

BRIEFADVIES

**OOSTELIJK PARTNERSCHAP**

No. 15, Februari 2009

## **Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken**

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

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

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

## **Leden commissie Oostelijk Partnerschap**

<b>Voorzitter</b>	Prof.dr. A. van Staden
<b>Leden</b>	Dr. P. van Ham Drs. T.P. Hofstee Drs. F.D. van Loon Prof.dr. J.Q.Th. Rood Mr. C.G. Trojan Prof.dr. J.W. de Zwaan
<b>Erelid</b>	Drs. E.P. Wellenstein
<b>Externe deskundigen</b>	Prof.mr. F.J.M. Feldbrugge Mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged
<b>Corresponderend lid</b>	Mr. W.L.E. Quaedvlieg
<b>Secretaris</b>	Mw. dr. D.E. Comijs

## **BRIEFADVIES INZAKE OOSTELIJK PARTNERSCHAP**

### **Inleiding**

Op 7 november 2008 verzocht de regering de AIV om een (verkorte) bijstelling van zijn advies over *De nieuwe Oostelijke buurlanden van de Europese Unie* uit juli 2005 en legde hem een aantal vragen voor die hierna worden uitgewerkt (zie voor aanvraag bijlage I). Aanleiding voor dit verzoek was de crisis rond Georgië, die de betrekkingen met Rusland op scherp hadden gezet en de – aangekondigde – voorstellen van de Europese Commissie over een zogenoemd Oostelijk Partnerschap (OP). Deze voorstellen zijn op 3 december 2008 door de Commissie in een officiële mededeling naar buiten gebracht. Het ligt in de bedoeling dat de Europese Raad in zijn vergadering van maart 2009 conclusies over de Commissievoorstellen zal aannemen. Als bijdrage tot de voorbereiding van het definitieve Nederlandse standpunt ter zake heeft de AIV besloten op korte termijn een briefadvies uit te brengen.

Dit advies is voorbereid door een gecombineerde commissie van de AIV, aangevuld met enkele externe deskundigen. De samenstelling is als volgt: Prof.dr. A. van Staden (voorzitter); dr. P. van Ham (CVV), drs. T.P. Hofstee (CMR), drs. F.D. van Loon (COS), prof.dr. J.Q.Th. Rood (CEI), mr. C.G. Trojan (CEI), prof.dr. J.W. de Zwaan (CEI), mr. W.L.E. Quaadvlieg (CEI, corresponderend lid), prof.mr. F.J.M. Feldbrugge (extern deskundige), mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged (extern deskundige) en drs. E.P. Wellenstein (erelid). Mw. mr. D.A.C. Kühling (directie DIE) en drs. W.J. Slagter MBA (directie DZO) traden als ambtelijke contactpersonen op. Het secretariaat werd gevoerd door mw. dr. D.E. Comijs (secretaris CEI), daarin bijgestaan door mw. M. van Seeters (stagiaire).

De AIV heeft het briefadvies vastgesteld in zijn vergadering op 26 februari 2009.

Op 7 mei 2009 is een Europese top voorzien over de relatie met de zes Oostelijke buurlanden (Oekraïne, Moldavië en Wit-Rusland, alsmede de drie Kaukasische republieken). De AIV is voornemens, met het oog op deze Top en de daaropvolgende fase van uitwerking en uitvoering van plannen, een uitgebreider advies over dit onderwerp op te stellen.

In het huidige briefadvies zal de AIV ingaan op de hieronder vermelde vragen, mede in samenhang met de voorlopige zienswijze die de regering over het Oostelijk Partnerschap heeft gegeven in een brief aan de Tweede Kamer van 22 december jl. (BNC-fiche, zie bijlage II).<sup>1</sup> Los van de vragen die de minister heeft gesteld, zal de relatie van de EU met de oostelijke buurlanden ook nog worden geplaatst in de context van de huidige uitzonderlijk scherpe wereldwijde economische teruggang en de achterliggende crisis in het internationale financiële stelsel.

Voordat de vragen worden beantwoord, volgt hieronder eerst een samenvatting van de voorstellen van de Europese Commissie.

### **Enige hoofdlijnen van het Oostelijk Partnerschap**

Het doel van het Oostelijk Partnerschap is om 'de partnerlanden te helpen voortgang te boeken in hun hervormingsproces en zo bij te dragen aan hun stabiliteit en hun toenadering tot de EU', zoals de Europese Raad het op 11 december 2008 verwoordde.

1 Fiche mededeling inzake het Oostelijk Partnerschap, TK 2008-2009, 22 112, nr. 763.

De Europese Commissie beklemtoont in haar mededeling dat het Oostelijk Partnerschap op geen enkele wijze vooruitloopt op de aspiraties van de deelnemende landen met betrekking tot hun toetreding tot de EU.

Naast het algemene doel, zoals hierboven aangegeven, wordt met het Oostelijk Partnerschap beoogd twee meer specifieke doelen te bereiken: (1) versterking van de bilaterale betrekkingen tussen de EU en de partnerlanden en (2) vestiging van een multilaterale structuur van de EU met de partnerlanden onderling. De versterking van de bilaterale betrekkingen zal onder andere plaatsvinden door middel van associatieakkoorden; de totstandkoming van diepe en veelomvattende vrijhandelsakkoorden; versoepeling van personenverkeer en versterking van rechtsstaat en wetgeving; versterkte samenwerking op het gebied van energievoorzieningszekerheid en steun voor economische en sociale ontwikkelingen. De multilaterale structuur moet gaan dienen als een forum voor het uitwisselen van informatie en ervaring van de oostelijke partners en de ontwikkeling van gemeenschappelijke standpunten en activiteiten gaan bevorderen. De Commissie gebruikt in haar voorstel overigens steeds de term 'multilateraal' terwijl 'regionaal' waarschijnlijk beter op zijn plaats is, daar waar het gaat om de betrekkingen tussen de buurlanden onderling. Alleen wanneer de EU met de ENB<sup>2</sup>-partners samenwerkt, is er sprake van multilaterale samenwerking.

Het feit dat in de voorstellen wordt gesproken over *diepe en veelomvattende* vrijhandelszones betekent dat de vrijhandel ook betrekking zal hebben op diensten en dat non-tarifaire belemmeringen moeten worden opgeruimd. Voorzien wordt een geleidelijke integratie van de nabuurschapslanden in de EU-economie. Tegelijkertijd legt de Commissie in het concept van het Oostelijk Partnerschap een grote nadruk op de samenwerking tussen de oostelijke partners onderling. Deze samenwerking zou op den duur kunnen leiden tot een zogenaamde Regionale Economische Gemeenschap (*Neighbourhood Economic Community*), een op de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) geïnspireerde regionale vrijhandelszone. Momenteel bestaan er reeds verschillende regionale samenwerkingsverbanden, zoals de *Black Sea Economic Community* (BSEC) en het samenwerkingsverband tussen Georgië, Oekraïne, Azerbeidzjan en Moldavië (GUAM).

Om de gestelde doelen te bereiken stelt het Oostelijk Partnerschap voor dat de partnerlanden regels van de EU overnemen op het gebied van grensbewaking, vrij verkeer van personen en dergelijke. Nu al wordt er geëxperimenteerd met mobiliteitspartnerschappen tussen de EU en respectievelijk Moldavië en Georgië. Op lange termijn stelt de EU visumvrij personenverkeer in het vooruitzicht. Overigens beperken de voorstellen tot versterking van de banden met de betrokken landen zich niet tot de zojuist genoemde terreinen. Ook wordt bijvoorbeeld een versterkte samenwerking in het domein van de energievoorzieningszekerheid en ondersteuning van economisch en sociaal beleid (onder andere gericht op het wegwerken van grote ongelijkheden tussen regio's en bevolkingsgroepen) nagestreefd.

De Europese Commissie baseert het Oostelijk Partnerschap op de uitgangspunten van het zogenaamde *joint ownership*. Hiermee wordt bedoeld dat het partnerschap niet eenzijdig vanuit de EU wordt vormgegeven, maar dat de EU en de partnerlanden gezamenlijk de doelen bepalen alsook aangeven hoe deze doelen worden bereikt. Tegelijk zijn de voorstellen van de Commissie wel gericht op het bevorderen van '*further convergence by establishing a closer link to EU legislation and standards*'.

2 Afkorting voor Europees Nabuurschapsbeleid.

**Beantwoording van de vragen van de regering (in samenhang met de voorlopige zienswijze in de Kamerbrief)**

1. *Wat zou de meerwaarde zijn van het 'Oostelijk Partnerschap' boven de mogelijkheden die het Europees Nabuurschapsbeleid reeds biedt? Hoe verhoudt dit Partnerschap zich tot de notie van 'Partenariaat' zoals door het kabinet beschreven in de notitie inzake het Partenariaat die de Kamer op 14 mei 2008 toeging?*

De AIV is van mening dat de betekenis van het Oostelijk Partnerschap allereerst gelegen is in de specifieke politieke aandacht die de Unie schenkt aan de groep van Oostelijke buurlanden. Nadat het project van de Unie voor de Mediterrane Regio enige tijd een prominente plaats op de EU-agenda had ingenomen, was enige ongerustheid van de kant van de Oostelijke buurlanden over een mogelijke verschuiving van prioriteiten in het ENB begrijpelijk. In de onderkenning van hun eigen positie worden de Oostelijke buurlanden nu duidelijk onderscheiden van de Zuidelijke buurlanden. Het conflict in Georgië en de problemen tussen Oekraïne en Rusland over gasleveranties hebben andermaal het belang onderstreept van stabiliteit in de betrokken regio. Voor de AIV is het duidelijk dat een belangrijk deel van de rechtvaardiging van de nieuwe voorstellen ligt in het streven van de EU om bij te dragen tot meer veiligheid en welvaart in een regio die, ook gelet op de betrokkenheid van Rusland, medebepalend is voor de goede verhoudingen in Europa als geheel. Hierbij speelt het eigenbelang van de EU een onmiskenbare rol. De bijzondere verantwoordelijkheid van de EU voor de Oostelijke buurlanden, in het kader van het ruimere ENB, blijkt ook het feit dat deze landen een toekomstperspectief hebben (zie ook het antwoord op vraag 2).

Wat de inhoudelijke merites van de voorstellen van de Commissie betreft, wijst de AIV erop dat het Oostelijk Partnerschap de mogelijkheid opent tot multilaterale samenwerking, waar het ENB alleen uitging van bilaterale samenwerking. Ook biedt het kansen die onderdelen van het ENB tot uitvoering te brengen die tot dusver niet of minder goed tot hun recht zijn gekomen. De meerwaarde van het concept bestaat vooral in ruimere toegang tot de interne markt van de EU, het vooruitzicht op het afsluiten van diepe en veelomvattende vrijhandelsakkoorden, intensievere samenwerking tussen ENB-partners onderling, alsmede een grotere betrokkenheid van burgers.<sup>3</sup>

De mogelijkheid tot verdere differentiatie binnen de kring van de Oostelijke buurlanden, al in gang gezet bij de implementatie van het ENB, valt ook als een voordeel van de onderhavige voorstellen aan te merken. Het gaat hier immers om landen die weliswaar een aantal gemeenschappelijke kenmerken en problemen hebben, maar verder niet als een homogene groep kunnen worden beschouwd. Ten slotte ziet de AIV als voordeel van het Oostelijk Partnerschap het regionale kader van samenwerking dat in de relatie tussen de EU en de buurlanden wordt voorgesteld. Dit kader biedt de mogelijkheid op verschillende niveaus (politiek, ambtelijk en technisch) een breed spectrum van politieke, economische en maatschappelijke problemen van wederzijds belang te bespreken en aan te pakken.

De AIV is verder van oordeel dat de Nederlandse invulling van het begrip Partenariaat<sup>4</sup> niet op gespannen voet staat met het nieuwe Oostelijk Partnerschap. Integendeel, qua

<sup>3</sup> Raadsconclusies van 19 juni 2007, Versterking van het Europees Nabuurschapsbeleid, 11016/07.

<sup>4</sup> Zie Notitie inzake Partenariaat, aangeboden bij de brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, d.d. 14 mei 2008.

intentie overlappen de desbetreffende opvattingen elkaar. Onder het begrip Partenariaat verstaat de regering een speciale relatie met de Europese Unie en wel voor twee categorieën van landen, waarbij niet op het lidmaatschap van de Unie vooruitgelopen wordt. De eerste categorie betreft kandidaat-lidstaten die niet (meer) aan de Kopenhagen criteria kunnen of willen voldoen en de tweede landen die in theorie uitzicht op het lidmaatschap hebben, maar hier vooralsnog nog niet voor in aanmerking komen. In het kader van deze speciale relatie zouden bijvoorbeeld selectief delen van het EU-acquis overgenomen kunnen worden, uiteraard op basis van vrijwilligheid. Het Partenariaat biedt volgens de regering de mogelijkheid een flexibele invulling aan het ENB te geven. Deze ruimte bestaat volgens de AIV bij uitstek ook binnen het Oostelijk Partnerschap.

Ten slotte nog een kanttekening. De regering geeft in de eerder vermelde Kamerbrief aan dat de EU en daarmee ook Nederland er belang bij hebben om een 'ring van welvarende, democratische en stabiele staten om zich heen te hebben' (p. 3). De AIV wil erop wijzen dat het vormen van een 'ring' om de EU niet het doel kan zijn, maar wel het tot stand brengen van onderlinge constructieve betrekkingen in de wijde regio. Het gebruik van de term 'ring' kan onbedoeld tot misverstanden leiden: enerzijds het misverstand dat de EU bezig is een exclusieve invloedssfeer te scheppen en anderzijds het misverstand dat uitgesloten is dat deze landen ooit deel van de Unie kunnen uitmaken.

2. *Het is voor de regering een gegeven dat enige vorm van toetredingsperspectief voor de oostelijke burenen niet aan de orde is. Wat zijn de mogelijkheden (instrumenten e.d.), binnen de kaders van het vigerende Europese nabuurschapsbeleid (ENB), om de betrekkingen met deze landen te intensiveren?*

#### *Toetreding*

Blijkens de vraagstelling is de regering van mening dat enige vorm van toetredingsperspectief voor de oostelijke burenen niet aan de orde is. Ook de Commissie gaat er in haar mededeling vanuit dat het Oostelijk Partnerschap op geen enkele wijze vooruitloopt op de aspiraties van de afzonderlijke landen met betrekking tot hun toekomstige relatie tot de EU. De tekst van de Commissie is volstrekt duidelijk op dit punt: *'The EU will give strong support to these partners in their efforts to come closer to the EU (...) without prejudice to individual countries' aspirations for their future relationship with EU'*.

De AIV merkt over deze kwestie het volgende op. Toetreding van de betrokken landen mag dan niet aan de orde zijn, dit laat onverlet dat artikel 49 van het EU-Verdrag de landen het recht geeft om toetreding te vragen, mits zij althans voldoen aan de eisen, zoals gesteld in artikel 6 van dit Verdrag. In zijn advies over *De Nieuwe Oostelijke buurlanden van de Europese Unie* van 2005 stelde de AIV dat het perspectief van toetreding dan ook bestond, maar tegelijk meende hij ook dat de politieke ontwikkelingen binnen de Unie geen aanleiding gaven dat perspectief te concretiseren. Dat is nog steeds de mening van de AIV. Daarbij laat hij ook de interne verhoudingen in de buurlanden zwaar wegen. Duidelijk moet zijn dat deze verhoudingen ten eerste gebaat zijn bij stabilisering. Speciaal ten aanzien van de (bevroren) conflicten in Moldavië, Georgië en tussen Azerbeidzjan en Armenië, zou de EU zich aanzienlijk meer inspanning dan tot nog toe dienen te getroosten, om deze in intensief overleg, zowel met de betrokken landen zelf als met Rusland, de VS en, wat Moldavië betreft, Oekraïne, tot een oplossing te brengen.

Het dichterbij brengen van een vooruitzicht op toetreding moet naar het oordeel van de AIV te zijner tijd beschouwd worden in het licht van de gedifferentieerde invulling van het Oostelijk Partnerschap. Daarbij moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met de wijze waarop de interne situatie zich in de desbetreffende landen ontwikkelt. In samenhang hiermee, wil de AIV er de aandacht op vestigen, dat voor de oostelijke burens het toetredingsperspectief meer dan alleen een economische betekenis heeft. Voor deze landen vertegenwoordigt de keuze voor de EU ook een keuze voor de westerse manier van politiek bedrijven, waarbij democratie en mensenrechten hoog in het vaandel staan. Een vooruitzicht op toetreding betekent in dat opzicht ook een steun in de rug voor de overgang naar een ander politiek systeem.

Het feit dat toetreding vooralsnog niet aan de orde is en dat zulks bij de Oostelijke buurlanden als bekend mag worden verondersteld, betekent wel dat de EU voor lief moet nemen dat zij minder drukmiddelen heeft om de regering van deze landen te bewegen tot door haar gewenste veranderingen. De AIV plaatst deze opmerking in het ruimere verband van de verhouding tussen de ambities die de EU wenst te vervullen en de instrumenten die zij daarvoor beschikbaar heeft of stelt. Hij vraagt zich af of in het Oostelijk Partnerschap voldoende stimulansen aanwezig zijn om de gestelde doelen, die ver reiken, te verwezenlijken. Dit doet overigens niets af aan het gegeven dat de voorgestelde hervormingen hoe dan ook in het belang van de betrokken landen zijn, ongeacht of en wanneer een toetreding tot de EU zou plaatsvinden.

#### *Financieel instrumentarium*

De voorstellen van de Commissie voor additionele middelen boven de afgesproken plafonds in de Financiële Perspectieven tot 2013, zijn waarschijnlijk ingegeven door de wens de verhouding 30/60 in relatie tot de Mediterrane Unie opwaarts bij te stellen. Deze verhouding is van verschillende zijden gekritiseerd. De Commissie stelt nu voor om in de periode 2010-2013 600 miljoen euro uit te trekken voor het Oostelijk Partnerschap, waarvan 250 miljoen euro door herschikking binnen het ENPI-budget.<sup>5</sup> Daarnaast komt er nog eens 75 miljoen euro aan kosten bij, indien de visa gratis zouden worden. Deze verhoging wordt echter niet met specifieke financieringsbehoeften onderbouwd. De regering heeft aangegeven binnen de bestaande financiële kaders te willen blijven. De voorgestelde herschikking van 250 miljoen euro, die de financiering in de aanloopfase dekt, lijkt zij echter te aanvaarden. Dit beoordeelt de AIV positief. De regering spreekt zich niet duidelijk uit over compensatie van de 75 miljoen euro aan inkomsten die landen zullen derven. De AIV wijst erop dat dit in ieder geval pas op termijn aan de orde is en waarschijnlijk niet voor alle partners tegelijk. Tussen gratis en meer betaalbaar liggen trouwens nog ruime marges.

De verdeling van het beschikbare geld zou naar de mening van de AIV bij voorkeur op basis van conditionaliteit (loon naar verdienste) moeten plaatsvinden, waarbij de meest noodzakelijke hervormingen moeten kunnen rekenen op de meeste ondersteuning. De resultaten die in de Oostelijke buurlanden worden behaald, zijn over het algemeen aanzienlijk groter dan in de Zuidelijke buurlanden. Dat zou op zichzelf een goede reden zijn de verdeling van het budget voor de buurlanden te heroverwegen. De AIV beseft echter dat dit op korte termijn op groot politiek verzet zal stuiten. Daarop lijkt pas een kans te zijn na het aflopen van de huidige Financiële Perspectieven.

5 NB De op de website van het Oostelijk Partnerschap genoemde cijfers met betrekking tot de financiering (toename van 450 miljoen euro in 2008 tot 785 miljoen euro in 2013, een groei van bijna 75%) zijn nog niet door de lidstaten vastgesteld!



Ten slotte staat hij positief tegenover de gedachte van de Commissie, daarin gesteund door de regering, om de EIB en de EBRD (en mogelijk andere financiële instellingen) in te schakelen, teneinde gezamenlijke projecten door middel van leningen (in plaats van schenkingen) te bekostigen. Naast het belang van verruiming van de financieringsmogelijkheden, kan hierdoor vermoedelijk een betere allocatie van schaarse middelen worden gewaarborgd.

#### *Handelsinstrumenten*

Met betrekking tot de overige instrumenten om de betrekkingen met de Oostelijke buurlanden te intensiveren, is de AIV met de Commissie van mening dat hierbij zowel de bilaterale als de multilaterale (dit is regionale) weg bewandeld moet worden. Dit maakt een gedifferentieerde aanpak mogelijk van elk der betrokken landen, waarbij tevens het uitzicht bestaat op de geleidelijke realisering van een netwerk van vrijhandelsovereenkomsten. Uiteraard is het WTO-lidmaatschap een voorwaarde om tot dit soort van overeenkomsten tussen de EU en de partnerlanden te komen. De AIV meent dat toekomstige vrijhandelsakkoorden moeten voortbouwen op de criteria van de WTO. Daarnaast valt op kortere termijn al winst te behalen door het wegnemen van technische en administratieve handelsbelemmeringen.

De AIV onderschrijft het belang van de totstandkoming van diepe en veelomvattende vrijhandelszones. Hij is het met de Commissie eens dat deze doelstelling een onderlinge afstemming van economische regelgeving meebrengt. Het ligt hierbij voor de hand de relevante economische wetgeving in deze landen zoveel mogelijk af te stemmen op het EU-*acquis*. De EU is immers de belangrijkste handelspartner. Men mag er bovendien vanuit gaan dat in het kader van een nieuw partnerschapsakkoord met Rusland, ook de Russische regelgeving zich meer en meer zal enten op de Europese regels, die ook elders in de wereld worden nagevolgd en die per slot van rekening 500 miljoen consumenten betreffen. Het bevorderen van de onderlinge handel tussen de zes buurlanden is op zichzelf een goede zaak (zie verder hieronder sub. 4. en 5.).

Met het oog op dit laatste, wil de AIV verder nog de vinger leggen op een mogelijke innerlijke tegenstrijdigheid in het concept van het Oostelijk Partnerschap. Sterke, of zelfs exclusieve, oriëntatie op de EU zou er toe kunnen leiden dat de handel tussen de landen onderling afneemt. Hiermee zou één van de nevendoelen van het Partnerschap, namelijk regionale samenwerking (dit wil zeggen samenwerking tussen de buurlanden onderling), kunnen worden doorkruist. Het Centraal Plan Bureau<sup>6</sup> stelt dat het vrijmaken van de handel conform WTO-normen *first best* is en dat een te sterke gerichtheid van de oostelijke partners op de EU inderdaad kan leiden tot de afname van onderlinge handel. Om te voorkomen dat de beide doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap (namelijk het vergroten van de intra-regionale handel en een toenemende integratie in de interne markt) elkaar in de weg gaan zitten, is het van belang dat de oostelijke partners onderling zoveel mogelijk handelsbarrières wegnemen. Wel moet worden bedacht dat op dit moment het niveau van de intraregionale handel zeer laag is.

#### *Visumfacilitatie*

De regering acht visumfacilitatie onder voorwaarden wenselijk. Ook de AIV kent hieraan, juist voor de betrokken landen, een grote betekenis toe. Een weloverwogen versterking

6 Europa's bureaus, Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over de Europese Unie, Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en Centraal Plan Bureau (CPB), Den Haag, 2008.

van onderlinge contacten tussen maatschappelijke groeperingen, over en weer, is van veel belang voor het verspreiden van de waarden en normen die in de EU gangbaar zijn. Contacten hoofdzakelijk op regerings- en ambtelijk niveau zijn daartoe ontoereikend. Uitwisseling op het terrein van onderwijs, onderzoek en cultuur, ook als instrument om mensen uit verschillende landen dichterbij elkaar te brengen, dient krachtig te worden gestimuleerd. De AIV bepleit daarom een actieve inzet van de regering ten aanzien van de visumfacilitatie, ook wanneer dit financiële gevolgen heeft. De AIV is echter niet blind voor het feit dat visumfacilitatie – mogelijk mede in samenhang met mobiliteitspartnerschappen (zie hieronder) – ook haar keerzijde kan hebben: men denke aan vrouwenhandel, transnationaal georganiseerde misdaad, enz. Hij is dan ook van mening dat nadere afspraken moeten worden gemaakt over toezicht om mogelijk misbruik te bestrijden.

#### *Mobiliteitspartnerschappen*

De regering wil de evaluatie van de mobiliteitspartnerschappen die bij wijze van proef met Moldavië en Georgië zijn aangegaan eerst afwachten voordat verdere stappen op dit terrein worden gezet. De AIV heeft begrip voor deze opstelling, indien dit betekent dat hier pragmatisch te werk moet worden gegaan. De AIV acht het hoe dan ook van grote betekenis de mogelijkheid van een mobiliteitspartnerschap in het bijzonder met Oekraïne, gezien het grote belang dat dit land vertegenwoordigt, serieus te onderzoeken.

#### *3. Wat zijn de lessen die een multilateraal samenwerkingsverband met de oostelijke burens kan trekken uit de Unie voor de Mediterrane Regio?*

De AIV is van oordeel dat het te vroeg is om al lessen te trekken uit de Unie voor de Mediterrane Regio, omdat deze Unie net van start is gegaan. Afgezien van de regeling van interne organisatorische zaken (met inbegrip van de creatie van een relatief groot aantal hoge secretariaatsposten!), is zij nog niet veel verder gekomen dan het plaatsen van een aantal gemeenschappelijke grote projecten op de agenda. Bovendien wijst de AIV erop dat de oostelijke landen zoveel verschillen van de landen aan de andere zijde van de Middellandse Zee dat een vergelijking op voorhand weinig zinvol is.

#### *4. Zou de Unie bij de inzet van haar instrumentarium moeten differentiëren tussen enerzijds de Oostelijke ENB-landen in de Kaukasus, en anderzijds Oekraïne, Moldavië en (op termijn, indien rechtsstaat en democratie zich ontwikkelen) Wit-Rusland? In hoeverre kan de samenwerking tussen de oostelijke burens onderling worden versterkt?*

In overeenstemming met wat al eerder over dit onderwerp is opgemerkt, meent de AIV dat het beleid inderdaad moet differentiëren tussen de verschillende partnerlanden. Daarbij spreekt het bijna vanzelf dat de EU niet alleen verschil zou moeten maken tussen de landen in de Kaukasus en die in Oost-Europa, maar ook per individueel land. Zo is aan één van de zes betrokken landen, Oekraïne, reeds een associatieakkoord aangeboden. Het is de AIV overigens opgevallen dat het feit dat Wit-Rusland vooralsnog niet voldoet aan de voorwaarden van democratie, rechtsstaat en mensenrechten en daarom op dit moment nog niet mag deelnemen aan het Oostelijk Partnerschap, blijkbaar niet geldt voor Azerbeidzjan en Armenië, waar de situatie niet beter is. Ook in Oekraïne, Moldavië en Georgië heeft de ontwikkeling van democratie, rechtsstaat en mensenrechten in Oekraïne, Moldavië en Georgië nog een lange weg te gaan.

De AIV vestigt er voorts de aandacht op dat voortgang op deze terreinen ook noodzakelijk is voor vruchtbare en intensievere economische betrekkingen. Zonder

inzichtelijke, betrouwbare regelgeving en goed bestuur (*good governance*) komt dynamisch economisch verkeer niet tot stand. De AIV ziet hier dus een parallelle ontwikkeling tussen de politieke hervormingen enerzijds en de economische hervormingen anderzijds, niet voor alle partners in hetzelfde tempo, niet voor alle partners volgens hetzelfde schema en zonder automatisme. Wat in het bijzonder de bevordering van de rechtsstaat en de mensenrechten betreft, wijst de AIV, zoals ook in het advies *De samenwerking tussen de Europese Unie en Rusland*<sup>7</sup> is onderstreept, op de steun die de EU daarbij moet geven aan hetgeen in het kader van de Raad van Europa en van de OVSE wordt gedaan. De naleving van de in die kaders geldende normen dient krachtig aan de orde te worden gesteld, wanneer dat nodig is.

Overigens biedt naar de mening van de AIV een vraaggestuurde benadering, waarbij de behoeften en wensen van de partners leidend zijn, voor differentiatie goede uitgangspunten. Dit sluit ook aan bij de gedachte dat het steunbeleid van de EU in het algemeen meer 'vraaggestuurd' zou moeten zijn. Wanneer dit laatste wordt gerealiseerd wordt de mogelijkheid geopend inhoud te geven aan het begrip *joint ownership*. Welke partij vraagt, is in dit geval echter van groot belang. De AIV is van mening dat bij de keuze en uitvoering van programma's vooral rekening moet worden gehouden met voorkeuren die vanuit de *civil society* (maatschappelijke organisaties) worden gearticuleerd. Differentiatie zou ook gecombineerd moeten worden met financiële conditionaliteit. Dit houdt in dat de geldelijke steun die landen ontvangen mede afhankelijk wordt gemaakt van de vraag in hoeverre zij met de Unie overeengekomen doelen hebben bereikt. De AIV vindt dat deze conditionaliteit in het huidige ENB te zwak is.

Ten aanzien van de samenwerking tussen de oostelijke burens onderling, beklemtoont de AIV nogmaals dat deze landen geen homogene groep vormen, noch in economisch opzicht, noch ten aanzien van hun aspiraties tegenover de EU. Bovendien is de schaal van de handel tussen de betrokken landen, als ook al opgemerkt, zeer klein. Niettemin staat de AIV positief tegenover het bevorderen van de onderlinge samenwerking. Deze kan een laboratoriumfunctie hebben voor samenwerking in het veel ruimere verband met de EU. Mogelijk kan zij ook bijdragen tot het scheppen van betere voorwaarden voor het vinden van een oplossing voor de 'bevroren conflicten'.

Eerder dan te streven naar het opzetten van nieuwe structuren, is de AIV er echter een voorstander van vooralsnog voort te bouwen op bestaande samenwerkingsverbanden, zoals de BSEC en GUAM. Het aanvangen van concrete projecten, met aanwijsbaar nut voor de betrokken landen (zoals op het gebied van energievoorziening, grensverkeer en milieubeheer), dient daarbij prioriteit te hebben. Het vooruitzicht voor de totstandkoming van een Economische Gemeenschap voor alle zes landen lijkt zich nog ver achter de horizon te bevinden. Eerst dient ook het oordeel van de betrokken landen zelf over de wenselijkheid van dit doel te worden afgewacht. Het zou onjuist zijn indien de EU in dit opzicht bevoogdend zou optreden.

5. *Op welke wijze zou Rusland betrokken kunnen worden bij het voorziene Oostelijk Partnerschap?*

De AIV brengt in herinnering dat hij in zijn eerder gememoreerd rapport van 2005 er de nadruk op heeft gelegd dat de relatie tussen de Unie en de ENB landen moet worden

<sup>7</sup> AIV-advies 'De samenwerking tussen de Europese Unie en Rusland, een zaak van wederzijds belang', advies nummer 61, Den Haag, juli 2008.

beschouwd als een zijde van de driehoeksverhouding tussen deze landen, Rusland en de Europese Unie. De rationale van dit standpunt, namelijk dat de EU zich in haar betrekkingen met haar oostelijke burens 'voortdurend rekenschap zal moeten geven van de Russische opvattingen en belangen, zonder dat dit ten koste mag gaan van haar nieuwe buurlanden' (p. 14), geldt nog onverkort. Het is echter de vraag of Rusland in formele zin betrokken zou moeten worden bij het Oostelijk Partnerschap. Het maakt daarvan immers geen deel uit en heeft uiteraard geen *droit de regard* betreffende de relaties van de Unie met soevereine derde landen. De AIV beantwoordt die vraag dan ook ontkennend. Dat doet echter geen afbreuk aan zijn overtuiging dat de ontwikkeling van een vruchtbare relatie met Rusland geenszins van minder belang is dan het versterken van de banden met de Oostelijke burens.

Nut en noodzaak van goede betrekkingen met Rusland – uiteraard gebaseerd op de wens daartoe aan beide zijden – zijn uitvoerig beargumenteerd in het AIV-advies van juli 2008. Indien de EU en Rusland erin slagen hun betrekkingen in de komende periode te verbeteren en een hechtere basis te geven, zal dat een gunstige invloed hebben op de ontwikkeling van het Oostelijk Partnerschap. Al beschikt Rusland dan wel niet over een *droit de regard* ten opzichte van zijn buurlanden, er valt veel te zeggen voor het zoveel mogelijk betrekken van Rusland bij de uitvoering van programma's en activiteiten in het kader van het Oostelijk Partnerschap. Dit past immers in het ruimere doel van het opheffen van nog bestaande scheidslijnen in Europa. Alvorens daartoe over te gaan, dient echter wel onomstotelijk vast te staan dat Rusland het doel van deze activiteiten en programma's deelt. Anders zou dit doel gemakkelijk door Rusland kunnen worden gefrustreerd. Om hierover duidelijkheid te krijgen, meent de AIV dat de EU met Rusland en de oostelijke partners in gesprek moet gaan over het te voeren beleid in deze – nog betwiste – geopolitieke ruimte en de uitkomsten hiervan moet vastleggen. Ook hecht de AIV veel waarde aan het beginsel van reciprociteit. Als Rusland en de EU het, bij voorkeur op het hoogste politieke niveau, eens kunnen worden over de te bereiken doelstellingen in het gemeenschappelijke nabuurgebied, dan zou de EU evenzeer op dezelfde wijze betrokken moeten worden bij programma's en activiteiten van Rusland met zijn Westelijke buurlanden.

Ten slotte wil de AIV niet voorbijgaan aan onbedoelde schadelijke neveneffecten die het Oostelijk Partnerschap zou kunnen sorteren op de relatie tussen de EU en Rusland. Deze effecten kunnen in het bijzonder het gevolg zijn van de beoogde diepe en veelomvattende vrijhandelszone tussen de EU en de buurlanden. Zolang Rusland aan een vrijhandelszone geen deel kan hebben omdat het niet is toegetreden tot de WTO, zal toenemende integratie van de buurlanden in de economie van de EU per definitie betekenen dat Rusland op grotere afstand van de Unie komt te staan. Oekraïne heeft bijvoorbeeld aangegeven een vrijhandelszone met Rusland na te streven, maar tegelijkertijd zijn economie te willen integreren in de Europese markt. Ongewenste *trade diversion* zou dan het resultaat kunnen zijn.

De AIV concludeert dat het streven naar diepe en veelomvattende vrijhandel tussen de EU en de partnerlanden geen belemmering zou moeten vormen voor het intensiveren van de handelsbetrekkingen van die landen met Rusland. Daarvoor is wel vereist dat ook Rusland toetreedt tot de WTO. Zo niet, dan zal het zich op termijn op grotere afstand van zijn buurlanden en van de EU plaatsen. Dit zou Rusland duidelijk moeten worden voorgehouden.

De AIV is verder van oordeel dat over de doelstellingen en instrumenten van het Oostelijk Partnerschap niet alleen met Rusland, maar ook met Turkije open contacten

dienen te worden onderhouden. Ook vòòr eventuele toetreding is dit land immers al een belangrijke speler in de Kaukasus. Het ontplooit er politieke activiteiten, onder andere in de richting van Armenië. Aangezien Turkije een douane-unie met de EU vormt, zouden mogelijke tarifaire arrangementen van de EU met de drie Kaukasische partners dit land rechtstreeks raken. Maar ook zonder dat, is Turkije politiek zeer geïnteresseerd bij de ontwikkeling van de betrekkingen tussen de EU en de landen in de Kaukasus. Reden temeer om ook met Turkse opvattingen en belangen rekening te houden.

### **Gevolgen van de economische crisis**

Zoals aan het begin van dit advies aangekondigd, zal de AIV kort ingaan op de relatie van de EU met de Oostelijke buurlanden in de context van de huidige wereldwijde economische crisis. De reden daarvoor is evident: de crisis treft ook deze landen sterk. Naarmate landen meer geïntegreerd zijn geraakt in het internationale handels- en kapitaalverkeer, zullen de effecten groter zijn. Het lijkt verder waarschijnlijk dat de crisis de relatieve economische krachtsverhoudingen zal beïnvloeden. Enerzijds binnen de EU, maar anderzijds ook tussen de EU, Rusland en de Oostelijke buurlanden. Factoren die de kwetsbaarheid van economieën vergroten zijn onder andere de afhankelijkheid van externe financiering via tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans en tekorten op de overheidsbegroting, de beschikbaarheid van reserves en de doorwerking van grondstoffenprijzen.

In deze omstandigheden verwacht de AIV dat de buurlanden bij de invulling van het Oostelijk Partnerschap aan het ontvangen van economische en financiële steun door de EU een hoge prioriteit zullen verlenen. In tegenstelling tot de grote EU-landen (en ook, althans aanvankelijk, Rusland) laat de financiële positie van overheden van de desbetreffende buurlanden nauwelijks ruimte voor stimulerings- en reddingsmaatregelen. De AIV is daarom van mening dat bij de uitwerking van het Oostelijk Partnerschap met deze bijzondere omstandigheden rekening moet worden gehouden.

De AIV denkt daarbij aan twee soorten van actie. Ten eerste kan de EU bevorderen dat de steunmaatregelen voor bedrijven – en dan met name banken – in de EU-landen ook de vestigingen van deze bedrijven in de buurlanden ten goede komen. Ten tweede kunnen zowel de EU zelf, vooral via de EIB, als de individuele EU landen zich inspannen om grootschalige multilaterale steunpakketten tot stand te brengen die door het IMF, in samenwerking met de EBRD en Wereldbank, worden voorbereid. Het bevorderen van deze noodzakelijke multilaterale steun en daaraan gerelateerde economische hervormingen zou zeker voor Nederland, dat immers vier van de Oostelijke buurlanden in het bestuur van zowel het IMF als van de Wereldbank vertegenwoordigt, een prioriteit moeten zijn.<sup>8</sup>

### **Vervolgtraject**

Zoals in de aanhef van deze brief al is aangekondigd, zal de AIV bovenstaande standpuntbepaling over het Oostelijk Partnerschap in een uitgebreider advies nader uitwerken en in een breder kader plaatsen. Daarbij past ook een evaluatie van het lopende ENB. Verder neemt hij zich voor enkele niet eerder aangeroerde thema's te behandelen, zoals de uitbreiding van de NAVO. De reden om deze kwestie aan de orde te stellen is gelegen in de samenhang die bestaat tussen enerzijds de relatie van de EU en de partnerlanden en anderzijds de relatie van de Alliantie met deze landen. Daarnaast wil de AIV ingaan op het vraagstuk van de energiezekerheid.

8 De vier landen zijn: Armenië, Georgië, Moldavië en de Oekraïne.

## **Bijlagen**



**Buitenlandse  
Zaken**

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

Directie Integratie Europa  
Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag

*Datum* 7 november 2008  
*Kenmerk* DIE-1537/08  
*Blad* 1/2  
*Bijlage(n)*  
*Betreft* Bijstelling advies oostelijke bureu  
*C.c.*

*Auteur* DIE-EX@minbuza.nl  
*Telefoon* 070-348 5409  
*Fax* 070-348 56 84  
pj.kleiweg@minbuza.nl  
www.minbuza.nl

*Geachte heer Korthals Altes,*

In juli 2005 publiceerde de AIV, op verzoek van de regering, een advies over het toekomstige beleid van de Europese Unie met betrekking tot de oostelijke bureu na de uitbreiding met tien nieuwe landen uit Midden- en Oost Europa. De directe aanleiding voor deze adviesaanvraag was het beleidskader van de Europese Commissie uit mei 2004 voor de ontwikkeling van de relaties met de nieuwe oostelijke buurlanden van de uitgebreide Unie.

De ontwikkelingen in Georgië deze zomer hebben geleid tot hernieuwde politieke aandacht voor de Oostelijke Dimensie van het Europees Nabuurschapsbeleid. De Europese Commissie zal reeds in november 2008 komen met voorstellen voor een 'Oostelijk Partnerschap', waaraan de Europese Raad van maart 2009 zijn goedkeuring zal geven. Ook verschillende lidstaten (Tsjechië, Polen/Zweden) hebben voorstellen gedaan om de relatie met de oostelijke bureu te intensiveren. In dit licht zou de regering het op prijs stellen indien de AIV een (verkorte) bijstelling zou kunnen geven van zijn advies uit 2005.

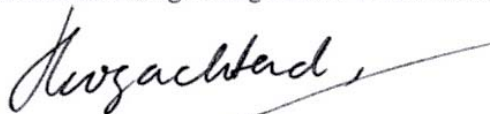
Bijzondere belangstelling gaat daarbij uit naar de volgende vragen:

1. Wat zou de meerwaarde zijn van het 'Oostelijk Partnerschap' boven de mogelijkheden die het Europees Nabuurschapsbeleid reeds biedt? Hoe verhoudt dit Partnerschap zich tot de notie van 'Partenariaat' zoals door het kabinet beschreven in de notitie inzake het Partenariaat die de Kamer op 14

mei 2008 toeging?

2. Het is voor de regering een gegeven dat enige vorm van toetredingsperspectief voor de oostelijke bureu niet aan de orde is. Wat zijn de mogelijkheden (instrumenten e.d.), binnen de kaders van het vigerende Europese nabuurschapsbeleid (ENB), om de betrekkingen met deze landen te intensiveren?
3. Wat zijn de lessen die een multilateraal samenwerkingsverband met de oostelijke bureu kan trekken uit de Unie voor de Mediterrane Regio?
4. Zou de Unie bij de inzet van haar instrumentarium moeten differentiëren tussen enerzijds de Oostelijke ENB-landen in de Kaukasus, en anderzijds Oekraïne, Moldavië en (op termijn, indien rechtsstaat en democratie zich ontwikkelen) Wit-Rusland? In hoeverre kan de samenwerking tussen de oostelijke bureu onderling worden versterkt?
5. Op welke wijze zou Rusland betrokken kunnen worden bij het voorziene Oostelijk Partnerschap?

Ik zie met belangstelling uit naar uw advisering.



Dr. M.J.M. Verhagen  
Minister van Buitenlandse Zaken



Vergaderjaar 2008–2009

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 763**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2008

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij tien fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Mededeling inzake Strategic Energy Review 2 (Kamerstuk 22 112, nr. 754);
2. Richtlijn inzake Energielabelling (Kamerstuk 22 112, nr. 755);
3. Mededeling Wind op Zee (Kamerstuk 22 112, nr. 756);
4. Richtlijn inzake olievoorraden (Kamerstuk 22 112, nr. 757);
5. Richtlijn inzake labelling banden (Kamerstuk 22 112, nr. 758);
6. Beschikking inzake een netwerk voor waarschuwing en informatie kritieke infrastructuur (CIWIN) (Kamerstuk 22 112, nr. 759);
7. Mededeling inzake wereldwijde monitoring voor milieu en veiligheid (GMES) (Kamerstuk 22 112, nr. 760);
8. Mededeling inzake Europees optreden op het gebied van zeldzame ziekten (Kamerstuk 22 112, nr. 761);
9. Verordening inzake gemeenschappelijk Visserijbeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 762);
10. Mededeling inzake Oostelijk Partnerschap.

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

## **Fiche: Mededeling inzake Oostelijk Partnerschap**

### **1. Algemene gegevens:**

*Voorstel:* Mededeling Oostelijk Partnerschap

*Datum Commissiedocument:* 3 december 2008

*Nr. Commissiedocument:* COM(2008) 823/4 final

*Pre-lex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=197721](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197721)

*Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:* [http://ec.europa.eu/governance/impact/cia\\_2008\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2008_en.htm)

*Behandelingstraject Raad:* De mededeling is genoemd tijdens de Europese Raad van 11–12 december en zal besproken worden tijdens de RWG COEST op 18 december 2008. Er worden conclusies voorzien voor de Europese Raad van maart 2009.

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Buitenlandse Zaken

### **2. Essentie voorstel:**

De mededeling bevat het voorstel om de relatie met de oostelijke nabuurschapslanden<sup>1</sup> te versterken door middel van de oprichting van een Oostelijk Partnerschap. Het Oostelijk Partnerschap heeft een tweeledig doel: versterking van de bilaterale betrekkingen en oprichting van een multilaterale structuur.

De versterking van de bilaterale betrekkingen zou moeten plaatsvinden door middel van:

- nieuwe contractuele betrekkingen binnen het kader van het huidige nabuurschapsbeleid in de vorm van associatieakkoorden
- diepere economische integratie door middel van diepe en veelomvattende vrijhandelsakkoorden die kunnen uitgroeien tot een nabuurschaps-economische gemeenschap
- versoepeling van personenverkeer en versterking van rechtsstaat en wetgeving
- versterkte samenwerking op het gebied van energievoorzieningszekerheid
- steun voor economische en sociale ontwikkelingen.

Ten behoeve van deze hervormingen zal een programma voor veelomvattende institutie-ontwikkeling worden opgezet.

De multilaterale structuur moet een forum gaan bieden voor informatie- en ervaringsuitwisseling van de oostelijke partners en ontwikkeling van gemeenschappelijke standpunten en activiteiten bevorderen. Multilaterale samenwerking kan plaatsvinden op vier beleidsterreinen: (1) democratie, goed bestuur en stabiliteit; (2) economische integratie en overname van EU-beleid; (3) energievoorzieningszekerheid (4) samenwerking op het gebied van cultuur, wetenschap en onderwijs. Enkele projecten, gefinancierd door IFI's, private sector en donoren, zullen het multilaterale forum versterken.

---

<sup>1</sup> Armenië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Georgië, Moldavië en Oekraïne. Het niveau van samenwerking met Wit-Rusland zal afhangen van de ontwikkeling van de EU-Wit-Rusland relatie.

Het multilaterale forum wordt op vier niveau's georganiseerd: (1) iedere twee jaar een bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders; (2) ieder voorjaar een bijeenkomst van ministers van buitenlandse zaken en marge van de RAZEB; (3) Twee maal per jaar een senior officials meeting

ten behoeve van de vier beleidsterreinen; (4) ondersteunende panels ten behoeve van de vier platforms.

### **3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete weten regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?**

Zoals aangegeven stelt de Commissie voor om een Oostelijk Partnerschap op te richten. Gezien de artikelen 179 en 181 EG, die de basis vormen voor het Europees Nabuurschapsbeleid, en ook de competenties van de EG op terreinen als bijvoorbeeld handel, bestaat er een bevoegdheid om het bedoelde Partnerschap voor te stellen. De subsidiariteit en proportionaliteit van het voorgestelde Partnerschap wordt, voorzover mogelijk, positief beoordeeld. Het nabuurschapsbeleid is veelomvattend, zowel wat betreft geografische reikwijdte als diversiteit aan onderwerpen. Op het niveau van de lidstaten zou lang niet zoveel tot stand kunnen worden gebracht. Een Oostelijk Partnerschap vormt een goede aanvulling op de bestaande programma's met de buurlanden en geeft daarnaast een nieuwe impuls aan de bestaande bilaterale en multilaterale samenwerking. De financiële gevolgen zijn als volgt: de Europese Commissie vraagt om EUR 600 mln voor de periode 2010–2013, waarvan EUR 250 mln door middel van herschikking binnen het ENPI budget. Het resterende bedrag (EUR 350 mln) zou moeten bestaan uit additioneel op te brengen middelen. Daarnaast komt er nog eens jaarlijks EUR 75 mln aan kosten bij als de visa van de betreffende landen gratis worden. Nederland is erg terughoudend over de noodzaak tot de voorgestelde ophoging van het budget. Deze ophoging vloeit niet direct voort uit kosten verbonden met nieuw uit te voeren projecten en beleid. Het is derhalve onduidelijk waarom deze ophoging gerechtvaardigd zou zijn. Nederland is van mening dat de financiële consequenties die voortvloeien uit het initiatief Oostelijk Partnerschap gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Eventuele extra middelen kunnen gevonden via de Europese Investeringsbank (EIB), de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) en (bilaterale steun via) het vrijwillige Neighbourhood Investment Fund (NIF). Nederland overweegt momenteel nog niet of het een extra bilaterale bijdrage in dit NIF zal storten. Financiële consequenties voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement conform de regels budgetdiscipline.

### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

Nederland staat positief tegenover het versterken van de betrekkingen met de oostelijke burens. Nederland en de EU hebben er belang bij om een ring van welvarende, democratische en stabiele staten om zich heen te hebben. Nederland en de EU hebben immers grote politieke, economische, veiligheids- en energie-belangen in deze regio. Voor Nederland is het belang van het Oostelijk Partnerschap vooral gelegen in de functie van aanjager voor het hervormingsproces in de betrokken landen, met bijzondere aandacht voor democratisering, versterking van de rechtsstaat, energie- en milieusamenwerking, criminaliteits- en corruptiebestrijding, en verbetering van het ondernemersklimaat.

Nederland is voornemens om op basis van de huidige voorstellen de volgende standpunten uit te dragen:

- Nederland is niet per definitie tegen het aanbieden van associatie-akkoorden aan de oostelijke ENP-partners. Echter hieraan moeten wel

voorwaarden worden verbonden op het gebied van democratisering, rechtsstaat, mensenrechten en een reële hervormingsagenda.

- Nederland zal een voorstel van de Commissie om met deze landen op termijn vrijhandelsovereenkomsten te sluiten, beoordelen vanuit een positieve grondhouding. Deze vrijhandelsakkoorden moeten aansluiten of voortbouwen op het multilaterale handelsstelsel. Overigens verwacht Nederland dat een aantal van deze landen voorlopig nog niet toe is aan een vrijhandelsakkoord.
- Een multilateraal forum geeft niet alleen meer zichtbaarheid aan de relaties van de EU met deze regio, maar kan ook de coherentie en samenwerking tussen de landen onderling versterken. Bijvoorbeeld op het gebied van energie, milieu, grensoverschrijdende criminaliteitsbestrijding of beheer van migratiestromen. Het Oostelijk Partnerschap kan een welkome aanvulling bieden op reeds bestaande samenwerkingsrelaties als regionale milieuverdragen, het VN ECE Environment for Europe proces en bestaande bilaterale relaties, vooral wanneer het Partnerschap aanknopingspunten biedt voor het in de samenwerking betrekken van NGO's, regionale milieucentra en financiële actoren.
- Nederland vindt visumfacilitatie voor deze landen politiek wenselijk, echter wel onder voorwaarden (evaluatie van de huidige visumfacilitatie-overeenkomsten, gelijktijdig afsluiten van terug- en overnameovereenkomsten, visumvrijdom alleen als lange termijnperspectief, handhaven van het principe dat visumaanvrager betaalt).
- Op dit moment experimenteert de EU met mobiliteitspartnerschappen met Moldavië en Georgië. Nederland wil de evaluatie daarvan afwachten voordat nieuwe partnerschappen worden aangegaan en voordat deze mobiliteitspartnerschappen worden opgenomen in de voorgestelde «mobility and security pacts». Nederland vraagt zich bovendien af of deze «mobility and security pacts» meerwaarde hebben ten opzichte van de huidige mobiliteitspartnerschappen, waar ook veiligheid in zou kunnen worden opgenomen.
- Tenslotte, hoewel dit in het voorstel van de Commissie niet wordt voorgesteld, blijft de Nederlandse regering van mening dat deze landen geen vorm van lidmaatschapsperspectief mag worden geboden. Deze landen – en de EU – zijn daar nog lang niet klaar voor. Nederland kan zich vinden in de formuleringen die in de mededeling worden gebruikt: *The EU will give strong support to these partners in their efforts to come closer to the EU <http://> en [The time has come ...] without prejudice to individual countries' aspirations for their future relationship with the EU.*

## Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\*

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

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

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

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

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

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

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

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