stabiele en evenwichtige betrekkingen met de buurlanden tot stand te brengen, die bevorderen dat deze landen zich ontwikkelen tot welvarende, democratische rechtsstaten met een markteconomie. Het beleid beslaat het hele terrein van de vier vrijheden. De vertaling van het ENB naar de praktijk kan dus gaan om alle maatregelen die vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal

50 Kamerbrief DZO-128/04, 18 mei 2004.

51 Europese economische ruimte, deze overeenkomst trad in werking op 1 januari 1994.



bevorderen of, kort gezegd, die deelname aan de interne markt stimuleren. Behalve over economische aspecten gaat het ook over zaken die de transformatie naar een democratische rechtsstaat stimuleren. Deze breedte is tegelijk de kracht van het beleid, omdat het recht doet aan de sterke verwevenheid tussen de transformatieprocessen op de verschillende beleidsterreinen. Wel moeten er natuurlijk heldere prioriteiten worden gesteld, liefst zodanig dat die aansluiten bij de beleidsprioriteiten van het land in kwestie, zodat de coördinatie van de verschillende hulpgebieden op lokaal niveau in de praktijk gestalte kan krijgen. Dit is een niet te onderschatten aandachtspunt.

Belangrijk is dus dat elk land zelf kiest op welke terreinen het hulp van de EU wil benutten en waar het prioriteiten wil leggen. Dit vergroot het gevoel van *ownership* en draagt bij aan de effectiviteit van het ENB. Voor deze landspecifieke benadering is alle reden, gezien de enorme verschillen tussen de buurlanden onderling. Elk land onderhandelt rechtstreeks met de EU en het resultaat wordt vastgelegd in een – van tijd tot tijd bij te stellen – actieplan (AP). Dat van Oekraïne en Moldavië behoorden tot de eerste groep actieplannen die aan de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van de Europese Unie (RAZEB) zijn voorgelegd, in december 2004<sup>52</sup>. Zowel dat van Oekraïne als dat van Moldavië is door de RAZEB geaccepteerd<sup>53</sup> en in het voorjaar van 2005 door de samenwerkingsraden van de EU en de betrokken landen goedgekeurd. Na de verkiezingen in Oekraïne zijn door de RAZEB conclusies aangenomen die een versnelde uitvoering van een aantal prioritaire elementen van het AP beogen<sup>54</sup> om tegemoet te kunnen komen aan de wensen van de nieuwe regering die in februari 2005 werd geïnstalleerd. Oekraïne heeft intussen concrete plannen opgesteld voor een snelle implementatie van het AP.

Nieuw is de systematiek dat het ENB gebaseerd is op de uitgangspunten van *results based management*, die bij de meeste donoren intussen opgeld doet. Het betekent dat beslissingen over vervolfinancieringen steeds genomen worden op basis van geboekte resultaten. In dit kader heeft de Europese Commissie van elk land een evaluatie gemaakt (het landenrapport); deze is nodig om straks de voortgang te kunnen aangeven en vormt tegelijkertijd de basis voor het opstellen van de actieplannen. De prioriteiten en het tempo worden bepaald door de betrokken landen zelf. In de toekomst zullen door de Commissie ook regelmatig voortgangsrapportages worden gemaakt, mede op basis van rapportages van de regeringen van het partnerland en van de Speciale Vertegenwoordiger van de EU ter plaatse. Op deze manier krijgt de sturing op geboekte resultaten haar beslag. Bij de toetredingslanden werd deze systematiek nog niet gehanteerd<sup>55</sup>.

In de AP's gaat het met betrekking tot vrij verkeer van goederen om lidmaatschap van de WTO, om handelspreferenties uitmondend in vrijhandelsakkoorden, om liberalisatie van de economie, om openheid van markten en om het verbeteren van grensoverschrijdende

52 Zie webpagina: <[http://europa.eu.int/comm/world/enp/document\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm)> voor alle relevante documenten van het ENB, waaronder de actieplannen van Oekraïne en Moldavië.

53 Conclusies van het voorzitterschap, Raad van de Europese Unie, (OR.en) 16238/04, 17.12.2004, webpagina: <[http://europa.eu.int/comm/world/enp/document\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm)>.

54 Dit is het zogeheten 10 puntenplan. Conclusies RAZEB 5799/05, 28.1.2005.

55 Ook in het Nederlandse bilaterale beleid inzake de toetredingslanden was het beleid nog niet resultaatgericht geformuleerd. Zie: Een uitgebreid Europabeleid, IOB-evaluatie nr. 299, Den Haag 2005.

verbindingen. Ervaring heeft geleerd dat het bevorderen van de onderlinge handel een goede eerste stap is om economische groei in gang te zetten. Dit is de reden dat de EU toetreding tot de WTO als een eerste vereiste ziet<sup>56</sup>. Hoewel het WTO-lidmaatschap als goede eerste stap gezien wordt, is het vrijmaken van handel alléén een onvoldoende voorwaarde voor economische groei. Dit hangt samen met het feit dat de EU kwaliteitseisen stelt, zoals voorschriften ter bescherming van de gezondheid van de consument of milieuvoorschriften. Deze eisen vergen het bestaan van een goed georganiseerde douane en betrouwbare instituties die kwaliteitscontroles kunnen uitvoeren gedurende de productiecycclus, de opslag en de gehele transportketen<sup>57</sup>. Daarin moet dus aanvullend worden geïnvesteerd.

Naast lidmaatschap van de WTO is het belangrijk om in het kader van de transformatie naar een markteconomie ook de financiële sector te ontwikkelen, het ondernemingsklimaat te verbeteren, corruptie te bestrijden en om onafhankelijke instanties voor toezicht op mededinging en op kwaliteitscontrole te stimuleren. Ook moet het belastingstelsel worden gemoderniseerd en transparant worden. Met betrekking tot vrij verkeer van personen gaat het om zaken als visafacilitatie en grensbewaking, maar daarnaast moet ook het nodige gebeuren op het terrein van justitie en binnenlandse zaken. De effectiviteit van overheidsinstellingen moet verbeterd worden om met succes de strijd aan te kunnen gaan met problemen als migratiedruk, mensenhandel en terrorisme. Voor vrij verkeer van diensten gaat het voor een groot deel om dezelfde zaken als bij vrij verkeer van goederen. Maar naast deze economische aspecten zijn op het terrein van politieke transformatie, vrije verkiezingen, ondersteuning van politieke partijvorming, decentralisatie van bestuur, mensenrechten, vrije media, versterking van maatschappelijke organisaties en conflictbemiddeling van belang. Ook moet op het terrein van milieu, onderzoek en innovatie veel worden verbeterd. Dit betreft niet alleen materiële zaken, maar bijvoorbeeld ook uitwisselingen op het culturele, educatieve en sociale vlak<sup>58</sup>.

In de AP's voor Oekraïne en Moldavië, die in februari 2005 zijn ondertekend, opent het ENB nieuwe mogelijkheden voor het versnellen en intensiveren van politieke samenwerking. Voor de Trans-Kaukasische staten zijn de AP's nog in een voorbereidend stadium. Concreet worden de richtlijnen van het ENB in de AP's van Oekraïne en Moldavië vertaald in het versterken van stabiliteit en effectiviteit van instituties die democratie en respect voor wetgeving garanderen, evenals het naleven van het democratische verloop van de presidentiële en parlementaire verkiezingen volgens de richtlijnen van de OVSE, het garanderen van respect voor vrijheid van de media en vrijheid van meningsuiting, het samenwerken op het gebied van veiligheid in de grensgebieden en het zoeken naar een vreedzame oplossing voor Transdnjestrië, het verbeteren van het investeringsklimaat door structurele hervorming, door corruptie tegen te gaan en zakelijke transparantie te

56 In de WTO kunnen de landen profiteren van de lage douanetarieven die de lidstaten op elkaar toepassen en die niet eenzijdig verhoogd mogen worden. Een volgende stap vormt het aangaan van vrijhandelsakkoorden waardoor voor het grootste deel van de onderlinge handel de barrières geheel geslecht worden. De WTO-regels eisen dat *substantially all the trade* onder de gunstige regelingen valt; de EU verstaat hieronder 95% van alle handel, inclusief landbouwproducten.

57 Bij deelname aan de EER (interne markt) wegen deze eisen nog zwaarder dan bij het WTO-lidmaatschap; deelnemende landen moeten dan hetzelfde niveau van regelgeving hebben als Noorwegen of IJsland.

58 Zie ook: Staat van de Europese Unie 2004-2005, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 2004, p. 47.

bevorderen, en het aanpassen van de wet- en regelgeving aan die van de EU en het vergroten van de ambtelijke en juridische capaciteit.

Naast deze meer algemene invulling staat er specifiek voor Oekraïne het volgende op de agenda: het creëren van internationale overlegmogelijkheden voor crisisbeheersing, het versterken van samenwerking bij ontwapening en non-proliferatie, het aangaan van een dialoog over visaprocedures, het uitvoeren van het *Memorandum of Understanding* inzake het sluiten van de kerncentrale van Tsjernobyl, het toetreden tot de WTO, het wegnemen van bilaterale handelsbeperkingen en het invoeren van liberaliserende regelgeving, het hervormen van belastingen en verbetering van het financiële beheer bij de overheid, en het bespreekbaar maken van werkgelegenheidsproblemen, zoals discriminatie van buitenlandse arbeiders op grond van nationaliteit.

Voor Moldavië zijn er concrete richtlijnen afgesproken die dienstbaar zijn aan het oplossen van het regionale conflict over Transdniestrië: het werken aan een deugdelijke grensbewaking van Moldavië in zijn geheel, het beter aanpakken van georganiseerde misdaad, in het bijzonder mensensmokkel. Daarnaast worden specifiek genoemd het voortzetten van de samenwerking met de internationale financiële instellingen, het implementeren van een beleid ter bestrijding van armoede in combinatie met een beleid gericht op economische groei en het vergroten van de belastingopbrengst, en het verbeteren van toezichthoudende instanties voor in Moldavië geproduceerde goederen.

De veelheid van onderwerpen die in de AP's aan bod komen kunnen allemaal voor financiering door het ENBI in aanmerking worden genomen. De onderstaande paragraaf gaat dieper in op de ontwikkeling van dit instrument, dat vanaf 2007 operationeel wordt. Ook worden de nu bestaande instrumenten, die tot die tijd blijven functioneren, belicht.

### **Het Europees nabuurschapsbeleidsinstrument (ENBI)**

Vanaf 2007 komt het financiële instrument ENBI beschikbaar. Voor het zover is, staan de bestaande fondsen ter beschikking zoals die ontwikkeld zijn voor technische hulp, TACIS (voor de GOS-landen) en INTERREG (voor interregionale samenwerking binnen de EU)<sup>59</sup>. Ook voor Rusland zal het ENBI open staan.

#### *TACIS*

TACIS<sup>60</sup> (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) is in 1991 opgezet om het proces van economische en politieke hervormingen in de GOS-landen te ondersteunen. De EU beoogt met TACIS in die landen een overgang naar een markteconomie te vergemakkelijken en de democratie te versterken. Het programma biedt ondersteuning in de vorm van subsidies om de uitwisseling van kennis en ervaring te bevorderen via partnerschappen, samenwerking en netwerken op elk niveau. TACIS werkt landspecifiek en de landen kunnen zelf hun prioriteiten en tempo bepalen.

In de periode 1991-1999 bedroeg de steun via TACIS in totaal 4,2 miljard Euro. Vanaf 1996 wordt in TACIS meer aandacht besteed aan meerjarenprogrammering, aan grensoverschrijdende infrastructuurprojecten en worden democratische waarden en respect

59 Helaas heeft de EU geen evaluaties laten maken van deze programma's.

60 Webpagina: <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/tacis/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/)>.

voor minderheden als voorwaarden gesteld voor financiering van projecten. Op meer dan tien plaatsen in het GOS wordt technische assistentie verleend op het gebied van nucleaire veiligheid. Het vigerende TACIS-programma geldt voor de periode 2000-2006 en heeft een budget van 3,1 miljard Euro. In deze laatste programmaperiode bevordert TACIS meer dan voorheen investeringen door het Europese midden- en kleinbedrijf met financiële garanties, onderzoekstudies en het leggen van contacten.

#### *INTERREG*

Op het gebied van interregionale samenwerking binnen de EU biedt INTERREG<sup>61</sup> voor de periode 2000-2006 technische assistentie om de sociale en economische samenhang in de Europese Unie te versterken. INTERREG ondersteunt grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking en heeft als doelstelling een evenwichtige ontwikkeling van het gehele Europese grondgebied te bewerkstelligen. INTERREG richt zich op activiteiten die betrekking hebben op grenzen en grensgebieden tussen lidstaten onderling en tussen de Europese Unie en niet-lidstaten. Het budget voor de periode 2000-2006 is 4,8 miljard Euro, waarvan meer dan de helft bestemd is voor de regionale ontwikkeling van grensgebieden. De belangrijkste aandachtspunten voor INTERREG zijn de externe grenzen van de Europese Unie in relatie tot de recente uitbreiding en samenwerking in/met de (buitenste) grensgebieden van de EU.

Naast waardering voor het positieve effect van de inzet van beide instrumenten is er kritiek op de uitvoering in die zin dat de coördinatie en de effectiviteit van de verschillende hulpstromen problematisch is. Het nieuwe instrument, het ENBI, dat hieronder besproken wordt probeert deze fundamentele bezwaren te ondervangen. Daarnaast worden in het bijzonder voor niet-gouvernementele organisaties de procedures voor de indiening en het beheer als te ingewikkeld ervaren en als te belastend voor hun uitvoeringscapaciteit. Ook duren de procedures lang, té lang dikwijls, voor kleinere organisaties. Het is in dit licht niet verwonderlijk dat de EU de hulpbudgetten vaak onvoldoende kan besteden. Het scheppen van een mogelijkheid van financiering in de aanloopfase om een gedegen projectvoorstel te kunnen uitwerken zou een welkome verbetering zijn en aan het laatst genoemde bezwaar tegemoet komen.

#### *ENBI*

Wanneer vanaf 2007 het nieuwe beleidsinstrument beschikbaar komt vervallen de bestaande instrumenten. Het ENBI gaat ook MEDA<sup>62</sup>, het instrument voor hulp aan zuidelijke buurlanden, vervangen. Het bureau dat de hulp gelden beheert, EuropeAid, is bezig met een forse opschoningsoperatie: van een overdaad van 35 geografische en thematische regelingen, een buitensporig aantal budgetlijnen (meer dan 90) en een veelheid van uitvoeringsmodaliteiten gaat het over tot slechts zes instrumenten, waarvan het ENBI er één is. Het doel van deze operatie is om een sterke vereenvoudiging van het hulpbeleid te bereiken, zodat zowel de coördinatie als de effectiviteit worden vergroot. Het nieuwe instrument is gebaseerd op coherentie van beleid en op toewijzing van middelen op basis van geboekte resultaten en betere dialoog met partners en andere donoren. In deze vereenvoudiging is bovendien het aantal voorwaarden voor indiening sterk teruggebracht, waardoor de toewijzing van middelen sneller en efficiënter

61 Webpagina: <[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/interreg3/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index_en.htm)>.

62 Euro-Mediterranean Partnership Programme. Webpagina's:

<[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed/meda.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/meda.htm)> en

<[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/interreg3/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index_en.htm)>.

kan verlopen. Er ligt een voorstel om het budget te verhogen van circa 9 miljard Euro (TACIS en MEDA) naar bijna 15 miljard Euro voor alle buurlanden van de EU samen voor de budgetperiode 2007-2013<sup>63</sup>. Er worden geen landenplafonds ingesteld, hetgeen betekent dat er budgettaire flexibiliteit (schuifvrijheid) is, afhankelijk van de prestaties.

### **Nederlandse Bilaterale programma's**

Nederland heeft een tweetal bilaterale programma's die oorspronkelijk waren ontwikkeld voor de toetredingslanden en die intussen ook worden ingezet in de nieuwe buurlanden. Dit zijn het programma Maatschappelijke Transformatie (Matra), dat door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt beheerd en gericht is op sociale, maatschappelijke en politieke transformatie en het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM), dat door het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking wordt beheerd. Met betrekking tot Oekraïne draagt het ministerie van Economische Zaken financieel aan het PSOM bij; het PSOM in Armenië, Georgië en Moldavië komt ten laste van de begroting van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. Het PSOM is niet actief in Belarus en Azerbeidzjan. Het eerder bestaande Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO) van het ministerie van Economische Zaken is per 1 juni 2005 geïntegreerd in het PSOM<sup>64</sup>. Voorstellen voor herijking van het gehele EZ-instrumentarium zijn in juni 2005 aan de Tweede Kamer gezonden en worden na de zomer besproken. Het toekomstige bilaterale programma van het ministerie van Economische Zaken zal gericht zijn op de ontwikkeling van een beperkt aantal groeimarkten.

Voor het Matra-programma, dat positief is geëvalueerd<sup>65</sup>, is er een door de Tweede Kamer goedgekeurd beleidsdocument<sup>66</sup> en een budgettoekenning van 50 miljoen Euro per jaar. Kenmerken van het programma zijn flexibiliteit, vraaggestuurdheid en langetermijnvisie<sup>67</sup>. Behalve in de toetredingslanden wordt het programma ook uitgevoerd in de potentiële lidstaat Servië-Montenegro. In navolging van het ENB wordt eraan gewerkt dat het programma uiteindelijk zowel de oostelijke als de zuidelijke burens omvatten. Het programma richt zich in het bijzonder op netwerkversterking door *twinning* met organisaties in Nederland. Dit heeft tot doel om Nederlandse organisaties kennis te laten maken met organisaties elders en maakt tegelijkertijd het beheer eenvoudig door

63 Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument (presented by the Commission), Commission of the European Communities, COM(2004) 628 final, Brussels, 29.9.2004. Zie ook: European Neighbourhood Policy: Economic Review of ENP Countries, European Commission, European Economy Occasional Papers, nr. 18, April 2005. Op de Raadsvergadering van 16-17 juni 2005 zijn de lidstaten het niet eens kunnen worden over het gehele EU-budget, zodat dit opnieuw op de agenda komt onder het volgende (Britse) voorzitterschap (Conclusies Luxemburgs voorzitterschap: Raad van de Europese Unie, (Or.fr) 10255/05, Brussel, 18.6.2005).

64 Zie ook: Kamerbrief Ministerie van Economisch Zaken, 11 oktober 2004.

65 Diamonds and Coals, Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe 1994-1997, IOB evaluation nr. 279, Ministry of Foreign Affairs, The Hague, 1999.

66 Kamerbrief DZO-UM/1064/2004, 21 september 2004.

67 Zie ook de aanbevelingen in: Een uitgebreid Europebeleid, IOB-evaluatie nr. 299, Den Haag 2005.

het in handen te geven van de Nederlandse partner (waarop Nederlandse beheersregels van toepassing zijn). De beheersregels zijn er de laatste jaren niet eenvoudiger op geworden. Daar komt bij dat de projectperiode vaak aan de korte kant is om langetermijndoelstellingen te bereiken.

Behalve het Matra-programma en het PSOM zijn ook Nederlandse particuliere ontwikkelingsorganisaties actief in de oostelijke buurlanden van de EU, met name in de armere landen. Ook het Programma Uitzending Managers (PUM) van de werkgeversorganisatie VNO/NCW<sup>68</sup> staat open voor de nieuwe oostelijke buurlanden van de EU. Daarnaast is in kiesgroepverband een aantal organisaties actief in capaciteitsopbouw bij zusterinstellingen, zoals De Nederlandsche Bank en de Algemene Rekenkamer. Verder beheren de Nederlandse ambassades, net als die van verschillende andere lidstaten, een gedelegeerd budget voor 'kleine-ambassadeprojecten', waarmee juist wel tijdig ingespeeld kan worden op nieuwe initiatieven.

### **Programma's van andere donoren**

Ook andere lidstaten van de EU zijn actief in de oostelijke buurlanden. Naast bilaterale ondersteuning van onder meer Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en de Verenigde Staten, is een belangrijk deel van de buitenlandse (financiële) hulp tot stand gekomen door het multilaterale beleid van internationale financiële instellingen, waarvan de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds de belangrijkste zijn. Daarnaast is de regionale ontwikkelingsbank EBRD actief<sup>69</sup> en hebben verschillende bilaterale donoren hun eigen programma's ontwikkeld<sup>70</sup>. Frankrijk richt zich vooral op culturele uitwisseling, terwijl Duitsland vooral aan financiële en technische hulp doet. Het Verenigd Koninkrijk is samen met de noordelijke landen van de EU actief op het terrein van mensenrechten, corruptiebestrijding, democratische instituties, justitie en het ondersteunen van het maatschappelijke middenveld. De Amerikaanse bilaterale hulp investeert in het bijzonder in justitie en in criminaliteitsbestrijding. Geschat wordt bijvoorbeeld dat Armenië van de VS zo'n 100 miljoen USD per jaar ontvangt. Daarin is niet meegerekend de hulp aan het militaire apparaat en de inlichtingendienst. De Wereldbank(groep) en het IMF complementeren elkaar in de wijze waarop ze hun doel willen bereiken: de Wereldbank concentreert zich op economische ontwikkeling en armoedebestrijding op de lange termijn, terwijl het IMF zich richt op het bevorderen van stabiliteit van het internationale financiële systeem. Voor het uitvoeren van hun plannen hebben beide organisaties de beschikking over een breed instrumentarium, bestaande uit leningen, technische assistentie, beleidsadviezen en capaciteitsopbouw<sup>71</sup>. De Wereldbank stelt in samenwerking met de betrokken nationale overheden, andere donoren en vertegenwoordigers van de civil society een werkplan op, de *Country Assistance*

68 Dit programma wordt gefinancierd door de ministeries van Buitenlandse en Economische Zaken gezamenlijk en het wordt uitgevoerd door VNO/NCW.

69 Deze bank investeert jaarlijks 3,8 miljard Euro in projecten van de particuliere sector en overheden om de transitie naar duurzame ontwikkeling in een markteconomisch bestel te stimuleren in Europa en Centraal-Azië. Webpagina: <<http://www.ebrd.com/index.htm>>.

70 Ook steunen veel donoren, waaronder Nederland, met bilaterale trust funds het werk van de IFI's op specifieke terreinen.

71 Daarnaast verstrekt de World Bank Group via de International Finance Corporation risicokapitaal aan de particuliere sector en beheert het een garantiefonds (Multilateral Investment Guarantee Agency).

*Strategy* (CAS), dat als leidraad dient voor de hulpverlening in het desbetreffende land en dat jaarlijks wordt bijgesteld. Voor de armste landen, die te kampen hebben met een te grote buitenlandse schuld, wordt in overleg met hen, en na gebleken goed gedrag<sup>72</sup>, een Poverty Reduction Strategy Program (PRSP) opgesteld, waarna zij in aanmerking komen voor schuldsanering of -kwijtschelding. De laatste jaren is het beleid van de Wereldbank voor zowel de CAS als de PRSP steeds meer opgeschoven in de richting van *country focus*, waarbij het land zelf de prioriteiten vaststelt. Het nieuwe burenbekleid van de EU zit op dezelfde lijn. De armere landen als Armenië, Georgië en Moldavië komen bovendien in aanmerking voor de zachte leningen van de Internationale Ontwikkelingsorganisatie (IDA), die onderdeel is van de World Bank Group. Het totale bedrag dat de Wereldbank vanaf 1992 aan de nieuwe oostelijke burenen heeft geleend, bedraagt bijna 7 miljard dollar, waarvan Oekraïne verreweg de omvangrijkste leningen heeft ontvangen<sup>73</sup>.

Net als de Wereldbank verleent het IMF financiële assistentie aan landen die problemen hebben met hun betalingsbalans. Voor de armste landen wordt een specifiek programma gehanteerd, de *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF), die op basis van de PRSP tot stand zijn gekomen. De rente op een PRGF-lening bedraagt slechts 0,5% per jaar en de lening mag over een periode van tien jaar worden terugbetaald. Naast leningen en beleidsassistentie biedt zowel de Wereldbank als het Fonds programma's voor capaciteitsopbouw aan op een breed scala van terreinen aan tal van lokale organisaties<sup>74</sup>.

### **Grensproblematiek**

Terecht is het uitgangspunt van de EU nieuwe scheidslijnen aan de grenzen van de uitgebreide Unie zoveel mogelijk te vermijden. Niettemin is de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder corruptie, mensenhandel en terrorisme een punt van zorg. In het Schengengebied van de EU kan men zonder paspoortcontrole van land naar land reizen. De buitengrenzen behoren tot het communautaire terrein<sup>75</sup> en om het vrije personenverkeer mogelijk te maken zijn de controles aan de buitengrenzen verscherpt. Deze verscherpte controles zijn bedoeld om illegale immigratie, terrorisme, mensenhandel en andere vormen van georganiseerde misdaad in de EU tegen te gaan<sup>76</sup>. Met de toetreding van de 10 nieuwe lidstaten op 1 mei 2004 zijn overgangsmaatregelen getroffen zodat zij de organisatie van de controles aan de buitengrens conform de gemeenschappelijke voorschriften (waaronder een Gemeenschappelijk Handboek voor de Buitengrenzen) op orde kunnen brengen. Zolang dat nog niet het geval is, blijven de controles tussen de oude en de nieuwe lidstaten bestaan.

72 Nadat zij een aantal jaren hebben laten zien een gezond financieel beleid te voeren.

73 Armenië: USD 820 miljoen (1992-2004), Azerbeidzjan: USD 622 miljoen (1995-2004), Belarus: USD 193 miljoen (1994-2004), Georgië: USD 773 miljoen (1995-2004), Moldavië: USD 592 miljoen (1993-2004), Oekraïne: USD 4 miljard (1992-2003). Zie ook de webpagina <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT>>. Zie ook de webpagina <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/poor.htm>>.

74 Zie ook de webpagina: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/poor.htm>>.

75 De afspraken van de Schengen-samenwerking zijn met het van kracht worden van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 in het EU-recht geïntegreerd.

76 Misdad zonder grenzen, Criminaliteitsbeeldenanalyse Oost-Europa 2002-2003, Politie, september 2004, p. 38.

Problemen doen zich voor in die gevallen waar toetredingslanden bilaterale afspraken hadden over soepele grenscontroles met buurlanden die niet tot de EU zijn toegetreden. Dat geldt voor Polen (met Belarus en Oekraïne), Hongarije (met Roemenië) en Slovenië (met Kroatië)<sup>77</sup>. Zij kunnen zich ook gaan voordoen in Roemenië (met Moldavië). De afspraken die Hongarije en Slovenië destijds hebben gemaakt zijn geen probleem (meer), want Roemenen en Kroaten hebben geen visum voor de EU meer nodig. Voor de afspraken die Polen heeft gemaakt ligt dat anders, vooral omdat juist de grenzen van Polen met Belarus en Oekraïne gevoelig zijn voor illegale immigratie, mensenhandel, handel in gestolen auto's en andere vormen van georganiseerde misdaad<sup>78</sup>. De Europese Commissie gaat in de notitie 'Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie'<sup>79</sup> op deze problematiek in, in het bijzonder op het kleine grensverkeer. Het Schengen-akkoord van 1990 gaf ook al mogelijkheden voor het regelen van kleingrensverkeer, maar daarvan is tot nu toe geen gebruik gemaakt. In het ENB wordt gepleit voor een efficiënt en gebruiksvriendelijk systeem voor het kleine grensverkeer<sup>80</sup> en stelt de Europese Commissie nieuwe scheidslijnen aan de grenzen van de uitgebreide EU te willen vermijden<sup>81</sup>.

De Commissie verwijst in haar *Strategy Paper* van 12 mei 2004 ook naar twee voorstellen voor verordeningen die zij in augustus 2003 heeft ingediend in het kader van het kleine grensverkeer<sup>82</sup>. Ingevolge het ene voorstel<sup>83</sup> mogen niet-visumplichtige grensbewoners (onderdanen van derde landen) de grenzen van een aangrenzende lidstaat overschrijden indien zij in het bezit zijn van een geldige identiteitskaart of speciale

77 In de nabije toekomst kan iets vergelijkbaars gebeuren ten aanzien van grensoverschrijdingen vanuit Moldavië naar Roemenië.

78 Misdaad zonder grenzen, Criminaliteitsbeeldanalyse Oost-Europa 2002-2003, Politie, september 2004, p. 78.

79 COM(2002)233, 7.5.2002, pp. 14 en 26. Zie ook 'On the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents', European Commission, COM(2003) 323 def., 3.6.2003, p. 8.

80 Kleingrensverkeer is in het Commissievoorstel gedefinieerd als: 'de regelmatige overschrijding van de landbuitengrens van een lidstaat door personen die wettelijk verblijven in het grensgebied van een aangrenzend derde land teneinde in het grensgebied van die lidstaat te mogen verblijven voor een periode die niet de door deze verordening vastgestelde termijnen mag overschrijden.': artikel 3 onder c. Onder 'grensgebied' wordt verstaan een gebied dat hemelsbreed niet verder gaat dan 50 kilometer vanaf de grens: artikel 3 sub b.

81 COM(2003) 104 def., 11.3.2003, COM(2003) 393 def., 1.7.2003, p. 11 en par. 8.3 en COM(2004) 373 def., 12.5.2004, p. 16.

82 De Commissie licht toe dat aanvaarding van de voorstellen "... make it possible for border area populations to maintain traditional contacts without encountering excessive administrative obstacles". De Commissie vervolgt: "The EU may also consider possibilities for visa facilitation. Facilitation by one side will need to be matched by effective actions by the other." De desbetreffende Commissievoorstellen zijn opgenomen in: Voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van een regeling inzake kleingrensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten, Europese Commissie, COM(2003) 502 van 14.8.2003, p. 17.

83 Voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van een regeling inzake kleingrensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten, Europese Commissie, COM(2003) 502 van 14.8.2003. Kleingrensverkeer is gedefinieerd als: "de regelmatige overschrijding van de landbuitengrens van een lidstaat door

vervolg voetnoot 83 op p. 33 >>



vergunning<sup>84</sup>. Zij mogen dan gedurende ten hoogste zeven opeenvolgende dagen in het grensgebied van de aangrenzende lidstaat verblijven, terwijl de totale duur van hun achtereenvolgende bezoeken in die lidstaat niet meer mag bedragen dan drie maanden per halfjaarlijkse periode<sup>85</sup>. Voor visumplichtige grensbewoners wordt voorgesteld een 'speciaal visum' in te stellen<sup>86</sup>. In beide gevallen mogen de lidstaten, met het oog op de uitvoering van de regeling van kleingrensverkeer, met derde landen overeenkomsten sluiten 'overeenkomstig de in de verordening vastgestelde regels'<sup>87</sup>. In het *andere voorstel*<sup>88</sup> stelt de Commissie voor de regeling van haar eerste voorstel toe te passen op de tijdelijke landbuitengrenzen tussen de lidstaten, dat wil zeggen tussen oude en nieuwe lidstaten, respectievelijk tussen nieuwe lidstaten onderling<sup>89</sup>.

Bij deze voorstellen over kleingrensverkeer moet worden aangetekend dat de EU, in het kader van de laatste uitbreiding, speciale doorreisdocumenten heeft ontwikkeld voor Russen die via Litouwen naar Kaliningrad willen reizen<sup>90</sup>. Eerder heeft de EU speciale regelingen getroffen voor Spanje (voor Marokko en de Spaanse enclaves Ceuta en Melilla) en voor Portugal (voor terugname van Brazilianen die visumvrij vanuit Portugal een andere lidstaat waren binnengekomen). In deze gevallen ging het slechts om geringe aantallen personen. Dat lijkt in het geval van het grensverkeer tussen Polen met Belarus en Oekraïne anders te liggen. Temeer daar deze grens gevoelig is voor de veiligheidsproblematiek<sup>91</sup> lijkt het bovendien niet voor de hand te liggen om tot versoepeling van de grenscontroles over te gaan.

Bekend is dat een aantal ENB-landen, waaronder Oekraïne, wensen hebben geuit om voor bepaalde categorieën personenverkeer (bijvoorbeeld zakenmensen, studenten of

>>vervolg voetnoot 83 van p. 32

personen die wettelijk verblijven in het grensgebied van een aangrenzend derde land teneinde in het grensgebied van die lidstaat te mogen verblijven voor een periode die niet de door deze verordening vastgestelde termijnen mag overschrijden.”: artikel 3 onder c. Onder grensgebied wordt verstaan een gebied dat hemelsbreed niet verder gaat dan 50 kilometer vanaf de grens: artikel 3 sub b.

84 Op cit. Artikelen 5 en 6.

85 Op. cit. Artikel 7. In de tweede alinea wordt gesteld dat een verlenging van de termijnen in uitzonderlijke omstandigheden in overweging genomen kan worden.

86 Op. cit. Artikel 9.

87 Op. cit. Artikel 17.

88 Voorstel voor een verordening tot instelling van een regeling inzake kleingrensverkeer aan de tijdelijke buitengrenzen tussen de lidstaten (eveneens opgenomen COM(2003) 502 van 14.8.2003).

89 Op. cit. Artikel 1.

90 Zie: Verordening 693/2003 en 694/2003 tot invoering van een specifiek doorreisfaciliteringsdocument (FTD) en eenzelfde document voor treinreizigers (FRTD) van 14 april 2003 en Pb EU L 99/8-21 van 17 april 2003.

91 Zo heeft Polen recent te maken met een aanzienlijke toestroom van vluchtelingen en asielzoekers uit Tsjetsjenië (UNHCR-Warschau).

diplomaten) visumvrijdom van de EU te verkrijgen. De EU heeft hierop met terughoudendheid gereageerd omdat in de praktijk niet altijd duidelijk is of degenen die zich als 'zakenmensen', 'diplomaten' of 'studenten' aanmelden dat ook werkelijk zijn. Bovendien komt het voor dat in de praktijk niet zozeer de vereiste van een visum belemmerend werkt, als wel de tijdsduur, de complexiteit (en de kosten) van de procedures. Overigens is de Europese Unie de instantie die het bevoegd gezag ten aanzien van kortetermijnvisa uitoefent<sup>92</sup>. De lidstaten zijn vooralsnog bevoegd ten aanzien van de langetermijnvisa<sup>93</sup>.

92 Het gaat dan om visa met een geldigheid van maximaal drie maanden, zie artikel 62 lid 2b van het EG-Verdrag.

93 Dit betreft visa met een geldigheid langer dan drie maanden, zie artikel 63 lid 3 van het EG-Verdrag.

## IV Een toetredingsperspectief voor de oostelijke ENB-landen?

De AIV heeft zich in dit advies ook gebogen over de kwestie van een mogelijk toekomstig EU-lidmaatschap van de oostelijke ENB-landen. De AIV is zich er daarbij van bewust dat noch de Unie noch de Nederlandse regering het ENB beschouwen als voorbereiding op het lidmaatschap. In de recente notitie 'Grenzen van de Europese Unie' formuleert de regering dit expliciet: "het ENB [is] voor deze landen uitdrukkelijk geen voorportaal voor het kandidaat-lidmaatschap"<sup>94</sup>. Met deze opvatting volgt zij het standpunt van de Europese Commissie die met nadruk stipuleert dat het ENB niet bedoeld is ter voorbereiding op lidmaatschap van de Unie<sup>95</sup>. In dit opzicht onderscheidt het zich ten principale van het pre-accessietraject zoals dat is gehanteerd ten aanzien van de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten. Kortom, aan het ENB kunnen geen concrete verwachtingen over het lidmaatschap worden ontleend.

Met dit laatste is niet gesteld dat de betrokken landen *geen lid kunnen* worden van de EU. In de genoemde notitie brengt de regering dit kernachtig onder woorden, door onder verwijzing naar het Verdrag van de Europese Unie te stellen dat de zuidelijke ENB-landen in ieder geval *niet* Europees zijn, maar dat een eventuele lidmaatschapsaanvraag van Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland "op geografische gronden moeilijk [kan] worden afgewezen". Onder de voorwaarde dat zij de grondbeginselen van de Unie in acht nemen, kunnen zij derhalve overeenkomstig artikel 49 van het EU-Verdrag een lidmaatschapsaanvraag indienen. Wanneer zij kans zien aan de Kopenhagen-criteria te voldoen, kan deze aanvraag in principe geëffectueerd worden. Of de drie Trans-Kaukasische landen die onderwerp zijn van dit advies, ook geografisch tot het Europese continent behoren en dus eveneens op termijn lid zouden kunnen worden van de Unie, laat de regering in het midden. Hierbij moet aangetekend worden dat naast geografische natuurlijk ook politieke overwegingen een belangrijke rol spelen bij het besluit om landen tot de Unie toe te laten<sup>96</sup>.

In de visie van de Nederlandse regering, zoals uiteengezet in de genoemde notitie, is toetreding van Belarus, Oekraïne en Moldavië binnen afzienbare tijd niet aan de orde. Om die reden beschouwt zij *thans* het ENB als het juiste instrument om de relaties tussen de Unie en de buurlanden verder te ontwikkelen, overeenkomstig de doelstellingen zoals in de inleiding van dit advies geformuleerd: dat wil zeggen gericht op versterking van veiligheid en stabiliteit in de regio.<sup>97</sup>

94 Grenzen aan de Europese Unie, Kamernotitie, kenmerk DIE-96/05, 17 maart 2005.

95 European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, Communication from the Commission COM(2004) 373 final, 12.5.2004. Zie ook de webpagina: <[http://europa.eu.int/comm/world/enp/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm)>.

96 Zo zijn met uitzondering van Belarus de andere oostelijke buurlanden van de EU lid van de Raad van Europa geworden in 1995 of later, inclusief Rusland.  
Zie webpagina: <[http://www.coe.int/T/e/com/about\\_coe/member\\_states/default.asp](http://www.coe.int/T/e/com/about_coe/member_states/default.asp)>.

97 In haar benadering bouwt de regering voort op de lijn zoals die werd uitgezet in 'De staat van de Europese Unie, 2002, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, september 2001', waarin in hoofdstuk I 'Van Marrakech tot Moermansk' een verkenning wordt gepresenteerd van de relaties van een uitgebreide Unie met haar burens.

De belangrijkste reden voor de Nederlandse regering om deze positie in te nemen is de wens tot consolidatie van de Unie. In haar notitie Grenzen van de Europese Unie<sup>98</sup> wijst de regering op de noodzaak tijd te nemen om de recente en de komende uitbreiding(en) te verwerken. Dit laatste betreft naar verwachting in 2007 Roemenië en Bulgarije en in een later stadium de landen van de westelijke Balkan waarmee een stabiliteits- en associatieovereenkomst (SAA) is gesloten<sup>99</sup>, alsmede op langere termijn Turkije. Na de negatieve uitkomst van de referenda in Frankrijk en Nederland wegen deze overwegingen, zo is onder andere tijdens het debat tussen regering en Tweede Kamer gebleken, des te zwaarder. De afwijzing door twee van de *founding fathers* van de Europese Unie versterkt de eerder door de regering uitgesproken wens tot consolidatie en noopt tot een periode van reflectie over de aard en richting van het integratieproces. Dit standpunt wordt ook door de AIV ingenomen in zijn advies over de Positionering van Nederland<sup>100</sup>. Daarin gaat de AIV in op de ernstige problemen die een schaduw werpen over de verdere ontwikkeling van de EU en die zelfs de bereikte resultaten in gevaar kunnen brengen. In dat advies wijst de AIV er dan ook op dat de opportuniteit en het moment van verdere uitbreiding moeten worden bezien in het licht van de noodzakelijke versterking van het absorptievermogen van de Unie zelf.

De AIV onderschrijft derhalve het standpunt van de regering dat dit niet het moment is voor het concretiseren van een toetredingsperspectief voor de oostelijke ENB-landen<sup>101</sup>. De AIV waardeert tegelijkertijd de door de regering vertolkte opvatting waarmee zij uitdrukkelijk aangeeft dat Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland geografisch gezien tot Europa behoren en daarom een lidmaatschapsaanvraag zouden kunnen indienen. De AIV acht dit mede in het licht van de aspiraties van Oekraïne en Moldavië, een realistisch uitgangspunt. Dit brengt de AIV tot de conclusie dat het vraagstuk van lidmaatschap van deze landen een langetermijnstrategie vereist. De in brede kring levende wens om binnen de EU orde op zaken te stellen en een zekere consolidatie te bereiken, zal echter aan de aspiraties van Oekraïne en Moldavië niet afdoen. Beide landen hebben lidmaatschap van de EU als eerste prioriteit van hun buitenlands beleid geformuleerd. Lidmaatschap van de Unie staat derhalve op de politieke agenda. Oekraïne zal – gesteund door EU-lidstaten als Polen en de Baltische landen<sup>102</sup> – blijvende druk op de

98 Grenzen aan de Europese Unie, Kamernotitie, DIE-96/05, 17 maart 2005.

99 De 'Stability and Association Agreements' (SAAs) zijn overeengekomen met de landen van de westelijke Balkan: zij hebben uitzicht op toetreding. Zie webpagina:  
<[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/sap/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/)>.

100 Positionering van Nederland, AIV-advies, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, te verschijnen in augustus 2005.

101 Onderzoek naar het stemgedrag tijdens de referendum over het Verdrag ter vaststelling van een grondwet voor Europa geven aan dat zowel in Nederland als in Frankrijk de uitbreiding van de Unie met Turkije, noch verdere uitbreiding, een belangrijke overweging is geweest om tegen te stemmen. Zie: European Commission, The European Constitution: post-referendum survey in the Netherlands, June 2005 en een zelfde publicatie met betrekking tot Frankrijk, webpagina:  
<[http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm)>. Hoe de opvattingen over uitbreiding in andere lidstaten liggen is niet duidelijk. Nader Europabreed onderzoek terzake is daarvoor noodzakelijk.

102 De regering wijst er terecht op dat op dit punt de meningen binnen de Unie verdeeld zijn. In het bijzonder Polen en de Baltische lidstaten zijn voorstander van een concretisering van het lidmaatschapsperspectief in het kader van het ENB, hetgeen de AIV bevestigd werd bij een bezoek aan Warschau.

Unie uitoefenen om lid te worden<sup>103</sup>. Daarom vindt de Raad dat er weinig reden is te veronderstellen dat de Unie door te zwijgen over lidmaatschap 'een voortdurende discussie over het verkrijgen van een toetredingsperspectief' zou kunnen ontlopen. Die discussie is reeds begonnen en zal voortduren zolang de Unie op dit punt geen duidelijkheid biedt.

In het pleidooi voor een langetermijnstrategie weegt voor de AIV daarnaast zwaar dat de Unie, zeker in relatie tot Oekraïne, door haar zeer directe betrokkenheid bij de afwikkeling van de crisis rond de presidentsverkiezingen, verwachtingen heeft gewekt en in ieder geval dit land heeft gesterkt in de overtuiging dat het onlosmakelijk tot 'Europa' behoort. Een al te terughoudende opstelling ten aanzien van toekomstig lidmaatschap zal tot teleurstelling leiden en zou de positie van de hervormingsgezinde krachten kunnen ondermijnen.

Terecht is bovendien geconstateerd dat het vooruitzicht van toetreding een cruciale stimulant is gebleken bij het bewerkstelligen van de noodzakelijke hervormingen op het gebied van democratie, rechtsstaat en markteconomie. Dit laatste is toch de fundamentele doelstelling voor de verdere ontwikkeling van de relaties tussen de Unie en haar buurlanden. Deze aanname vormt de kern van de uitbreidingspolitiek van de Unie zoals die sinds het einde van de Koude Oorlog is gevoerd. De concrete ervaringen tot nu toe inzake Turkije en de landen in Midden- en Oost-Europa ondersteunen deze aanname. De conditionaliteit van het lidmaatschap blijkt voor deze landen een onmisbare katalysator te zijn (geweest). Er is in de visie van de AIV op voorhand geen reden te veronderstellen dat dit in het geval van de oostelijke ENB-landen, Oekraïne en Moldavië in het bijzonder, anders zou zijn.

De wetenschap dat daadwerkelijk lidmaatschap voor deze landen een zaak van lange adem is hoeft bovendien geen beletsel te zijn om de eerste, voorlopige, stappen te zetten. Hier is het voorbeeld van Turkije illustratief. Dit land werd in 1999<sup>104</sup> een concreet perspectief op lidmaatschap geboden, onder de voorwaarde van in het bijzonder politieke hervormingen. Zes jaar later blijkt deze voorwaarde zodanig te zijn vervuld, dat voldoende vertrouwen bestaat om toetredingsonderhandelingen te openen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat Turkije zeker niet voor 2014 tot de Unie zal kunnen toetreden. Kortom, toetreding is welhaast per definitie een proces dat vele jaren in beslag neemt, zeker in het geval van landen die wat betreft zowel de politieke als de economische voorwaarden voor lidmaatschap nog ingrijpende hervormingen moeten doorvoeren. Anders gezegd, aan de *duur* van het toetredingsproces kan geen argument worden ontleend om niet een perspectief op lidmaatschap te bieden, zeker niet indien bedacht wordt (zie hiervoor) dat dit perspectief de duur van dat proces kan bekorten.

De AIV wijst er ook op dat een perspectief op lidmaatschap in het verlengde ligt van de in de *action plans* gehanteerde aanpak c.q. strategie. In de uitwerking van het buurlandenbeleid in landspecifieke plannen wordt immers op een breed scala van terreinen een vergaande aanpassing van de eigen regelgeving en het eigen beleid aan het

103 Tevens mag niet worden uitgesloten dat de VS toetreding van Oekraïne tot de Unie openlijk zal bepleiten en ondersteunen (al was het maar als alternatief voor c.q. opening naar een volledig NAVO-lidmaatschap).

104 Afhankelijk van de criteria wordt ook wel 1963 als begindatum genoemd, toen Turkije zijn eerste handelsakkoord met de EEG sloot. Zie: De opstelling van de Europese Unie ten aanzien van Turkije van 1963 tot juni 2004, Addendum bij het AIV-advies no. 37, Den Haag, juli 2004.

communautaire acquis en het Unie-beleid gevraagd. Dit gebeurt weliswaar op hun eigen verzoek, in hun eigen tempo en op basis van hun eigen prioriteitstelling, maar dit laat onverlet dat de betrokken landen in feite de Europese regelgeving op tal van onderwerpen overnemen. In dit opzicht stemt het ENB overeen met het beleid dat is gevoerd ten aanzien van de Midden- en Oost-Europese landen, met dit verschil dat aan de oostelijke burenen geen toetredingsperspectief wordt geboden. Het concretiseren van het perspectief op lidmaatschap vereist in de visie van de AIV wel dat de betrokken landen daadwerkelijk voortgang hebben geboekt bij de uitvoering van de AP's en zichtbare vooruitgang hebben gemaakt in het proces van hervorming, inclusief het oplossen van bestaande regionale conflicten.

Tot slot kan een sterk terughoudende opstelling van de EU ten aanzien van toekomstig lidmaatschap van de oostelijke burenen het evenwicht verstoren in de driehoeksverhouding tussen de EU, de oostelijke buurlanden en Rusland. Een dergelijke opstelling kan gemakkelijk uitgelegd worden als een teken van distantie van de Unie ten opzichte van deze regio. Dit kan worden opgevat als een impliciete suggestie aan de beide andere partijen om hun wederzijdse betrekkingen aan te halen. Dit laatste onderstreept dat noch de betrokken landen noch de relatie tussen de Unie en Rusland gediend zijn met een situatie van langdurige onduidelijkheid over de toekomstige status van de ENB-landen, Oekraïne en Moldavië in het bijzonder.

De AIV signaleert in dit verband ook dat het toetredingsbeleid van de EU een duidelijke evolutie heeft doorgemaakt, waarbij de voorwaarden in het geval van bijvoorbeeld Roemenië en Turkije verder zijn aangescherpt en stringenter zijn toegepast, zowel inhoudelijk als qua fasering.

De Adviesraad is op grond van de hiervoor weergegeven overwegingen dan ook van mening dat de met het ENB nagestreefde doelstellingen uiteindelijk gediend zijn met een helder standpunt over de aspiraties van deze landen ten aanzien van lidmaatschap van de EU. De AIV realiseert zich tegelijkertijd dat als gevolg van het uitblijven van ratificatie van het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa dit niet het moment is voor het bieden van een meer concreet toetredingsperspectief. De noodzakelijke versterking van de absorptiecapaciteit van de Unie is hierbij ook een overweging. Dit doet echter niet af aan de kracht van de hiervoor gegeven argumenten. Om die reden bepleit de AIV dat de Unie in het kader van het ENB zich in het bijzonder in Oekraïne en Moldavië structureel inzet voor stimulering van het proces van markteconomische hervorming, versterking van de rechtsstaat en verzekering van de democratische transitie. Voortgang op deze terreinen is hoe dan ook een voorwaarde voor verdieping van de relaties met de betrokken landen. Daartoe is de opstelling van een stappenplan vereist, aan de hand waarvan op basis van duidelijke criteria kan worden vastgesteld of er voortgang is gemaakt. Teneinde tegemoet te komen aan de aspiraties van deze landen zou in de visie van de AIV daarnaast overwogen moeten worden om de bestaande samenwerking op een nieuwe institutionele grondslag voort te zetten, onder voorwaarde van voldoende progressie van het hervormingsproces. Een geëigend moment daarvoor is het aflopen in 2008/2009 van de bestaande partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten (PCA's). Denkbaar is dat deze overeenkomsten worden omgezet in stabiliteits- en associatieovereenkomsten (SAA's)<sup>105</sup>.

105 De 'Stability and Association Agreements' (SAA's) zijn overeengekomen met de landen van de westelijke Balkan. Zie webpagina: <[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/sap/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/)>.

Men kan zich vervolgens afvragen of de hierboven geformuleerde redenen niet evenzeer van toepassing zijn op landen als Georgië en Armenië, waar soortgelijke aspiraties als in Oekraïne en Moldavië leven. Hierbij moet meegewogen worden dat tegenover de bovengenoemde redenen vóór een bepaalde strategie ten aanzien van Oekraïne en Moldavië er ook bepaalde argumenten contra zijn en dat de afweging met betrekking tot Georgië en Armenië daarom anders uit kan vallen. Hierbij valt te denken aan:

1. Het geografische criterium: dit is niet alleen een kwestie van de locatie, maar ook van historische lotgevallen. Oekraïne en Moldavië liggen niet alleen ontegenzeggelijk in Europa, maar hebben de eeuwen door ook deel gehad aan de Europese geschiedenis. Dit ligt voor Georgië en Armenië geheel anders. Zij liggen aan de uiterste rand en zijn historisch nauw verbonden met Turkije en Iran, in mindere mate met Rusland, en nauwelijks met Europa.
2. De politieke en economische stabiliteit: de EU kan deze in positieve zin zeker stimuleren. Toch kan men er niet omheen dat een aanzienlijke mate van politieke of economische instabiliteit en een zwakke rechtsstaat tot grote voorzichtigheid in de relatie met een dergelijk land moet manen. Op dit terrein is er enige reden tot zorg ten aanzien van Oekraïne en Moldavië, maar meer nog ten aanzien van Georgië en Armenië.
3. Bij alle hier besproken relaties moet de positie van Rusland in aanmerking genomen worden. Niet omdat Rusland een bevoorrechte positie toekomt, maar omdat goede betrekkingen met Rusland voor de EU van groot, en voor de niet-Russische ex-sovjet-staten van nog groter belang zijn.

## V Conclusies en aanbevelingen

### Het belang van de Europese Unie en van Nederland in geopolitiek perspectief

De Europese Unie kent een zeer brede doelstelling voor haar buitenlands beleid. De Unie wil met inzet van het gehele instrumentarium dat haar ten dienste staat in het kader van de externe betrekkingen, bijdragen aan de bevordering van de internationale vrede en veiligheid, duurzame ontwikkeling, solidariteit en wederzijds respect tussen volkeren, vrije en eerlijke handel, uitbanning van armoede, bescherming van mensenrechten, en de strikte handhaving en de verdere ontwikkeling van het internationale recht<sup>106</sup>. Deze doelstelling staat ook centraal in het Europese nabuurschapsbeleid (ENB) hetgeen onderwerp van dit AIV-advies is waar het de relatie met de oostelijke buurlanden betreft. Zoals in de inleiding van dit advies is weergegeven, stelt de Unie zich tot doel om in het kader van het ENB en met inzet van het ENB-instrumentarium (ENBI) de relaties met de ENB-landen te versterken. Het directe oogmerk is bij te dragen aan stabiliteit en veiligheid in de directe omgeving van de zich uitbreidende Unie. Teneinde stabiliteit en veiligheid in de omliggende regio's te bevorderen richt het ENB zich in het bijzonder op de ondersteuning en stimulering van democratisering in de betrokken landen, versterking van de rechtsstaat en hervorming van het economisch bestel. Daarbij staat de Unie niet alleen. Zoals in het voorgaande is aangestipt, zijn vele internationale organisaties bij de in dit advies besproken landen betrokken. Te noemen zijn onder andere de Wereldbank, het IMF, de EBRD, de Raad van Europa en de OVSE. Ook hebben de betrokken landen zich via onder meer de mensenrechtenverdragen van de VN en de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie gecommitteerd aan handhaving van de fundamentele beginselen van de rechtsstaat. Verder zijn er tal van bilaterale samenwerkingsverbanden, waaronder met Nederland in het kader van onder andere Matra en PSO.

In hoofdstuk II van dit advies heeft de AIV aangegeven dat met het versterken van de relaties met de oostelijke buurlanden grote belangen op het spel staan voor zowel de Unie als, in het verlengde daarvan, voor Nederland. Los van het directe politieke belang van veiligheid en een stabiele omgeving, kan gewezen worden op de noodzaak (potentiële) grensoverschrijdende problemen door middel van samenwerking aan te pakken. De nieuwe buurlanden kunnen zich bovendien tot belangrijke handelspartners ontwikkelen; de Unie is nu al een belangrijke exportmarkt en investeringspartner voor deze landen. Daarbij verdient het gegeven van de groeiende energieafhankelijkheid van de Unie vermelding. Gegeven de positie van de oostelijke buuren (waaronder in dit verband ook Rusland) als energie-exporteur en doorvoerland is met het oog op verzekering van de eigen energievoorziening samenwerking met de buurlanden cruciaal.

Sinds het initiatief tot het ENB hebben zich in een aantal van de betrokken landen belangrijke politieke ontwikkelingen voorgedaan, die enerzijds de in het ENB onderstreepte noodzaak tot intensivering van de relaties met deze landen onderstrepen, en anderzijds de EU nieuwe mogelijkheden bieden om in het bijzonder het proces van politieke hervorming te stimuleren. Het gaat hierbij vooral om het aantreden van hervormingsgezinde regeringen in Oekraïne, Georgië en Moldavië. Als belangrijke donor,

<sup>106</sup> Staat van de Europese Unie 2005, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 21 september 2004, p. 45.



handelspartner, investeerder, en ook als gevolg van de hechte historische en culturele banden die lidstaten met deze landen onderhouden, verkeert de Unie in een uitstekende uitgangspositie om deze ontwikkelingen te benutten en de relaties overeenkomstig de hiervoor geformuleerde doelstellingen te intensiveren.

*De AIV onderstreept dan ook het belang voor de EU en voor Nederland van een breed georiënteerd nabuurschapsbeleid. Het is tevens van belang om waar mogelijk, zoals reeds het geval is voor Oekraïne, dit beleid in antwoord op politieke ontwikkelingen die zich in de desbetreffende landen voordoen, te intensiveren en te versnellen.*

### **Het Europese nabuurschapsbeleid (ENB)**

De opzet van het ENB, zoals door de Unie in 2004 geformuleerd en verder uitgewerkt in de actieplannen, biedt naar de mening van de AIV in beginsel goede mogelijkheden om in antwoord op de politieke ontwikkelingen in de oostelijke buurlanden en met inachtneming van de belangen van de Unie, de relaties met de betrokken landen te versterken, het proces van democratisering en markteconomische hervorming te stimuleren, en aldus een wezenlijke bijdrage te leveren aan stabiliteit en veiligheid. Evident is tegelijkertijd dat de verschillen tussen de oostelijke ENB-landen groot zijn, waardoor het gemeenschappelijke belang van een goed nabuurschapsbeleid voor elk land specifiek moet worden ingevuld.

*In algemene lijn onderschrijft de AIV de aanpak die door de Unie in het kader van het ENB is geformuleerd. Deze waardering betreft vooral het **programmatische karakter** van de nagestreefde doestellingen, de **brede** inzet van middelen en instrumenten, de **landspecifieke invulling** waarin de betrokken landen zelf prioriteiten stellen in **aansluiting op hun eigen beleidsprioriteiten**. Vooral de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken landen voor de gestelde prioriteiten en daarmee voor de uitvoering is in de visie van de AIV van groot belang om de kansen op het welslagen van het ENB te optimaliseren.*

Teneinde de mogelijkheden die het ENB biedt verder te benutten, beveelt de AIV het volgende aan:

#### *Aanbeveling 1*

*De EU dient in de betrokken landen het voortouw te nemen bij de coördinatie en afstemming van de multilaterale en bilaterale hulpprogramma's. Gegeven de aard en omvang van haar hulp en de reikwijdte van haar beleidsinstrumentarium is de Unie de aangewezen instelling om de coherentie en aldus de effectiviteit van de hulpinspanningen in overeenstemming met de gestelde beleidsprioriteiten te vergroten.*

#### *Aanbeveling 2*

*Teneinde het effect van het ENB en de actieplannen te vergroten, dient naar de mening van de AIV binnen het zeer breed geformuleerde geheel van onderwerpen dat kenmerkend is voor het ENB, een duidelijker prioriteitstelling bevorderd te worden. Deze prioriteiten zullen per land verschillend zijn en moeten overeenkomstig het uitgangspunt van ownership in nauw overleg met de regering en parlementen in de desbetreffende ENB-landen worden vastgesteld (country focus).*

#### *Aanbeveling 3*

*De AIV meent dat in deze fase van uitvoering van het ENB – in overeenstemming met de geconstateerde onlosmakelijke samenhang tussen versterking van de institutionele capaciteit van de overheden in kwestie en het proces van markteconomische*

*hervorming – de prioriteit naast de noodzakelijke versterking van het democratisch bestel, de rule of law en civil society, in het bijzonder dient te liggen bij het versterken van die instellingen die van cruciale betekenis zijn voor verbetering van het investerings- en ondernemingsklimaat en de liberalisering van de handel. Het gaat dan om hulp en ondersteuning gericht op onder andere de financiële sector, corruptiebestrijding, versterking van de douane en de rekenkamer. Het scheppen van effectieve instituties en regelgeving ten aanzien van deze onderwerpen is een voorwaarde voor de verdere integratie van deze landen in de Europese interne markt. Ondersteuning van de economische ontwikkeling en van goed bestuur dient in deze fase prioriteit te hebben boven de overname van het acquis communautaire<sup>107</sup>.*

#### *Aanbeveling 4*

*De AIV meent dat in het kader van het ENB – en overigens ook in het kader van de bilaterale programma's (zie hierna) – ruimer gebruik gemaakt kan worden van uitwisselingsprogramma's. Uitwisseling, waarbij een breed scala van doelgroepen variërend van het bedrijfsleven, overheidsfunctionarissen, politici en studenten betrokken zou moeten worden, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de overdracht en verbreding van kennis en ervaringen. De AIV beveelt aan de mogelijkheden tot uitwisseling tussen de EU-lidstaten en de ENB-landen te vergroten. In dit verband moet bezien worden of deze landen kunnen worden toegelaten tot uitwisselingsprogramma's die nu binnen de EU gelden (bijvoorbeeld het Erasmusprogramma).*

### **Regionale conflicten**

In een aantal van de betrokken landen schort het aan gezag over het eigen grondgebied. Dit doet zich voor in Azerbeidzjan, Georgië en Moldavië. Genoemde problemen vertalen zich in regionale conflicten die moeilijk oplosbaar blijken te zijn en die wel als *frozen conflicts* worden aangeduid. Deze conflicten zijn een bron van politieke instabiliteit. Oplossing ervan is een voorwaarde om de doelstellingen van het ENB te realiseren. Mochten ENB-landen op termijn tot de Unie willen toetreden, dan is een aanvaardbare regeling van deze conflicten noodzakelijk. Het ENB en de geformuleerde actieplannen (Moldavië) hebben ook tot doel een bijdrage te leveren aan de oplossing van deze conflicten. Met dat oogmerk heeft de EU een speciale vertegenwoordiger voor respectievelijk de Kaukasische staten en voor Moldavië benoemd. Evident is dat oplossing van deze conflicten een coöperatieve opstelling van Rusland veronderstelt. Dit land is immers via militaire aanwezigheid of door betrokkenheid bij zogeheten vredesmachtes zowel politiek als militair direct bij deze conflicten betrokken.

#### *Aanbeveling 5*

*De AIV bepleit een actieve opstelling van de EU bij de oplossing van de bevroren conflicten in de desbetreffende ENB-landen. Een dergelijke actieve betrokkenheid is in overeenstemming met de doelstellingen van het ENB en sluit ook aan bij de ambities van het Europees buitenlands beleid, zoals onder andere geformuleerd in de Europese veiligheidsstrategie. De actieplannen die in het kader van het ENB zijn/worden ontwikkeld, moeten naar de mening van de AIV mede dienstbaar zijn aan het vinden van werkbare oplossingen voor deze conflicten. Dit laatste veronderstelt een maximale inzet van de kant van de Unie van haar speciale vertegenwoordigers voor de landen/regio's in kwestie. Teneinde voortgang te bewerkstelligen dient Rusland, onder andere in het kader van de politieke dialoog met dit land, volledig door de EU betrokken te worden bij besprekingen over oplossing van deze vraagstukken.*

<sup>107</sup> Zie ook: J.W. van der Meulen, Westelijke Balkan als testcase voor de Europese Unie, *Internationale Spectator*, jrg. 59, nr. 6, 2005, pp. 319-324.

## **Het Europese nabuurschapsbeleidsinstrument (ENBI)**

De AIV is positief over het initiatief van de EU om de procedures voor het uitgeven van de hulp gelden sterk te vereenvoudigen, om het aantal regelingen (budgetlijnen) en instrumenten aanzienlijk terug te brengen. De AIV ondersteunt ook het voornemen om de financiële steun voor de ENB-landen substantieel te verhogen en dringt er bij de regering op aan er op toe te zien dat een dergelijke verhoging ook de uitkomst zal zijn van de onderhandelingen over de meerjarenfinanciering van de Unie. Positief is het voorstel van de Europese Commissie dat er geen plafond per land of per categorie van indiener (overheid of niet-overheid) geldt, hetgeen de efficiënte en effectieve benutting van de middelen ten goede komt. Deze vereenvoudigingsoperatie is naar de bevindingen van de AIV hard nodig omdat zowel overheids- als niet-gouvernementele organisaties onvoldoende in staat bleken om hun plannen overeenkomstig de vele regels in te dienen. Het was in dit verband dan ook niet verwonderlijk dat de EU niet in staat is om de beschikbare middelen ook daadwerkelijk en tijdig aan te wenden. Positief is de AIV over de invoering van een resultaatgebonden voortgang in de actieplannen, waarbij een volgende stap steeds afhankelijk is van de voortgang in de eerdere fasen.

### *Aanbeveling 6*

*De AIV onderstreept de noodzaak voor deze vereenvoudigingsoperatie bij EuropeAid en beveelt aan dat Nederland er in de (Europese) Raad en het Europese Parlement op toeziet dat dit ook daadwerkelijk resulteert in een snellere en eenvoudiger toekenning van middelen, afhankelijk van de voortgang in de uitvoering van de actieplannen.*

### *Aanbeveling 7*

*In het licht van de belangen die voor de Unie en Nederland in deze regio op het spel staan, is het van grote betekenis dat voor de uitvoering van het ENB voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. De AIV dringt er bij de Nederlandse regering op aan om bij de onderhandelingen over het financiële raamwerk voor de Unie voor de periode 2007-2013 te bewerkstelligen dat overeenkomstig de hiervoor genoemde uitgangspunten de voor uitvoering van het ENB noodzakelijke financiële middelen beschikbaar worden gesteld, zodat adequaat kan worden ingespeeld op de ontwikkelingen in deze regio.*

Problematisch is voorts de tijd die verstrijkt tussen het formuleren en indienen van projectvoorstellen op het terrein van politieke en economische transformatie en de uiteindelijke toekenning van middelen. Dit zou in de visie van de AIV bekort moeten worden, bijvoorbeeld door in het voortraject reeds op beperkte schaal middelen beschikbaar te stellen teneinde tot een gedegen uitwerking van een project of programmavoorstel te kunnen komen. Een dergelijke maatregel zou ook het vermogen om slagvaardig te reageren vergroten, indien zich plotseling nieuwe mogelijkheden voordoen om politieke en/of economische hervormingen te ondersteunen. Uit gesprekken in met name Oekraïne is de AIV gebleken dat deze slagvaardigheid ontbreekt, hetgeen in het bijzonder na de Oranjerevolutie aldaar de Unie heeft belemmerd in haar vermogen adequaat te reageren. Juist omdat het verloop van de ontwikkelingen in de oostelijke buurlanden vooral door binnenlandse politieke en economische factoren wordt beïnvloed, is het van groot belang om tijdig te kunnen inspelen op de politieke ontwikkelingen in de regio en effectief de mogelijkheden te benutten om het beleidsinstrumentarium van de EU en de lidstaten in te zetten<sup>108</sup>.

108 Zie ook de conclusies van de Conferentie 'European Union and the South Caucasus: opportunities for intensified engagement', European Centre for Conflict Prevention and Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 24-26 May 2004, p. 5.

#### *Aanbeveling 8*

*De AIV acht het essentieel dat de slagvaardigheid van het instrumentarium van de EU en van de lidstaten om te reageren op de actualiteit wordt verhoogd. De AIV dringt er op aan dat in aanvulling op het beleid van het ENBI ook het voortraject (voor het formuleren en uitwerken van een gedegen projectvoorstel) op beperkte schaal voor financiering in aanmerking te laten komen. In dit kader beveelt de AIV in het bijzonder aan dat ten aanzien van de besluitvorming over de financiering van projecten een grotere delegatie van bevoegdheden, professionele uitvoeringscapaciteit en middelen naar de EU-posten in de landen in kwestie plaatsvindt.*

### **Bilaterale hulp**

Nederland kent een tweetal bilaterale programma's die relevant zijn voor de oostelijke buurlanden van de EU. Dit betreft het Programma Maatschappelijke Transformatie (het Matra-programma), dat gericht is op sociale, maatschappelijke en politieke transformatie en dat door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt beheerd en het Programma Samenwerking Opkomende Markten (het PSOM) dat door het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking wordt uitgevoerd en waaraan het ministerie van Economische Zaken bijdraagt met betrekking tot Oekraïne. Beide programma's zijn complementair. Het eerder bestaande Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO) van het ministerie van Economische Zaken is per 1 juni 2005 opgegaan in het PSOM. Na een positieve evaluatie ligt er voor het Matra-programma een nieuw beleidskader dat door het parlement is goed-gekeurd en een budgettoekenning van 50 miljoen Euro. Positief vindt de AIV de flexibiliteit, de vraaggestuurdheid, de langetermijnvisie en de afstemming op het ENB, waarbij de uitbreiding naar de oostelijke en zuidelijke bureaus van de EU een logische vervolgstap is, waarmee de hulpinspanning gelijke tred houdt met de uitbreiding van de Unie. Naast genoemde programma's zijn er tal van hulpprogramma's en initiatieven van de kant van medefinancieringsorganisaties, het georganiseerde bedrijfsleven, mede-overheden, maatschappelijke organisaties, etcetera, gericht op het ondersteunen van een breed scala van activiteiten. Via deze programma's is een veelheid aan organisaties betrokken bij uitwisselingsprogramma's op het gebied van onderwijs, de gezondheidszorg en cultuur, maar bijvoorbeeld ook van gemeentelijke samenwerking, politie, rechterlijke macht, de centrale bank en rekenkamers. De AIV juicht deze ontwikkeling toe, mits de programma's zich richten naar de prioriteiten zoals de ontvangende landen die in de ENB-actieplannen zijn overeengekomen met de EU. Ook vindt de AIV het verheugend dat beide bilaterale programma's zich sterker op de oostelijke ENB-landen gaan richten, waarbij de bijzondere aandacht voor de kiesgroeplanden die Nederland vertegenwoordigt bij de Wereldbank en het IMF positief is omdat de Nederlandse inbreng van verschillende kanalen daardoor gebundeld wordt. Daarnaast heeft Nederland een materieel belang bij het veiligstellen van de productie en transit van energie uit deze regio.

#### *Aanbeveling 9*

*In navolging van de aanbevelingen ten aanzien van het beheer van ENB dringt de AIV er op aan om ook de bilaterale programma's beheerstechnisch zoveel mogelijk te vereenvoudigen.*

#### *Aanbeveling 10*

*De AIV acht het van groot belang dat voor de uitvoering van de bilaterale programma's een zodanig budget beschikbaar is, in het kader van zowel het Matra-programma als het PSOM, dat Nederland in staat is om een structurele en substantiële bijdrage te leveren aan het proces van economische en politieke hervorming in deze*

*regio. Nederland kan daarbij teruggrijpen op de positieve ervaringen die zowel wat betreft aanpak, instrumenten als specifieke Nederlandse aandachtspunten zijn opgedaan in de relatie met de voormalige toetredingskandidaten.*

#### *Aanbeveling 11*

*De AIV beveelt aan dat bilaterale programma's complementair aan het ENB zullen functioneren en dat de programma's goed gecoördineerd worden met zowel het ENB als met de vakministeries. Ook juicht de AIV toe wanneer deze programma's een rol kunnen vervullen in het voortraject voor het ENBI.*

### **Grensproblematiek en visumfacilitatie**

Behalve bevordering van de transformatie naar een democratische rechtsstaat en een open markteconomie, richt het burenebeleid zich ook op regionale integratie van de buurlanden onderling en op integratie van de grensgebieden aan beide zijden van de grens, vooral om te voorkomen dat er onnodig nieuwe scheidslijnen in Europa gaan ontstaan. De AIV voorziet echter dat het principe van vrij verkeer van personen en goederen binnen het Schengen-gebied noodzakelijkerwijs zal leiden tot een verscherpte controle aan de buitengrenzen.

#### *Aanbeveling 12*

*Vrij personenverkeer binnen het Schengen-gebied leidt tot verscherpte controles aan de buitengrenzen. De AIV beveelt aan om de gevolgen hiervan in de grensgebieden zoveel mogelijk te verzachten door in het bijzonder het lokale grensverkeer waar mogelijk soepele regelingen te gunnen. In dit verband kunnen de desbetreffende Commissievoorstellen<sup>109</sup> tot inspiratie dienen.*

Inzake de verzoeken van ENB-landen betreffende visumfacilitatie is van belang dat het kortetermijnvisumbeleid een EG-bevoegdheid is. Het beleid voor langetermijnvisa is vooralsnog een nationale bevoegdheid. Overigens is het in de praktijk niet zozeer de visumvereiste die belemmerend werkt, als wel de tijdsduur, de complexiteit en de kosten van de behandelingsprocedures die op nationaal niveau worden ingevuld. Vooral ten aanzien van die behoefte tot versnelling en vereenvoudiging, ziet de AIV mogelijkheden om tussen de lidstaten nadere coördinatieafspraken te maken. Ook zou gesproken kunnen worden over redelijke tarieven voor de afgifte van visa. Deze problematiek moet mede gezien worden in het licht van de wens van meer uitwisselingsprogramma's.

#### *Aanbeveling 13*

*Ten aanzien van visa voor zowel de korte als de lange termijn beveelt de AIV aan om in EU-verband na te denken over nadere coördinatiemaatregelen die kunnen leiden tot een versnelling en vereenvoudiging van de procedures voor de behandeling van visumaanvragen op nationaal niveau.*

### **Rol van Rusland**

Zoals in hoofdstuk twee is benadrukt, wordt Rusland in dit advies besproken als de andere buur van de ENB-landen en daarmee als een onlosmakelijk deel van de driehoeksverhouding tussen de Unie, de ENB-landen en Rusland. In deze verhouding

<sup>109</sup> Voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van een regeling inzake kleingrensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten, Europese Commissie, COM(2003) 502 van 14.8.2003.

neemt Rusland een cruciale positie in, onder andere als gevolg van zijn militaire aanwezigheid, de economische relaties, de afhankelijkheid van de Russische buurstaten van levering van gas, olie en elektriciteit en door de aanwezigheid van (grote) Russische minderheden. Rusland wenst dat deze bijzondere positie wordt erkend en dat met de Russische belangen in deze regio in voldoende mate rekening wordt gehouden. De eigenstandige positie van Rusland in de regio komt in de relatie met de Europese Unie tot uitdrukking in het gegeven dat Rusland uitdrukkelijk stelt niet het lidmaatschap van de EU te ambiëren<sup>110</sup> en dat het een, van het ENB onderscheiden, geheel eigen vorm van samenwerking met de Unie heeft ontwikkeld. Deze samenwerking heeft zijn beslag gekregen in het beleidskader van de 'vier gemeenschappelijke ruimtes', waarover tijdens de EU-Rusland top op 10 mei 2005 in Moskou<sup>111</sup> overeenstemming werd bereikt. Met deze ruimtes – waartoe in 2003 tijdens de top van Sint-Petersburg het initiatief werd genomen – wordt voortgebouwd op en verdere invulling gegeven aan de samenwerkingsovereenkomst (PCA) tussen Rusland en de Unie. Deze samenwerkingsovereenkomst moet in 2007 worden vernieuwd. Hoewel het beleidskader van de vier gemeenschappelijke ruimtes buiten het kader van het ENB valt, komt Rusland toch in aanmerking voor de financiering van projecten uit het ENBI. Van belang is verder dat de EU haar beleid voortzet om programma's te ontwikkelen met de gebiedsdelen die aan de EU grenzen.

Niet alleen voor Rusland staan grote belangen op het spel in deze regio. Binnen de in hoofdstuk twee genoemde driehoeksverhouding (tussen de EU, de buurlanden en Rusland) zijn ook voor de Unie wezenlijke belangen en vraagstukken aan de orde. Daarbij is betrokkenheid van Rusland dan wel een goede en evenwichtige relatie met dit land van grote betekenis. Dit geldt in het bijzonder voor de reeds genoemde Russische betrokkenheid bij de *frozen conflicts*.

Ook de groeiende energieafhankelijkheid van de EU van Russisch gas en olie en de toenemende concurrentie op de energiemarkt in Azië van de opkomende economieën van met name China en India, onderstreept eens te meer dat het buitenbeleid van de Unie niet zonder een adequate strategie voor Rusland kan. Uitgangspunt daarbij is dat de Unie in het beleid ten aanzien van Rusland en de gemeenschappelijke buurstaten openheid betracht en serieus rekening houdt met de Russische belangen in deze regio. Gezien de eigenstandige positie van Rusland en de belangen die voor de Unie op het spel staan, kan de vraag gesteld worden of de Europees-Russische relatie baat kan hebben bij de schepping van nieuwe overlegstructuren, dat wil zeggen overlegstructuren die verder gaan dan de instituties die in het kader van de huidige PCA zijn opgezet. Als precedent kan gewezen worden op de bijzondere relaties die de Unie ontwikkelt met andere belangrijke spelers op het wereldtoneel, zoals de VS en China. Ook de speciale Rusland-NAVO raad kan hier als voorbeeld dienen. De eventuele noodzaak tot verdere institutionele verankering van de Europees-Russische relatie moet, zo meent de AIV, vooral ook gezien worden vanuit het belang om Rusland niet te isoleren en het te verzoenen met de voortschrijdende toenadering van buurlanden tot de EU. De AIV pleit voor het zowel inhoudelijk als institutioneel verder uitwerken van het beleid van de 'vier

110 Of Rusland ooit lid van de EU zou kunnen worden, is een vraag die in dit advies niet aan de orde is. De AIV constateert dat Rusland geen blijk geeft een dergelijke status te ambiëren. Of het land ooit lid zou kunnen worden, mag van vraagtekens worden voorzien, gegeven de ligging en de omvang van Rusland.

111 Zie webpagina: <[www.eu2005.lu](http://www.eu2005.lu)> Relations EU-Russia.

gemeenschappelijke ruimtes'. Zeker waar het gaat om de bespreking en besluitvorming over kwesties van wederzijds belang, dient onderzocht te worden of het nuttig is om een speciale overlegstructuur tussen de Unie en Rusland te creëren.

#### *Aanbeveling 14*

*Met betrekking tot Rusland beveelt de AIV Nederland en de EU aan om in het overleg een grote mate van openheid na te streven, teneinde eventuele achterdocht ten aanzien van het ENB in een vroegtijdig stadium weg te nemen. De inspanningen van de kant de Unie moeten erop gericht zijn Rusland maximaal te betrekken bij de pogingen om regionale conflicten op te lossen. Om dit te bereiken beveelt de AIV aan te onderzoeken welke speciale overlegstructuren daaraan dienstbaar kunnen zijn. De AIV dringt er tevens op aan om Rusland volledig te laten deelnemen aan het ENBI en om met name in te zetten op het ontwikkelen van programma's in de Russische gebiedsdelen die aan de EU grenzen. Tot slot is het voor de energiezekerheid van de Unie op de lange termijn van groot belang dat de EU als geheel deze materie in de relatie met Rusland vanuit een strategisch gezichtspunt beziet en hieraan prioriteit geeft bij de verdere uitwerking van de overeengekomen economische ruimte met Rusland.*

### **Het toetredingsperspectief**

In hoofdstuk IV heeft de AIV de mogelijkheid van een toetredingsperspectief voor de oostelijke ENB-landen besproken, in het bijzonder voor Oekraïne en Moldavië. Gezien de politieke ontwikkelingen binnen de Unie is het nu niet het moment om een dergelijk perspectief te concretiseren. Dat laat onverlet dat er zwaarwegende redenen zijn om in antwoord op de politieke ontwikkelingen in de eerder genoemde landen, de relaties met in het bijzonder Oekraïne en Moldavië te verdiepen. Zij zullen op enig moment een verzoek tot lidmaatschap bij de Unie op tafel leggen. Om die reden is de AIV voorstander van het formuleren van een langetermijnstrategie, waarbij uitgaande van het ENB en onder de voorwaarde van verdere politieke en economische hervorming, de relaties met de betrokken landen worden geïntensiveerd. Deze intensivering zou haar beslag kunnen krijgen in de vorm van een nieuwe samenwerkingsrelatie als vervolg op de bestaande PCA's. Voor de AIV weegt bij deze aanpak zwaar dat het gaat om landen die aan de Unie grenzen of dat binnen afzienbare termijn zullen doen, die cultureel, historisch en geografische tot Europa behoren en die de wens hebben geuit tot de Unie toe te treden. Het zwaarst weegt echter de overweging dat een toetredingsperspectief, ook als het nog ver in de toekomst ligt, een belangrijke bijdrage kan leveren aan het welslagen van het proces van politieke en economische transformatie. Het is echter aan de landen zelf om het vooruitzicht op dit perspectief te verwezenlijken, waarbij niet voldoende kan worden benadrukt dat mocht dit perspectief op enig moment concreet worden, zij zullen moeten voldoen aan de voorwaarden die aan iedere toetredingskandidaat worden gesteld.

#### *Aanbeveling 15*

*De AIV realiseert zich dat in het licht van de ratificatieproblemen van het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa en de zorg over de absorptiecapaciteit van de Unie een periode van reflectie over de toekomstige ontwikkeling van de Europese Unie noodzakelijk is. Dit geldt ook voor een mogelijk toetredingsperspectief voor de oostelijke ENB-landen, Oekraïne en Moldavië in het bijzonder. Dit is voor de Unie niet het moment voor het geven van een toetredingsperspectief voor deze landen. Deze constatering doet in de visie van de AIV echter niet af aan de kracht van de in hoofdstuk vier weergegeven argumenten die de aspiratie van deze landen*

*om tot de Unie toe te treden, ondersteunen. Om die reden dringt de AIV er bij de regering op aan om alert te blijven op deze materie. In het bijzonder dringt de AIV er bij de regering op aan de opstelling van een EU-langetermijnstrategie ten aanzien van Oekraïne en Moldavië te bevorderen, die tot doel heeft de betrekkingen met deze landen verder te intensiveren en mogelijk op een nieuwe institutionele grondslag vorm te geven. In de visie van de AIV zou het aflopen van de huidige partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten met deze landen daartoe het geëigende moment zijn.*

#### *Aanbeveling 16*

*De AIV beveelt de regering aan de komende jaren, parallel aan de discussie over de uitbreiding, alert te blijven op het draagvlak voor uitbreiding van de EU onder de bevolking van de landen die reeds tot de Unie behoren. Daarmee wil overigens niet gezegd zijn dat de regering in deze niet haar eigen afwegingen zou moeten maken. De regering heeft naar de opvatting van de AIV in dit kader in het bijzonder ook een taak als het gaat om voorlichting en debat inzake (verdere) uitbreiding van de Unie.*

#### *Aanbeveling 17*

*Voor de Trans-Kaukasische landen beveelt de AIV vooralsnog voorzetting van het ENB aan, gebaseerd op de (bestaande) partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten. Vanuit dit kader kan in voldoende mate worden ingespeeld op politieke ontwikkelingen in deze landen.*

Voor de EU als waardengemeenschap, die zich in het bijzonder de bescherming van de mensenrechten tot doel stelt, is de relatie met Belarus van bijzondere betekenis. Duidelijk is dat in de huidige omstandigheden de mogelijkheden voor de EU en Nederland om bij te dragen aan verbetering van de mensenrechtensituatie aldaar in praktische zin zeer beperkt is. Juist daarom is het van groot belang om de ontwikkelingen in dit land scherp te volgen en vooral om blijvend contacten te onderhouden met groepen die tegenwicht (kunnen) geven aan de verscherping van de dictatuur. Immers, op het moment dat hier, net als recent gebeurd is in Kirgizië, een nieuwe regering aantreedt die een meer democratische koers gaat varen, is het zaak snel tot een gericht hulpprogramma te komen. Daarnaast is het van groot belang dat de Unie haar inspanningen afstemt met internationale organisaties die op het Europese continent een bijzondere verantwoordelijkheid hebben voor en ervaring hebben met het vraagstuk van handhaving van de mensenrechten: de Raad van Europa en de OVSE. Dit geldt ook voor de bilaterale contacten die onder dit soort moeilijke omstandigheden vaak van grote betekenis zijn om de krachten van democratisering te ondersteunen.



## **Bijlagen**

Ministerie van

**Buitenlandse Zaken**

Aan de Voorzitter van de  
Adviesraad Internationale Vraagstukken  
Mr F. Korthals Altes  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Directie Zuidoost- en Oost-Europa en  
Uitvoering Matra  
Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag

*Datum* 7-4-2004

*Kenmerk* DZO-74/04

*Blad* 1/1

*Bijlage(n)* 1

*Betreft* Adviesaanvraag inzake het toekomstig EU-beleid  
m.b.t. de Oostelijke Buren na de uitbreiding

*Auteur* Tanja Röling

*Telefoon* +31 (0)70 348.6019

*Fax* +31 (0)70 348.5329

tanja.roling@minbuza.nl

C.c.

*Zeer geachte Voorzitter,*

Het doet mij een genoegen u hierbij mede namens de Staatssecretaris voor Europese Zaken een adviesaanvraag voor te leggen over het toekomstig EU-beleid met betrekking tot de Oostelijke Buren na de uitbreiding.

Uw advies is van bijzonder belang in het kader van het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2004. Het is mijn voornemen om in de Staat van de Unie 2005 een apart hoofdstuk op te nemen met een actualisering van het deel uit de Staat van de Unie 2002 dat indertijd was getiteld "Van Moermansk tot Marrakesh". Wanneer Uw advies vroeg in het Voorzitterschap beschikbaar zou zijn, zou ik U hiervoor zeer erkentelijk zijn.

Ik zie u advies met belangstelling tegemoet,



Dr B. R. Bot  
Minister van Buitenlandse Zaken



## **Adviesaanvraag toekomstig EU-beleid met betrekking tot de Oostelijke Buren na de uitbreiding**

### ***Inleiding***

De afgelopen twee jaar is geleidelijk binnen de Europese Unie een discussie op gang gekomen over het beleid t.a.v. de (nieuwe) buurlanden, die in de nabije toekomst niet in het proces van EU-uitbreiding zullen worden opgenomen. Centraal daarbij staat, dat met de uitbreiding het ontstaan van nieuwe scheidslijnen binnen Europa dient te worden voorkomen.

In maart 2003 publiceerde de Europese Commissie de Mededeling “ ‘Wider Europe’ – New Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”. Anticiperend op de uitbreiding van de Unie in 2004, stelt de Commissie dat de EU in de toekomst als gebied van stabiliteit, welvaart en vooruitgang alleen succesvol kan zijn, wanneer zij de positieve ontwikkelingen binnen de EU ook kan projecteren over de grenzen van de Unie heen.

Het gaat daarbij om het bevorderen van gedeelde waarden, en het versterken van samenwerkingsverbanden, waardoor deze landen beter met de Unie kunnen samenwerken bij het aanpakken van een breed scala van gezamenlijke uitdagingen. Tevens zou bevorderd moeten worden, dat deze landen zich in hun interne transformatie geleidelijk verder ontwikkelen in dezelfde richting als de Europese Unie.

De Mededeling spreekt zich bewust niet uit over een eventuele toetreding op termijn. Het gaat om het bevorderen van allerlei vormen van samenwerking en integratie, los van een mogelijk perspectief op lidmaatschap.

Aanvullend publiceerde de Commissie later in 2003 een tweede in dit kader relevante Mededeling, t.w. “Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument”, waarbij de verdere ontwikkeling van het financiële instrumentarium dat de EU nodig heeft om dit samenwerkingsproces te bevorderen centraal staat. In de discussie wordt hierbij soms al een voorschot genomen op het aflopen van bestaande contractvormen als Partnerschaps- en Samenwerkingsverdragen (vanaf 2007), het aflopen van de geldigheid van de huidige TACIS-verordening (in 2006) en de financiële perspectieven na 2006. Hierbij wordt tevens rekening gehouden met een uitfasering van instrumenten die van toepassing waren op in 2004 (of in 2007) toetredende nieuwe lidstaten.

Hoewel de mededeling van de Commissie is geschreven als geïntegreerd kader voor de relaties met de buurlanden, spitst deze zich toe op twee verschillende regio's met een eigen specifieke problematiek:

- de Oost-Europese regio van nieuwe burens: met name Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland, waarbij de Russische Federatie vooral als een factor van invloed op deze landen wordt meegenomen. Inmiddels wordt overwogen ook de landen van de Zuidelijke Kaukasus hieronder te laten vallen, waarover onder het Ierse Voorzitterschap een besluit zal moeten worden genomen;
- de Mediterrane regio.

In de discussie is steeds de noodzaak van differentiatie onderstreept, zowel tussen deelregio's als tussen samenwerkingsvormen met individuele landen. Tevens gaat het erom voort te bouwen op reeds bestaande samenwerkingsvormen die tussen de EU en

de betreffende landen bestaan. In grote lijnen zijn de Commissie-voorstellen door de RAZEB van 16 juni 2003 onderschreven.

Ook in de EU-veiligheidsstrategie, die de Europese Raad van 12-13 december 2003 vaststelde, wordt nadrukkelijk gewezen op het belang van economische en politieke samenwerking met de buurlanden voor het creëren van een veilige omgeving rondom de Europese Unie.

Begin mei 2004 zal de Commissie, waar nodig in nauwe samenwerking met de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, de eerste individuele Actieplannen m.b.t. een aantal nieuwe burenen presenteren. Deze plannen zullen uiteindelijk met de betreffende landen moeten worden overeengekomen. De RAZEB van juni a.s. zou deze Actieplannen en verdere Commissie-initiatieven terzake moeten bespreken. Het "Wider Europe"-initiatief is inmiddels herdoopt tot "European Neighbourhood Policy".

In deze adviesaanvraag staat de gewenste richting van de concrete uitwerking van deze "European Neighbourhood Policy" centraal. Deze adviesaanvraag zal zich daarbij vooral richten op het te voeren beleid m.b.t. de drie bovengenoemde nieuwe Oosterburen. Daarnaast wordt separaat op de rol van de Russische Federatie ingegaan, met inbegrip van enige toegespitste vragen die in dit kader aan U worden voorgelegd. De regio die daarmee door de adviesaanvraag wordt bestreken vertoont voldoende samenhang om zinvol als één geheel te worden behandeld. Tot slot wordt nog kort ingegaan op een mogelijke uitbreiding van het "European Neighbourhood Policy"-concept in de richting van de Zuidelijke Kaukasus, aangezien dit element in de discussie een nieuwe stimulans heeft gekregen door de recente ontwikkelingen in Georgië.

### ***Ondersteuning van transformatie***

Nu het perspectief op toetreding niet expliciet onderdeel is van een EU beleid richting de "nieuwe burenen", zal toch op enigerlei wijze een effectieve "conditionaliteit" moeten worden ingebouwd om de transformatie naar markteconomie en democratische rechtsstaat aan te moedigen en te ondersteunen. Bij de Midden- en Oost-Europese landen die in 2004 (of later in 2007) zullen toetreden was dit perspectief uiteindelijk de beste stimulans om impopulaire maatregelen op de korte termijn in eigen land te verkopen. Hoe kan zonder een dergelijk perspectief toch effectief een zekere convergentie van beleid worden bevorderd aan weerszijden van de grens?

In dit kader kunt U aandacht besteden aan de volgende punten:

- dient een nieuw soort contractuele relatie met deze landen de huidige PCA's (die voor 10 jaar gelden en voor de meeste landen rond 2007 aflopen) te vervangen? Zo ja, op welke terreinen zijn aanvullende afspraken nodig? Hierbij dient ook te worden betrokken, dat de huidige PCA's in de praktijk door de meeste landen al sub-optimaal lijken te worden benut. Hoe kan worden bevorderd dat eventuele nieuwe bilateraal af te spreken "benchmarks" en actieplannen ook daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht?
- met welk soort instrumentarium kan de EU het meest effectief de betreffende landen bij hun transformatie ondersteunen? De huidige TACIS-verordening loopt in 2006 af en thans al wordt vooral voor grensoverschrijdende regionale samenwerking gekeken naar elementen van PHARE (dat met de toetreding van de betreffende landen wordt uitgefaseerd), Interreg en andere instrumenten.
- dienen vormen van regionale grensoverschrijdende samenwerking als het "Noordelijke Dimensie-initiatief" of het Stabiliteitspact voor de Balkan als voorbeeld voor een

nieuw te ontwikkelen “Oostelijke Dimensie” (waarvan ondermeer Polen een voorstander is)?

- hoe dient de EU-ondersteuning te worden afgebakend t.o.v. wat andere internationale organisaties (Wereldbank, EBRD, NAVO, Raad van Europa en OVSE) in dezelfde landen doen om een succesvolle transformatie te bevorderen?
- hoe kan worden gestimuleerd dat EU-ondersteuning en vergelijkbare bilaterale ondersteuning vanuit de lidstaten zoveel mogelijk op elkaar wordt afgestemd?
- hoe kan het beste gebruik worden gemaakt van de in de toetredende landen (als Polen, Litouwen en Hongarije) inmiddels opgedane kennis en ervaring bij het doorvoeren van een succesvolle transformatie?

### ***Landenspecifieke perspectieven***

Wanneer het gaat om differentiatie en nadere invulling van “Wider Europe”/European Neighbourhood Policy moet ook nauw rekening worden gehouden met de ervaringen die de betreffende landen de afgelopen tien jaar met de EU hebben gehad en hun eigen visie op hoe de relaties zich verder zouden moeten ontwikkelen.

Met *Oekraïne* bestaat een gestructureerde relatie in het kader van een Partnerschaps- en Samenwerkingsakkoord. Onlangs is uit een gezamenlijke evaluatie gebleken, dat de invulling hiervan op een aantal terreinen nog duidelijk voor verbetering vatbaar is. Op het terrein van justitie en binnenlandse aangelegenheden is reeds een zekere benchmarking overeengekomen. Ook had één van de eerste Gemeenschappelijke Strategieën van de EU betrekking op Oekraïne. Over de effectiviteit van dit (eenzijdige EU-) instrument bestaan zware twijfels. Hoewel de mogelijkheden van de bestaande samenwerking binnen de huidige structuren nog geenszins zijn uitgeput, tracht Oekraïne telkens weer toe te werken naar een nieuwe verdragsrelatie en wil het op enigerlei wijze vastgelegd zien, dat het een perspectief heeft op uiteindelijke toetreding tot de EU. De huidige inzet is een vorm van Associatie-overeenkomst, waardoor Oekraïne op termijn naar de EU kan toegroeien. Oekraïne heeft met name in Polen een pleitbezorger in het Europa van na de uitbreiding.

Ook met *Moldavië* bestaat thans een Partnerschaps- en Samenwerkingsakkoord. Daarnaast ondersteunt de EU de pogingen van de OVSE om een oplossing tot stand te brengen voor het conflict rond Transdnjestrië. Met een toetreding van Roemenië in 2007 komt Moldavië direct aan de EU te grenzen. Bovendien zal de relatie met Roemenië (waartoe voor de Tweede Wereldoorlog een groot deel van het huidige Moldavië behoorde) ook binnen de EU gevolgen kunnen hebben, wanneer het conflict rond Transdnjestrië in 2007 nog niet zou zijn opgelost. Moldavië dat deel uitmaakt van het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa ziet zijn toekomstige relatie met de EU het liefst langs dezelfde lijnen verlopen als andere deelnemers aan dit Stabiliteitspact, t.w. de Balkanlanden. Aan deze laatste groep van landen is een duidelijk perspectief op toetreding op termijn geboden. In dit licht doet zich de vraag voor, of aan Moldavië niet ook een perspectief op een Stabilisatie- en Associatieakkoord zou moeten worden geboden en zo ja, onder welke voorwaarden?

Het meest problematisch zijn de relaties met *Wit-Rusland*. De EU voert vanwege het autoritaire regime in Minsk een restrictief beleid gebaseerd op desbetreffende Raadsconclusies uit 1997. In 2002 kwam de EU een intern benchmark-papier overeen, dat aangaf hoe de EU met positieve maatregelen kan reageren op concrete stappen de autoriteiten in Minsk zetten op het pad van politieke en economische hervormingen.

Tot nu toe beweegt de regering in Minsk echter nog geenszins in de door de EU beoogde richting. De Wit-Russische lidmaatschapsaanvraag voor de Raad van Europa is al enige tijd bevroren. Ook is er geen PCA met de EU. Binnen de EU begint zich opnieuw een discussie te ontvouwen over welke mogelijkheden de EU (al dan niet gebaseerd op “Wider Europe”) heeft om de ontwikkelingen te beïnvloeden en bijvoorbeeld de civil society en vrije media te blijven ondersteunen.

Welke landenspecifieke aanbevelingen kunt U doen, zowel in het licht van de bovengestelde vragen m.b.t. de bevordering van een succesvolle transformatie als in verband met de in het navolgende deel gestelde vragen m.b.t. de mogelijkheden voor verdere integratie in bredere Europese en Euro-atlantische kaders?

### ***Integratie van de Nieuwe Oostelijke Buren in Europese en Euro-atlantische kaders***

In de Commissie-mededeling is sprake van een bredere integratie van de betreffende landen, waarbij zelfs een zekere deelname aan de interne markt op termijn niet wordt uitgesloten. Uitbreiding van de vier vrijheden (vrijheid van beweging voor personen, goederen, diensten en kapitaal) is een belangrijk element. Op termijn zouden de buurlanden kunnen deelnemen aan een bredere Vrijhandelszone.

Hierbij kunnen allereerst de volgende vragen worden gesteld:

- hoe ziet u de mogelijkheden voor deelname van de oosterburen aan de interne markt en uitbreiding van de vier vrijheden? Welke voorwaarden zouden hiervoor moeten gelden?
- moet de Unie streven naar vrijhandelsakkoorden met de oosterburen (na lidmaatschap WTO), net zoals met de zuiderburen?
- welke institutionele kaders zouden het best bijdragen tot het bereiken van deze doelstellingen?

Bij dit alles moet tevens rekening worden gehouden met de rol die Rusland nog altijd in de bredere regio van de voormalige Sovjet-Unie speelt. Hierop wordt meer specifiek ingegaan in het hiernavolgende deel over de “Rusland-factor”.

In deze context kan alvast worden gerefereerd aan de intentie van de EU om in de relatie met de Russische Federatie invulling te geven aan de zogenaamde vier gemeenschappelijke ruimtes, zoals overeengekomen tijdens de EU-Rusland topconferenties in 2003 in St. Petersburg en in Rome:

- Gemeenschappelijke Europese Economische Ruimte, vergezeld van een intensieve energie-dialoog;
- Gemeenschappelijke Ruimte van Interne Veiligheid (justitie en binnenlandse zaken), waaronder bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme;
- Gemeenschappelijke Ruimte van Externe Veiligheid; samenwerking op het gebied van GBVB en EVDB;
- Gemeenschappelijke Ruimte van Onderwijs, onderzoek en cultuur.

Vragen in dit verband zouden kunnen zijn:

- moeten de gemeenschappelijke ruimtes die met Rusland worden uitgewerkt uiteindelijk ook de oostelijke partners uit het “Wider Europe”-concept omvatten?
- in welke mate zou de EU zich bij de invulling van de relaties met Rusland moeten laten leiden door de belangen van de oostelijke nieuwe buren?
- kan de EU op sommige terreinen gemakkelijker en eerder overeenstemming bereiken met de nieuwe oosterburen dan met Rusland?

### ***De relatie van de nieuwe Oosterburen van de EU met de Russische Federatie***

In het bovenstaande werd reeds ingegaan op de EU-Rusland relatie. Er is echter nog een ander belangrijk aspect, nl. de keuze waarvoor de nieuwe oosterburen zich gesteld zien tussen enerzijds integratie in Europese en Euro-atlantische structuren en anderzijds integratie in oostelijke (veelal door Rusland gedomineerde) kaders.

De Russische Federatie heeft duidelijk te kennen gegeven, dat het de voorkeur geeft aan een aparte (liefst geprivilegieerde) relatie met de EU boven een eventueel lidmaatschap. Rusland voelt zich voor dit laatste te groot en te speciaal ("Euraziatisch") om zich te voegen in een verband waarin het één van de vele leden is.

Eenzelfde Russische opstelling geldt voor het "Wider Europe"-initiatief. De Commissie was in de "Wider Europe"-Mededeling onduidelijk of de Russische Federatie uiteindelijk ook zelf object van deze exercitie zou kunnen zijn en niet alleen een factor van invloed op de relaties van de EU met de nieuwe oosterburen. Rusland zelf heeft inmiddels alle onduidelijkheid weggenomen: ook voor een behandeling in het kader van "Wider Europe" voelt het zich te groot en te speciaal. Dat neemt overigens niet weg dat de Commissie in haar recente Mededeling inzake EU-Rusland relaties zich een voorstander betoont van een Actieplan ter invulling van de vier gemeenschappelijke ruimtes, dat in zekere zin vergelijkbaar zal zijn met de Actieplannen die nu worden ontwikkeld voor de relaties met de nieuwe oosterburen.

Rusland is voor de nieuwe oosterburen van de EU niet alleen een zeer belangrijke partner, doch ook een kracht die streeft naar alternatieve vormen van (economische) integratie binnen het GOS of met een kleiner aantal staten uit de voormalige Sovjet-Unie. Binnen het GOS zijn er vanaf het begin vele pogingen geweest, waarvan de meeste in mooie woorden bleven steken. De meest recente poging is een plan voor een Gemeenschappelijke Economische Ruimte tussen Rusland, Wit-Rusland, Oekraïne en Kazachstan. Met name in Oekraïne stuit dit bij een deel van de politieke elite op grote weerstanden, gezien de negatieve invloed die hiervan uit kan gaan op de gewenste integratie in Europese (EU-) structuren. Ook in Wit-Rusland zijn bezwaren geuit: hoewel Minsk een nauwere integratie met Rusland (ook in het kader van een Russisch-Wit-Russische Unie) nastreeft, lijken de voorwaarden die Moskou hiervoor stelt (en waarbij Wit-Rusland een ondergeschikte partner zou worden) niet aanvaardbaar voor President Loekasjenko. Alle bij eerdergenoemde Gemeenschappelijke Economische Ruimte betrokken landen wensen toe te treden tot de WTO, doch of dit gelijktijdig zou kunnen geschieden is zeer de vraag, gezien het verschillende niveau en mate waarin hervormingen zijn doorgevoerd.

Parallel aan Russische pogingen een vorm van economische integratie met een aantal GOS-staten te verwezenlijken is de laatste jaren sprake van een duidelijk assertiever Russisch buitenlands beleid t.a.v. de GOS-landen (het "Nabije Buitenland"). Hierbij wordt dit als een speciale zone van Russisch belang beschouwd, hetgeen ook impliceert dat er tot nu toe minder bereidheid blijkt om hierover met derde landen (incl. EU) te spreken, laat staan samen te werken. Rusland gebruikt ook de veelal nog bestaande economische afhankelijkheid (waaronder op energie-gebied) om politieke invloed op de landen in kwestie te blijven houden. Daarnaast is in deze landen sprake van groeiende economische invloed van Rusland door overname van ondernemingen door Russische bedrijven.

Vragen in dit kader zouden kunnen zijn:

- Hoe dient de EU zich op te stellen t.a.v. integratie-pogingen binnen het GOS en in het bijzonder: wat is voor de EU wel en niet in strijd met integratie in westelijke Europese kaders?
- Wat betekent e.e.a. voor WTO-toetreding van de desbetreffende landen, inclusief Rusland?
- Hoe dient de EU om te gaan met druk die Rusland uitoefent op landen van het “Wider Europe”; dient de EU de betreffende landen speciale ondersteuning te verlenen om dergelijke druk beter het hoofd te kunnen bieden?
- Hoe zou EU alsnog een meer coöperatieve opstelling van Rusland kunnen bevorderen bij samenwerking om bevroren conflicten in GOS-staten (in dit kader met name Moldavië/Transdniestrië) op te lossen?

***Uitbreiding van “Wider Europe” tot de Zuidelijke Kaukasus?***

De EU heeft zich recentelijk actiever betoond met betrekking tot de Zuidelijke Kaukasus. Benoeming van een Speciale Vertegenwoordiger, de Finse Ambassadeur Talvitie, past in dit kader. In gesprekken met de drie landen in kwestie (Armenië, Azerbajdzjan en Georgië) bleek duidelijk hun wens om het “Wider Europe” concept ook uit te breiden tot de Zuidelijke Kaukasus. De RAZEB heeft hiertoe de ruimte steeds opengelaten en naar aanleiding van de recente ontwikkelingen in Georgië aanvaard, dat tijdens het Ierse Voorzitterschap een besluit hierover zal worden genomen.

Hierbij doet zich tevens de vraag voor, of en zo ja hoe kan worden gedifferentieerd tussen de Zuid-Kaukasische landen en welke conditionaliteit zal gelden voor uitwerking van concrete Actieplannen? Overigens zijn alle drie Zuid-Kaukasische landen partner van de EU in het kader van een PCA en zijn zij ook alle lid van de Raad van Europa.



## Lijst van geraadpleegde personen in Brussel, Warschau, Moskou en Kiev

### Gesprekspartners Brussel

De permanente vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden voor de EU, Afdeling Economische Zaken voor Centraal-Azië en Oost-Europa, met name Rusland, Oekraïne en Zuid-Kaukasus

*Dhr. Kees Fraterman*

Raadssecretariaat

*Dhr. Kees van Rij*

Europese Commissie, DG Uitbreiding, Task Force Wider Europe

*Dhr. Axel Sotiris Walldén*

Ambassade Georgië, Ambassadeur

*Dhr. Konstantin Zaldastanishvili*

*Mw. Paata Kanandadze*

Ambassade Azerbeidzjan, Ambassadeur

*Dhr. Arif Mamedov*

Ambassade Armenië, Ambassadeur

*Dhr. Vigen Tchitechian*

Ambassade Moldavië, waarnemend voor vertrekkend ambassadeur

*Dhr. Emile Druc*

*Dhr. Mihai Popov*

*Mw. Natalia Solcan*

### Gesprekspartners Warschau

Cabinet of Minister, commissie Europese Integratie

*Mw. Karine Kostrzewa*

Center for International Relations, verantwoordelijk voor ENP-studie

*Dhr. Wojciech Borodzicz-Smolifski*

Centre for International Relations, voorzitter

*Dhr. Janusz Reiter*

Centre for Social and Economic Research (CASE), Belarus en Oekraïne specialist

*Mr. Mateusz Walewski*

Centre for Social and Economic Research (CASE), lid CASE-raad

*Dhr. Piotr Kozarzewski*

Centre for Social and Economic Research (CASE), vice-voorzitter

*Dhr. Artur Radziwill*

Centre for Eastern Studies, Directeur van het departement voor Oekraïne, Belarus, Moldavië en de Baltische Staten

*Dhr. dr. Pawel Wolowski*

Centre for Eastern Studies, directeur van het Russisch departement

*Mw. Katarzyna Pelczyńska-Nalęcz*

Centre for Eastern Studies, Oekraïne specialist

*Dhr. Tadeusz Olszanski*

Centre for Eastern Studies, Oekraïne specialist

*Dhr. Akadusarna*

Ministerie van Buitenlandse Zaken, DG Europese Integratie

*Dhr. Pawel Âwieboda*

Diplomaten Academie, Rector

*Prof. Roman Kuzniar*

Institute of Public Affairs, het Europese programma

*Dhr. Mateusz Falkowski*

Institute of Public Affairs, Programma Directeur

*Dhr. Jacek Kucharczyk*

Know How Foundation

*Dhr. Waldemar Dubaniowski*

Polish Forum of Young Diplomats

*Dhr. Zbigniew Pisarski*

*Dhr. Michal Czaplicki*

*Mw. Katarzyna Pisarska*

*Mw. Izabela Milewska*

*Mw. Maja Kurzyna*

*Dhr. Krzysztof Izkowski*

Stefan Batory Foundation, directeur

*Dhr. Aleksander Smolar*

Stefan Batory Foundation, directeur programma's

*Dhr. Jakub Boratynski*

UNHCR, Warschau

*Mw. Agnieszka Rosewitz*

UNHCR, Warschau, vertegenwoordiger voor Polen

*Dhr. Jaime Ruiz de Santiago*

Vice-Minister, presidentieel adviseur Oost Europa

*Prof. dr. Adam Daniel Rotfeld*

*Nederlandse vertegenwoordiging in Warschau*

Ambassadeur

*Dhr. Jan Edward Craanen*

Ambassaderaad

*Dhr. Henk van den Dool*

Eerste ambassade secretaris

*Dhr. Jeroen Boender*

Tweede ambassade secretaris

*Mw. Gine Terpstra*

Assistent voor het MATRA-programma Belarus

*Dhr. Lucasz Byrski*

### **Gesprekspartners Moskou**

Centrale Bank van de Russische Federatie, vice-voorzitter

*Dhr. Dimitry Tulin*

Institute of Strategic Assessments, directeur

*Dhr. Alexander Kononov*

Kantoor van de President, Adviseur Poetin met betrekking tot EU-Rusland Relaties

*Dhr. Sergey Yastrzhembski*

Lid academie van wetenschappen, directeur Onderzoek Russia in the United Europe, NGO, denktank.

*Mw. Nadia Arbatova*

Ministerie van Buitenlandse Zaken, directeur European Cooperation

*Dhr. Mikail Evdokimov*

Ministerie van Buitenlandse Zaken, First European Department

*Dhr. Oleg Belous*

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Hoofd First European Department

*Dhr. Boris Zhilko*

Ministerie van Buitenlandse Zaken, plaatsvervangend directeur Foreign Policy Planning

*Dhr. Dimitry Komavenko*

National Security Council, plv. Secretaris

*Dhr. Nicolay Spasski*

Russische Academie van Wetenschappen; Instituut van VS Canada studies,  
plaatsvervangend directeur

*Dhr. prof. Victor Kremenyuk*

Russische Academie van Wetenschappen; Instituut van VS en Canada studies, directeur,  
lid van Russische Academie van Humanities Research

*Dhr. prof. Victor Supyan*

Russische Academie van Wetenschappen; Instituut van VS en Canada studies, hoofd  
militair-politieke studies

*Dhr. Vladimir Sizov*

Russische Democratische Partij "Yabloko", hoofd regio afdeling

*Mw. Mihaleva Galina*

*Gasten gesproken tijdens buffetdiner*

Carnegie Moscow Center, analist

*Dhr. Nicolay Petrov*

Carnegie Moscow Center, scholar-in-residence

*Dhr. A. Raybov*

Centre for Strategic Studies, directeur

*Dr. A. Piontkovsky*

Centre of Political Technologies

*Dhr. Igor Bunin*

Centre of Political Technologies

*Dhr. Alexsei Makarkin*

Council on Foreign and Defense Policy, lid

*Dhr. Vitaly Shlykov*

Foundation of Prospective Studie and Initiatives, Executive directeur

*Mw. dr. Irina Kobrinskaya*

Gevolmachtigd Minister van de Verenigde Staten

*Dhr. Kirk Augustine*

Helsinki Federation of Human Rights

*Mw. Ludmilla Alexeeva*

Institute of European Studies, directeur

*Prof. dr. Mark Entin*

Institute of Modern Politics, voorzitter; Oud lid Duma

*Dhr. Vladimir Lisenko*

Institute of USA and Canada Studies, directeur

*Dhr. Sergei Rogov*

Institute of World Economy and International Relations

*Mw. dr. Nadia Arbatova*

Institute of World Economy and International Relations

*Dhr. dr. A. Arbatov*

Institute of World Economy and International Relations

*Mw. Elina Kiritchenko*

Parlementslid Nationale Doema

*Dhr. Klimov*

Parlementslid Nationale Doema

*Dhr. Anatoly Ermolin*

Political Studies Institute, directeur

*Dhr. Sergei Markov*

Radio Freedom, politiek columnist

*Dhr. Vitali Portnikov*

Vnesheconombank, adviseur Department of Information and Foreign Relations

*Dr. Sergei Lavrov*

*Nederlandse vertegenwoordiging in Moskou*

Ambassadeur

*Dhr. Tiddo P. Hofstee*

Plaatsvervangend chef de poste / Hoofd politieke afdeling

*Dhr. Hero de Boer*

Plaatsvervangend hoofd politieke afdeling

*Dhr. Onno Elderenbosch*

Defensie attaché

*Dhr. Colonel Kees Ros*

Hoofd economische afdeling

*Mw. Gerdalies van Diggelen*

Adviseur

*Dhr. Bert Zegger*

Eerste ambassade secretaris politieke afdeling

*Dhr. Alex Oosterwijk*

Tweede ambassade secretaris politieke afdeling

*Dhr. Achraf Bouali*

Tweede ambassade secretaris politieke afdeling

*Mw. Sanne Löwenhardt*

Tolk, defensieanalist

*Mw. Sara van Halsema*

Tolk

*Mw. Vetr*

Tolk

*Mw. Maksimchuk*

### **Gesprekspartners Kiev**

Presidentieel Secretariaat, hoofd

*Dhr. Olexander Motsyk*

Vice-Eerste Minister voor Eurointegratie

*Dhr. Oleh Rybachuk*

Plaatsvervangend Minister van Buitenlandse Zaken

*Dhr. Oleg Shamshur*

Administratie van de President, Directoraat Buitenlands Beleid, hoofd adviseur

*Mw. Tetiana Kovalevska*

Nationale Bank van Oekraïne, gouverneur

*Dhr. Volodymyr Stelmakh*

Nationale Bank van Oekraïne, directeur Economische Analyse en Voorspellingen

*Dhr. Oleksandr Petryk*

Nationale Bank van Oekraïne, hoofd econoom

*Dhr. Andrey Spodarenko*

ProCredit Bank, algemeen directeur

*Dhr. Dirk Haböck*

Parlement (Verkhovna Rada), voorzitter

*Dhr. Volodymyr Lytvyn*

EU Delegatie, plaatsvervangend hoofd van de vertegenwoordiging

*Dhr. Steffen Skovmand*

EU Delegatie, beleidsmedewerker politieke zaken

*Mw. Rosaria Puglisi*

Nationale Veiligheidsraad, voorzitter

*Dhr. Petro Poroshenko*

Nationale Veiligheidsraad, plaatsvervangend secretaris

*Dhr. Serhii Pyrozhkov*

Association of Psychiatrists of Ukraine, mensenrechtenactivist

*Dhr. Semyon Gluzman*

Centre for Economic Development, directeur

*Dhr. Alexander Paskhaver*

Association of Young Politicologists of Ukraine, lid

*Mw. Oksana Zvarych*

Association of Young Politicologists of Ukraine, lid

*Dhr. Oleksander Solostay*

*Nederlandse vertegenwoordiging in Kiev*

Tijdelijk zaakgelastigde

*Dhr. Willem O. Bentinck*

Ambassaderaad

*Mw. Marie Florence van Es*

Eerste ambassade secretaris

*Dhr. Jeffry Tchong*

Tweede ambassade secretaris economische en culturele zaken

*Dhr. Henry Kol*

Tolk

*Dhr. Vladyslav Topchev*

## Bijlage III

### Kenschetsen van de buurlanden<sup>1</sup>

<b>Armenië</b>		
Oppervlakte:	29.800 km <sup>2</sup>	
Bevolkingsomvang:	2.982.904	(2005)
Bevolkingsgroei:	- 0,25%	(2005)
BNI:	USD 2,9 miljard	(2003)
BNI per capita:	USD 950	(2003)
BBP:	USD 2,8 miljard	(2003)
Groei BBP:	13,9%	(2003)
PPP <sup>2</sup> :	USD 13,65 miljard	(2004)
PPP per capita:	USD 4.600	(2004)
Groei PPP:	9%	(2004)
Buitenlandse schuld:	USD 905 miljoen	(2003)
Hulp per capita:	USD 81,0	(2003)

Lid WTO sinds 2003



<b>Export:</b>	USD 850 miljoen (2004)
<b>Exportproducten:</b>	diamant, mineralen, voedingsmiddelen, brandstof
<b>Exportpartners:</b>	België 18,2%, VK 16,8%, Israël 15,7%, Rusland 12,1%, Iran 7,9%, VS 6,3%, Duitsland 5% (2003)
<b>Import:</b>	USD 1,3 miljard (2004)
<b>Importproducten:</b>	natuurlijk gas, petroleum, tabaksproducten, voedingsmiddelen, diamanten
<b>Importpartners:</b>	België 11,6%, Rusland 11,6%, Israël 11,3%, VS 9,5%, Iran 8,8%, Duitsland 6,7%, Ver. Arab. Emiraten 5,4%, Italië 4,7%, Oekraïne 4,6% (2003)

1 Bronnen: World Bank Indicators 2004, webpagina

<<http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>> en CIA The World Factbook, webpagina

<<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>>, WTO, webpagina <<http://www.wto.org/>>.

2 *Purchasing Power Parity* (Relatief BBP) maakt het mogelijk om de koopkracht van het nationaal inkomen te vergelijken. Bron: The World Fact Book – Notes and Definitions, CIA. Zie webpagina:

<<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/docs/notesanddefs.html>>.

## Azerbeidzjan

Oppervlakte:	86.600 km <sup>2</sup>	
Bevolkingsomvang:	7.911.974	(2005)
Bevolkingsgroei:	0,59%	(2005)

BNI:	USD 6,7 miljard	(2003)
BNI per capita:	USD 820	(2003)
BBP:	USD 7,1 miljard	(2003)
Groei BBP:	11,2%	(2003)
PPP:	USD 30,01 miljard	(2004)
PPP per capita:	USD 3.800	(2004)
Groei PPP:	9,8%	(2004)

Buitenlandse schuld:	USD 1,832 miljard	(2004)
Hulp per capita:	USD 36,0	(2003)

Geen lid WTO



**Export:** USD 3.168 miljard (2004)

**Exportproducten:** olie en gas (90%), machinerie, katoen en voedingsmiddelen

**Exportpartners:** Italië 34,1%, Tsjechië 11,4%, Duitsland 10,5%, Frankrijk 8,2%, Turkije 5,9%, Georgië 4,5%, Rusland 4,5% (2003)

**Import:** USD 3,622 miljard (2004)

**Importproducten:** machinerie, aardolieproducten, voedingsmiddelen, metalen, chemische stoffen

**Importpartners:** Rusland 15,5%, Turkije 12%, VK 8,7%, Duitsland 8,1%, China 7,8%, Oekraïne 5,4%, Italië 4,6%, VS 4,6%, Kazachstan 4,3% (2003)

**Belarus**

Oppervlakte:	207.600 km <sup>2</sup>	
Bevolkingsomvang:	10.300.483	(2005)
Bevolkingsgroei:	- 0,09%	(2005)

BNI:	USD 15,8 miljard	(2003)
BNI per capita:	USD 1600	(2003)
BBP:	USD 17,5 miljard	(2003)
BBP groei:	6,8%	(2003)
PPP:	USD 70,5 miljard	(2004)
PPP per capita:	USD 6.800	(2004)
Groei PPP:	6,4%	(2004)

Buitenlandse schuld:	USD 600 miljoen	(2004)
Hulp per capita:	USD 3,2	(2003)

Geen lid WTO



**Export:** USD 11,47 miljard (2004)

**Exportproducten:** machinerie, mineralen, chemische stoffen, metalen, textiel, voedingsmiddelen

**Exportpartners:** Rusland 49,1%, VK 9,4%, Polen 4,4%, Duitsland 4,2%, Nederland 4,2% (2003)

**Import:** USD 13,57 miljard (2004)

**Importproducten:** mineralen, machinerie, chemische stoffen, voedingsmiddelen, metalen

**Importpartners:** Rusland 65,8%, Duitsland 7,1%, Oekraïne 3,1% (2003)



## Georgië

Oppervlakte:	69.700 km <sup>2</sup>	
Bevolkingsomvang:	4.677.401	(2005)
Bevolkingsgroei:	0,35%	(2005)

BNI:	USD 3,9 miljard	(2003)
BNI per capita:	USD 770	(2003)
BBP:	USD 4,0 miljard	(2003)
BBP groei:	11,1%	(2003)
PPP:	USD 14,45 miljard	(2004)
PPP per capita:	USD 3.100	(2004)
Groei PPP:	9,5%	(2004)

Buitenlandse schuld:	USD 1,8 miljard	(2004)
Hulp per capita:	USD 42,9	(2004)

Lid WTO sinds 2000



<b>Export:</b>	USD 909,4 miljoen (2004)
<b>Exportproducten:</b>	schroot, machinerie, chemische stoffen, brandstof (doorvoer), citrus, thee, wijn
<b>Exportpartners:</b>	Rusland 17,7%, Turkije 17,3%, Turkmenistan 12,2%, Armenië 8,6%, Zwitserland 6,9%, Oekraïne 6,3%, VK 5,9% (2003)
<b>Import:</b>	USD 1,806 miljard (2004)
<b>Importproducten:</b>	brandstof, machinerie, transportmiddelen, graan en andere voedingsmiddelen, farmaceutische producten
<b>Importpartners:</b>	Rusland 14%, VK 12,9%, Turkije 9,9%, Azerbeidzjan 8,3%, VS 8%, Duitsland 7,3%, Oekraïne 7%, Frankrijk 4,9% (2003)

## Moldavië

Oppervlakte:	33.843 km <sup>2</sup>	
Bevolkingsomvang:	4.455.421	(2005)
Bevolkingsgroei:	0,22%	(2005)

BNI:	USD 2,1 miljard	(2003)
BNI per capita:	USD 590	(2003)
BBP:	USD 2,0 miljard	(2003)
Groei BBP:	6,3%	(2003)
PPP:	USD 8,581 miljard	(2004)
PPP per capita:	USD 1.900	(2004)
Groei PPP:	6,8%	(2004)

Buitenlandse schuld:	USD 1,515 miljard	(2003)
Hulp per capita:	USD 27,5	(2003)

Lid WTO sinds 2001

<b>Export:</b>	USD 1,03 miljoen (2004)
<b>Exportproducten:</b>	voedingsmiddelen, textiel, machinerie
<b>Exportpartners:</b>	Rusland 39%, Roemenië 11,4%, Italië 10,4%, Duitsland 7,1%, Oekraïne 7,1%, Belarus 5,2%, VS 4,3% (2003)
<b>Import:</b>	USD 1,83 miljard (2004)
<b>Importproducten:</b>	mineralen en brandstof 32%, machinerie, chemische stoffen, textiel (2003)
<b>Importpartners:</b>	Oekraïne 22%, Rusland 13%, Duitsland 9,7%, Italië 8,3%, Roemenië 7% (2003)



## Oekraïne

Oppervlakte:	603.700 km <sup>2</sup>	
Bevolkingsomvang:	47.425.336	(2005)
Bevolkingsgroei:	- 0,63%	(2005)

BNI:	USD 46,7 miljard	(2003)
BNI per capita:	USD 970	(2003)
BBP:	USD 49,5 miljard	(2003)
Groei BBP:	9,4%	(2003)
PPP:	USD 299,1 miljard	(2004)
PPP per capita:	USD 6.300	(2004)
Groei PPP:	12%	(2004)

Buitenlandse schuld:	USD 16,37 miljard	(2004)
Hulp per capita:	USD 6,7	(2003)

Bereidt zich voor op WTO-lidmaatschap



<b>Export:</b>	USD 32,91 miljard (2004)
<b>Exportproducten:</b>	ijzer en andere metalen, brandstof en aardolieproducten, chemicaliën, machinerie en transportmiddelen, voedselproducten
<b>Exportpartners:</b>	Rusland 17,8%, Duitsland 5,9%, Italië 5,3%, China 4,1% (2003)
<b>Import:</b>	USD 31,45 miljard (2004)
<b>Importproducten:</b>	energie, machinerie, chemicaliën
<b>Importpartners:</b>	Rusland 35,9%, Duitsland 9,4%, Turkmenistan 7,2% (2003)

## Rusland (de Russische Federatie)

Oppervlakte:	17.075.200 km <sup>2</sup>
Bevolkingsomvang:	143.420.309 miljoen (2005)
Bevolkingsgroei:	- 0,37% (2005)

BNI:	USD 374,9 miljard	(2003)
BNI per capita:	USD 2610	(2003)
BBP:	USD 432,9 miljard	(2003)
Groei BBP:	7,3%	(2003)
PPP:	USD 1,408 triljoen	(2004)
PPP per capita:	USD 9.800	(2004)
Groei PPP:	6,7%	(2004)

Buitenlandse schuld:	USD 175,9 miljard	(2003)
Hulp per capita:	USD 8,7	(2003)

Bereidt zich voor op WTO lidmaatschap



<b>Export:</b>	USD 162,5 miljard (2004)
<b>Exportproducten:</b>	aardolie en aardolieproducten, natuurlijk gas, hout en houtproducten, metalen, chemicaliën, en civiele en militaire industrieproducten
<b>Exportpartners:</b>	Duitsland 7,8%, Nederland 6,5%, Italië 6,3%, China 6,2%, Belarus 5,7%, Oekraïne 5,7%, VS 4,6%, Zwitserland 4,4% (2003)
<b>Import:</b>	USD 92,91 miljard (2004)
<b>Importproducten:</b>	machinerie, consumptiegoederen, medicijnen, vlees, suiker, metallurgische producten
<b>Importpartners:</b>	Duitsland 14%, Belarus 8,6%, Oekraïne 7,7%, China 5,8%, VS 5,2%, Kazachstan 4,7%, Italië 4,2%, Frankrijk 4,1% (2003)

## Lijst van veel gebruikte afkortingen

<b>acquis</b>	acquis communautaire: wetgeving van de Europese Unie.
<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>AP</b>	Actieplan ENB
<b>BBP</b>	Bruto Binnenlands Product
<b>BNI</b>	Bruto Nationaal Inkomen
<b>BTC</b>	Turkse 'Baku-Tbilisi-Ceyhan' oliepipleiding
<b>CAS</b>	Country Assistance Strategy (WB)
<b>CEI</b>	Commissie Europese Integratie
<b>COS</b>	Commissie Ontwikkelingssamenwerking
<b>CVV</b>	Commissie Vrede en Veiligheid
<b>DZO/OE</b>	Directie Zuidoost- en Oost-Europa/Oost Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken
<b>EBRD</b>	Europese ontwikkelingsbank (European Bank for Reconstruction and Development)
<b>EER</b>	Europese Economische Ruimte
<b>EG</b>	Europese Gemeenschap
<b>ENB</b>	Europees Nabuurschapsbeleid
<b>ENBI</b>	Europees Nabuurschapsbeleidsinstrument
<b>EU</b>	Europse Unie
<b>EZ</b>	Ministerie van Economische Zaken
<b>GOS</b>	Gemenebest van Onafhankelijke Staten
<b>IDA</b>	International Development Organisation
<b>IFI</b>	Internationale Financiële Instellingen
<b>ILO</b>	International Labour Organisation
<b>IMF</b>	Internationaal Monetair Fonds
<b>INTERREG</b>	Communautair programma van technische bijstand gericht op het stimuleren van interregionale samenwerking binnen de EU
<b>MATRA</b>	Maatschappelijk Transformatieprogramma
<b>MEDA</b>	Euro-Mediterranean Partnership Programme
<b>NAVO</b>	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
<b>NGO</b>	Niet-Gouvernementele Organisatie
<b>OVSE</b>	Organisatie voor Samenwerking en Veiligheid in Europa
<b>PCA</b>	Partnership and Cooperation Agreement (EU)
<b>PRGF</b>	Poverty Reduction Grant Facility (IMF)
<b>PRSP</b>	Poverty Reduction Strategy Process/Paper (WB)
<b>PSO</b>	Programma Samenwerking Oost-Europa
<b>PSOM</b>	Programma Samenwerking Opkomende Markten

<b>PUM</b>	Programma Uitzending Managers
<b>RAZEB</b>	Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (van de EU)
<b>SAA</b>	Stability and Association Agreement (EU)
<b>TACIS</b>	Communautair programma van technische bijstand voor het Gemenebest van Onafhankelijke Staten
<b>TCGP</b>	Trans-Kaspische gaspijpleiding
<b>USD</b>	US dollar
<b>USSR</b>	Unie der Socialistische Sovjetrepublieken
<b>VK</b>	Verenigd Koninkrijk
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>VS</b>	Verenigde Staten
<b>WTO</b>	Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organisation)

## 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*

\* 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).

- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* 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*

### **Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen**

- Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *10 december 1997*
- Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *13 juli 1999*
- Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *9 november 2000*
- Briefadvies NEDERLANDS VOorzITTERSCHAP EU 2004, *15 mei 2003\*\*\**
- Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *28 augustus 2003*
- Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *12 maart 2004*
- Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *10 september 2004*
- Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *8 april 2005*

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