

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen

Nr. 73

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2008

Naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer van 19 oktober 2007 (kenmerk 07-BuZa-B-058) doe ik u, met het oog op de reis van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken naar Rusland, hierbij, mede namens de minister van Economische Zaken, een notitie over de betrekkingen met de Russische Federatie toekomen.

In de notitie wordt, zoals verzocht, onder meer ingegaan op de relatie tussen de EU en Rusland, de binnenlandse politieke situatie, de situatie van de mensenrechten, vraagstukken van veiligheidsbeleid en energie en de positie van Rusland in de regio. Vanzelfsprekend kan in dit kader geen sprake zijn van een uitputtend overzicht van de bilaterale en multilaterale betrekkingen met Rusland. Wel zal aandacht worden besteed aan de meest in het oog springende aspecten van deze relatie, mede in het licht van de actuele politieke ontwikkelingen. In de paragrafen 6 t/m 9 zullen beleidsvoornemens worden geformuleerd, waarna in de afsluitende paragraaf 10 de wijze waarop deze gestalte dienen te krijgen wordt behandeld. De beleidsvoornemens zullen de komende periode nader worden uitgewerkt en geconcretiseerd. U zult hier nader over worden geïnformeerd worden.

Een algemeen beeld van de betrekkingen tussen de EU en Rusland is geschetst in de brief van mijn ambtsvoorganger van 7 februari 2007 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 728), waarover ik met uw Kamer op 12 april 2007 uitvoerig van gedachten heb kunnen wisselen (waarvan verslag is gedaan in Kamerstuk 21 501-02, nr. 749).

Over het bezoek van de minister-president aan Rusland, begin november 2007, bent u geïnformeerd door het verslag dat hij u op 13 november 2007 toestuurde (Kamerstuk 31 200-3, nr. 9).

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

1. Inleiding

Nederland onderhoudt goede bilaterale betrekkingen met Rusland. Deze worden in eerste instantie bepaald door het economisch profiel dat Nederland als één van Ruslands grootste investeerders en handelspartners geniet, maar zij grijpen evenzeer terug op sterke historische banden. De kwaliteit van deze betrekkingen vertaalt zich in samenwerking op tal van overige terreinen, van cultuur en onderwijs tot justitie en binnenlandse zaken. Ten aanzien van de betrekkingen van het westen met Rusland doet zich thans echter een paradox voor: economische en commerciële relaties ontwikkelen zich ook hier voorspoedig, terwijl er op politiek en maatschappelijk terrein juist meer frictie ontstaat. Als actief lid van de internationale gemeenschap ondervindt Nederland uiteraard ook deze spanningen.

In deze context staat ons een duidelijk doel voor ogen ten aanzien van de ontwikkeling van onze betrekkingen met Rusland. Nederland streeft naar een duurzaam en breed partnerschap met Rusland, het grootste land op het Europese continent, met cruciale natuurlijke hulpbronnen, een groeiend economisch potentieel en een internationale positie als speler van formaat op het wereldtoneel. Nederland wil zich ervoor inspannen dat Rusland zich als een constructieve internationale partner opstelt, die zijn verantwoordelijkheden wil dragen en die respect heeft voor mensenrechten, democratie en de internationale rechtsorde. De goede bilaterale relaties die Nederland met Rusland onderhoudt kunnen hierbij behulpzaam zijn.

Naar de mening van de regering is het van belang het Russische zelfbeeld vanuit zijn historische context te begrijpen en te zien hoe dit zelfbeeld zich verhoudt tot het gesignaleerde spanningsveld. Vervolgens is het nodig te komen tot een realistische benadering ten behoeve van de verdere vormgeving van de betrekkingen met Rusland.

2. Het Russische historisch perspectief: de Jeltsin-jaren

De aanslag die in de jaren '90 is gepleegd op het Russische gevoel van eigenwaarde is nauwelijks te overschatten. De gemiddelde Rus zag in een korte tijdsspanne vrijwel alle zekerheden om zich heen worden weggeslagen, zag zijn levensstandaard dramatisch dalen, moest getuige zijn van een ongecontroleerde privatisering van staatsbezit en zag dat zijn land internationaal in feite slechts een figurantenrol speelde. Terwijl deze periode, die in wezen een aanvang nam onder Gorbatsjov, in het westen werd beschouwd als de geboorte van een breed gedragen, op westerse leest geschoeide democratie in Rusland, is zij in menig opzicht te beschouwen als een atypische tussenfase in Ruslands jongste geschiedenis. Waar moderniseringspogingen in Rusland traditioneel sterk centralistisch van karakter zijn en veelal een eigen, uniek «Russisch» patroon volgen, leunde president Jeltsin aanvankelijk zwaar op westers advies en gaf zijn beleid juist ruimte aan middelpuntvliepende krachten in de nieuwe Federatie. Deze jaren hebben in het land zelf de overtuiging doen postvatten dat de uit het westen «geïmporteerde» democratie in de Russische context staat voor wetteloosheid, instabiliteit, roofoverval en zelfs moreel verval. De eerste, dramatisch verlopen oorlog in Tsjetsjenië (1994–96) droeg bij aan dit beeld van ontredde Rusland.

In de Russische publieke opinie leeft breed de opvatting dat de Jeltsinperiode ook de internationale positie van Rusland heeft aangetast. Hieruit komt een sterk besef voort van internationale miskennis van de plaats die Rusland in de wereld toekomt.

Bij de beoordeling van de internationale positie van Rusland wordt overigens soms voorbijgegaan aan het feit dat formeel de Russische positie

nooit in het geding is geweest: Rusland was en is een permanent lid van de Veiligheidsraad van de VN en de G-7 is uitgebreid met Rusland tot de G-8. Tevens is Rusland in 1997 een partnerschap met de NAVO aangegaan. Ook heeft Rusland een aantal belangrijke stappen gezet om zich verder te committeren aan de bredere internationale rechtsorde, zoals het Russische lidmaatschap van de Raad van Europa. De contractuele relatie met de EU, waarin naar deze rechtsorde wordt verwezen, dient ook in dit licht te worden gezien.

Dit is in de eigen perceptie echter iets geheel anders dan de status van militaire supermacht die de Sovjetunie een generatie geleden had. In de praktijk kon Rusland zijn visie in de negentiger jaren dan ook niet tot gelding brengen, zoals onder meer bleek uit de uitbreiding van de NAVO en de Kosovo-oorlog in 1999.

3. Ontwikkelingen in de rechtsorde en de mensenrechtensituatie

Met de komst van president Poetin is van meet af aan gewerkt aan herstel van de macht en de integriteit van de Russische staat. Om te beginnen werd in Tsjetsjenië een voorlopig einde aan een separatistische opstand gemaakt. De regio's, die onder Jeltsin steeds meer zeggenschap naar zich toe hadden getrokken, zijn gaandeweg weer onder het gezag van Moskou gebracht. Gouverneurs worden niet langer lokaal gekozen maar centraal benoemd en het nieuwe proportionele kiesstelsel voorziet slechts in kandidaatstelling voor het parlement via centraal geregistreerde partijen, waarmee zetels niet langer kunnen worden ingenomen door onafhankelijke kandidaten uit de regio's. Ook in de economie is, na een aantal jaren van actief hervormingsbeleid, stevig ingegrepen, onder meer door economische oligarchen de wacht aan te zeggen en een re-nationaliseringsprogramma in strategische sectoren van de economie door te voeren, in eerste instantie in de energiesector. Door nieuwe presidentiële bevoegdheden m.b.t. benoeming en ontslag van rechters is de rechterlijke macht weer minder onafhankelijk geworden. Een en ander ging in toenemende mate gepaard met kritiek op zowel het beleid van president Jeltsin als tegen het westen in het algemeen, al was het maar om het eigen karakter van het beleid onder president Poetin kracht bij te zetten.

In dit proces zijn veel van de democratische verworvenheden c.q. uiterlijkheden uit de jaren '90 onder druk komen te staan. Met behulp van een snel gegroeid veiligheidsapparaat zijn radio en televisie vrijwel volledig onder controle van het Kremlin gebracht, is de manoeuvreerruimte voor politieke oppositie sterk aan banden gelegd en worden niet-gouvernementele organisaties scherp in de gaten gehouden en in hun werkzaamheden gehinderd door invoering van vergaande administratieve eisen. Dit heeft geresulteerd in een gebrek aan democratische controle op de staat. Tegelijkertijd heeft Rusland als lid van de Raad van Europa (en als deelnemende staat in de OVSE) echter ook verplichtingen op zich genomen die belangrijk zijn voor de uitoefening van burger- en politieke rechten. Russische burgers vinden inmiddels de weg naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg. Hoewel de naleving en uitvoering van de aangegane verplichtingen soms tekortschieten, is er dus ook een belangrijke politieke en maatschappelijke dynamiek in gang gezet, die niet meer weg te denken is uit de Russische samenleving.

In de visie van de Russische regering is in deze context een compromis gevonden in de vorm van een «eigen weg». Daar waar bijvoorbeeld Nederland de universaliteit van mensenrechten vanzelfsprekend acht, geeft Rusland tot dusver op eigen wijze gestalte aan de invulling van democratie en mensenrechten, maar ook aan de werking van de vrije markt.

Deze nieuw verklaarde «soevereiniteit» van de Russische democratie kwam recent nog tot uitdrukking in de Doema-verkiezingen van december 2007, die door velen als niet in overeenstemming met internationale normen van vrijheid en eerlijkheid zijn gekwalificeerd en die slechts in beperkte mate door internationale waarnemers konden worden bijgewoond.

Meer in het algemeen raakt westerse kritiek op de mensenrechtensituatie en de kwaliteit van de democratische rechtsorde in Rusland gevoelige snaren, mede omdat deze als oneigenlijke bemoeienis wordt beschouwd en inmenging in binnenlandse aangelegenheden. De politieke omwentelingen in Georgië in 2003 en Oekraïne in 2004 (waarachter buitenlandse bemoeienis wordt verondersteld) hebben in deze context een grote invloed gehad in Rusland. NGO's die zich, al dan niet met buitenlandse hulp, manifesteren op het terrein van democratisering en mensenrechten worden nauwlettend in de gaten gehouden.

De Russische autoriteiten onderkennen het belang van het bredere proces van voortgaande hervormingen, zij het dat volgens hen het respect voor de grondrechten en de ontwikkeling van de rechtsorde in Rusland slechts geleidelijk kunnen worden vormgegeven. Rusland vraagt hier begrip voor. Ook hier geldt de sterke overtuiging om vanuit een eigen behoefte dit ingrijpende proces gestalte te geven; niet omdat het westen dit zou voorschrijven. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat ook Russische politici zeggen «civil society» en NGO's te willen versterken als mogelijke controleurs van het optreden van de autoriteiten. Maar op eigen wijze, zonder buitenlandse bemoeienis en met inachtneming van Russische omstandigheden en gebruiken. De kritische houding van de Russische regering ten aanzien van NGO's is dus niet alleen ingegeven door hun onafhankelijke karakter, maar ook door het (al dan niet vermeende) feit dat zij buitenlandse steun genieten. Nederland blijft overigens activiteiten van Russische NGO's in het kader van het MATRA-programma ondersteunen.

4. Sociaaleconomische uitdagingen

President Poetin heeft gedurende zijn twee ambtstermijnen (2000–2008) de Russische Federatie nieuw leven ingeblazen en is tegemoet gekomen aan de sterke behoefte om, na jaren van instabiliteit en achteruitgang, een gevoel van eigenwaarde te herwinnen en respect af te dwingen. Gedragen door sterk gegroeide energie-inkomsten en een forse toename van zowel binnenlandse als buitenlandse kredietverlening heeft Rusland zich ontwikkeld tot een in economisch aanzien gegroeide mogendheid die internationaal weer volop meetelt. De sterke groeicijfers beginnen langzaam maar zeker in steeds bredere sectoren van de Russische economie positieve effecten te genereren, hetgeen bijdraagt aan de populariteit van de president.

De huidige hoogconjunctuur die Rusland doormaakt en het zelfvertrouwen van de Russische leiders laten onverlet dat het land met formidabele uitdagingen wordt geconfronteerd. Om er slechts enkele te noemen: de hoognodige diversificatie van de economie en het daarmee terugdringen van importafhankelijkheid, een dringende behoefte aan grootschalige investeringen en buitenlandse technologie in de energiesector (gas, olie, elektriciteit, stadsverwarming) om aan de groeiende vraag te kunnen voldoen, de verdelingsproblematiek die economische groei met zich meebrengt, modernisering van de binnenlandse infrastructuur (incl. woningbouw), het verbeteren van de volksgezondheid, het vraagstuk van de snelle bevolkingsafname en modernisering van de strijdkrachten.

Het blijft een opgave een zo groot land met zoveel etnische diversiteit te besturen. De doorgevoerde centralisatie van de macht heeft het gezag van

Moskou in de regio's weliswaar versterkt, maar de doelmatigheid, objectiviteit en verantwoording van het bestuurlijk handelen aan het volk zijn nog steeds problematisch, zoals ook de corruptie welig tiert en sprake blijft van belangenverstrengeling tussen de publieke sector en particuliere belangen. Alleen door een verdere ontwikkeling van de nog jonge democratie, de rechtsstaat en actieve maatregelen om machtsmisbruik tegen te gaan kan de werking van de staat op den duur beantwoorden aan de behoeften van de bevolking en de markt.

5. Russisch buitenlands beleid anno 2008

Op buitenlandspolitiek terrein laat de hernieuwde gedaante die Rusland heeft aangenomen zich sterk voelen. Dit komt tot uiting in een «autonoom» geformuleerde, dus «niet opgelegde» visie op het buitenlands beleid. Rusland baseert zich formeel weliswaar op democratische waarden en marktwerking, maar benadrukt zijn eigen weg. Internationale verplichtingen kunnen in deze visie dan ook maar ten dele of onder voorwaarden worden overgenomen.

Dat dit gemakkelijk kan leiden tot fricties is inmiddels in de afgelopen jaren al wel gebleken: contracten voor energiewinning zijn onder druk heronderhandeld, onderdelen van de internationale veiligheidsarchitectuur worden ter discussie gesteld en de implementatie van bepaalde internationale overeenkomsten waaraan Rusland tien jaar geleden nog constructief meewerkte, wordt moeilijker. Vanuit Russisch perspectief is dit voor de hand liggend omdat naar het huidige oordeel destijds te weinig met legitieme Russische belangen rekening is gehouden en Rusland niet in een positie verkeerde de respectering daarvan af te dwingen. Thans is dat in de Russische visie anders.

De Russische buitenlandspolitieke filosofie zegt gebaseerd te zijn op de vooronderstelling dat in de globaliserende wereld van na de Koude Oorlog alleen een non-confrontationeel buitenlands beleid succesvol kan zijn. Daarbij streeft Rusland naar flexibele vormen van *collectief* leiderschap, gebaseerd op onderling begrip voor elkaars belangen. Hierbij zou in eerste instantie een rol weggelegd zijn voor de twee oude supermachten, de VS en Rusland, die een bijzondere verantwoordelijkheid hebben voor de wereldwijde stabiliteit, maar in toenemende mate ook voor de EU: in de Euro-Atlantische zone zou een «drievoudig concert» tot stand moeten worden gebracht, waarbij de VS, de EU en Rusland op *gelijkwaardige* wijze samenwerken. Uitgaande van gezamenlijke analyse en besluitvorming zou vervolgens gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de internationale stabiliteit kunnen worden gedragen. Positieve voorbeelden van constructies waarin dit mogelijk is zijn de VNVR, de G-8 en de NAVO-Rusland Raad. In die gremia is besluitvorming alleen mogelijk indien op Russische betrokkenheid en medewerking kan worden gerekend; de internationale positie van Rusland is daarmee verzekerd. De noties van collectiviteit en gelijkwaardigheid reflecteren ook hoezeer de behoefte aan erkenning meespeelt in de buitenlandspolitieke agenda die Rusland nastreeft.

Een bijzonder terrein waarop naar Russische mening het beginsel van gelijkwaardigheid wordt geschonden, vormt het terrein van *democratie en mensenrechten*. Op dit vlak zijn Rusland naar eigen zeggen in de laatste jaren van de vorige eeuw wezensvreemde standaarden opgedrongen. In het kader van de OVSE wordt hierbij vooral bedoeld op de activiteiten van ODIHR ten aanzien van de organisatie van vrije en eerlijke verkiezingen. Dit orgaan, dat zou moeten handelen op basis van verzoeken van de OVSE-landen dan wel van de Permanente Raad (met collectieve besluitvorming), stelt zich volgens Moskou op als een onafhankelijk, autonoom orgaan en zou zich in de praktijk lenen voor politiek geïnspireerd misbruik.

Daarmee zou een fundamenteel principe van gelijkwaardige samenwerking in OVSE-kader worden geschonden. Bij OVSE-hervormingen zou in de Russische visie dan ook het intergouvernementele gezag van de collectieve besluitvorming moeten worden versterkt c.q. hersteld, en zou ODIHR onder politieke controle van de Permanente Raad moeten worden gebracht. Nederland deelt deze visie niet.

Dit geldt, mutatis mutandis, eveneens voor de Raad van Europa waar Rusland zich niet automatisch aansluit bij de, voorheen min of meer vanzelfsprekende, consensus over normen en waarden op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Zo blokkeert het land voorts nog noodzakelijke hervormingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Ook hier mag begrip voor Russische nationale belangen niet leiden tot afzwakking van de afspraken waar alle 47 lidstaten zich aan hebben gebonden.

In de ook door president Poetin nadrukkelijk uitgedragen nieuwe Russische visie op de internationale politieke ordening, speelt kritiek op het optreden van de VS een rol. Daar waar sprake is van het gebruik van geweldsmiddelen zijn de grenzen van het unilateralisme voor Rusland duidelijk aangetoond (Irak). Daarom moet nu het respect voor collectieve veiligheid worden versterkt en alle gewapend optreden exclusief worden gesanctioneerd door de Veiligheidsraad van de VN, waarin Rusland als een gelijkwaardige partner aanzit. Indien het Russische optreden en de Russische inzet in de VN in bredere zin worden beschouwd, valt echter op dat hier niet als zodanig de versterking van dit bij uitstek multilaterale orgaan wordt nagestreefd. Veeleer gaat het om het aanwenden van de Veiligheidsraad, waar met het wapen van het vetorecht in de hand Rusland wil voorkomen dat de Veiligheidsraad besluiten neemt die strijdig zijn met het Russische belang.

Op het terrein van sociaaleconomische onderwerpen binnen de VN beschouwt Rusland zich als tegenwicht tegen de overheersende positie van de VS en EU en werpt zich op als belangenbehartiger van de ontwikkelingslanden. Onderwerpen als globalisering, eerlijker internationale economische betrekkingen, mogelijke externe bemoeienis van buitenaf (lees: buitenlandse donoren) met nationaal beleid worden aangegrepen om de standpunten van de ontwikkelingslanden (G-77) te steunen. Rusland is tot nu toe geen voorstander van hervormingen van de VN op ontwikkelingsterrein, zoals het «One UN»-concept. Rusland vreest dat een krachtiger VN haar ontwikkelingsactiviteiten in toenemende mate zal onttrekken aan intergouvernementeel toezicht. Ook vindt het dat de eigen regering moet bepalen welke activiteiten de VN ter plaatse moet uitvoeren, zonder een speciale rol daarbij voor NGO's. Voor deze houding bestaat ontegenzeggelijk een beleidsmatige basis: de Russische weerzin tegen internationale bemoeienis met interne aangelegenheden vindt weerklank bij een groot deel van het VN-lidmaatschap, vooral de ontwikkelingslanden.

Op *veiligheidspolitiek* terrein gaat Rusland sterk uit van de eigen geopolitieke strategische belangen, waarbij het in de jaren '90 verloren gegaan terrein wenst terug te winnen. Hierbij worden veel veiligheidspolitieke dossiers geplaatst in het kader van een geopolitieke concurrentiestrijd met de VS. Dit geldt ten aanzien van de benadering van wapenbeheersing, de Amerikaanse raketverdedigingsplannen, Amerikaanse bases in Oost-Europa, maar ook de verhouding tot de buurlanden en de oplossing van bevroren territoriale conflicten in die regio.

Deze vraagstukken worden door Moskou in onderling verband gezien, waarbij ernaar wordt gestreefd de inhoudelijke dialoog over de oplossing

ervan in eerste instantie bilateraal met de Verenigde Staten te voeren. De NAVO wordt hierbij vooral gezien als een verlengstuk van het Amerikaanse beleid en de EU wordt voorlopig op deze terreinen nog niet als een serieuze buitenlandspolitieke speler beschouwd.

Rusland toont ten slotte bijzondere belangstelling voor het zogenaamde *nabije buitenland*, de benaming voor de Rusland omringende voormalige sovjetstaten, onder meer vormgegeven in het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS). Enerzijds is het realistischer geworden ten aanzien van de beperkte maakbaarheid van het GOS, omdat de meeste lidstaten zich inderdaad doorgaans onafhankelijk opstellen. Anderzijds heeft Rusland er aanzienlijke economische en politieke invloed, met het bestaan van Russische minderheden en betrokkenheid bij de bevroren territoriale conflicten in Georgië, Azerbeidzjan en Moldavië. Rusland gebruikt zijn economische positie om indien gewenst deze landen onder druk te zetten. Vooral de relaties met buurland Georgië zijn gespannen, niet in de laatste plaats vanwege de NAVO-ambities van de onlangs herkozen president Saakasjvili. Ook de relatie met Oekraïne, dat langdurig in een politieke impasse heeft verkeerd, maar waar de recent aangetreden regering-Timosjenko een formeel verzoek tot Membership Action Plan-status bij de NAVO heeft ingediend, zou wederom kunnen verslechteren. Het feit dat ook de EU voor de meeste van deze staten een Europees Nabuurschapsbeleid heeft ontwikkeld c.q. een speciale strategie formuleert (Centraal-Azië) bevestigt de Russische indruk dat er sprake is van toenemende westerse bemoeienis bij zijn onmiddellijke buurlanden.

6. Uitgangspositie voor de betrekkingen met de Russische Federatie

Het gaat tegen deze achtergrond dus om de vraag hoe Rusland in de hierboven geschetste omstandigheden het best kan worden geëngageerd, hoe te stimuleren dat Rusland zich opstelt als een actieve, constructieve en verantwoordelijke partner. Dit betekent dat de eerder signaleerde paradox, nl. veel gemeenschappelijke belangen, maar relatief weinig overeenstemming over de benadering daarvan, moet worden opgeheven.

Dit vergt in eerste instantie dat wij onze ambities ten aanzien van deze betrekkingen op een realistisch niveau brengen. Wij dienen uit te gaan van Rusland zoals het zich thans voordoet – inclusief zijn tekortkomingen – en daarnaar te handelen. Daarbij dienen wij te beseffen dat Rusland slechts op eigen voorwaarden een partnerschap met het westen wil aangaan. Het toenemend aantal gemeenschappelijke belangen nodigt er toe uit om constructief samen te werken. Door deze samenwerking zal het onderling vertrouwen gestaag groeien, hetgeen positief zal kunnen uitwerken op onze betrekkingen met Rusland in de volle breedte. Dit biedt ook ruimte voor een openhartige dialoog over belangrijke meningsverschillen. Zo is overeenstemming nodig over een aantal uitgangspunten, zowel ten aanzien van principes van marktordening, mededinging en handel (incl. markttoegang en investeringsvoorwaarden), rechtsstaat en rechtsgang als ten aanzien van non-proliferatiebeleid en wapenbeheersing.

Vanuit Europese optiek zal een belangrijke toetssteen voor de toekomst van de economische betrekkingen zijn of Rusland toetreedt tot de WTO. Op energiegebied zal moeten blijken in hoeverre Rusland zich wil conformeren aan regels van de Europese interne markt. Ook op veiligheids-politiek gebied is de ontwikkeling van de Russische opstelling een belangrijke toetssteen, zoals de opstelling op het gebied van conventionele wapenbeheersing. Vanzelfsprekend zijn hierbij de rol van de VS en de staat van de Russisch-Amerikaanse betrekkingen ook van groot belang.

7. Bilaterale betrekkingen

Nederland geniet goede *bilaterale betrekkingen* met de Russische Federatie, zoals recent nog bleek tijdens het staatsbezoek van president Poetin aan Nederland in 2005 en het bezoek van premier Balkenende aan Moskou in november 2007. Deze relatie, die vrijwel alle beleidsterreinen omvat, wordt in hoge mate bepaald door het economisch profiel van Nederland als één van Ruslands grootste investeerders en handelspartners. Dit leidt zonder meer tot een speciale band die tot uitdrukking komt in de ruime aandacht die Nederlandse politici en zakenmensen tot op het hoogste niveau ten deel valt. Rusland beschouwt Nederland derhalve als een serieuze partner. Met een voorziene aanhoudende economische groei en toenemende binnenlandse vraag in Rusland is er ruimte om deze relatie verder te ontwikkelen, waarbij in het kielzog van grote bedrijven een rol is weggelegd voor het MKB.

Nederlandse ondernemers in Rusland zien inmiddels niet slechts kansen in grote steden als Moskou en Sint Petersburg, maar richten zich de laatste jaren ook op Russische regio's. Diverse Russische regio's zijn, gevoed door de snelle economische groei die ook zij doormaken, actief op zoek naar buitenlandse zakenpartners (investeerders, leveranciers en afnemers) en/of naar specifieke technologie en expertise. De Nederlandse overheid is hier alert op en staat open voor het aanknopen van contacten met Russische regio's. De recente opening van een «Netherlands Business Support Office» in de stad Jekatarinburg (regio Sverdlovsk, Oeral) past in deze regionale focus van Nederland.

Nu Nederland zich voorbereidt op de overgang van zijn rol als gas-exporteur naar gasdistributeur in Europa, zijn ook voor Nederland de *energierelaties* met Rusland van groot belang. Nu reeds importeert Nederland 4 miljard kubieke meter gas per jaar uit Rusland. De recente overeenkomst tussen Gasunie en Gazprom (november 2007) is in dit licht een belangrijke stap. Met deze overeenkomst heeft Gasunie een aandeel van 9% verworven in de Nordstream-gaspijpleiding. Deze pijpleiding zal de Russische en Noord-West Europese gasmarkten rechtstreeks met elkaar verbinden. Op zijn beurt kan het Russische Gazprom een aandeel van 9% verwerven in de Balgzand-Bacton-Pijpleiding. Hierdoor verkrijgt Gazprom ook een aandeel in de transportleiding die aansluiting geeft op de gasmarkt van het Verenigd Koninkrijk.

Nederland is voor Rusland echter niet alleen een vragende, maar ook een biedende partij. Een groot aantal Nederlandse bedrijven is actief in Rusland. Vele daarvan zijn actief in de *upstream* energiesector (exploratie en productie) en in de daaraan gerelateerde service-industrie (logistiek, transport en distributie, maritieme technologie), maar *downstream* (raffinage, verkoop) nemen ook Nederlandse activiteiten toe. Nederland heeft op dit terrein aan Rusland de nodige kennis en expertise te bieden. Dit komt onder andere tot uiting in een Memorandum of Understanding dat Nederland heeft met Rusland op het gebied van uitwisseling van kennis en ervaring op het gebied van energiebesparing. Buitenlandse investeringen en expertise zijn op korte termijn benodigd om de Russische olie- en gasproductie op peil te houden. Dat vergt overigens wel een verdere verbetering van het investeringsklimaat in Rusland en meer transparantie en rechtszekerheid.

De hechte economische banden (naast de groeiende energiesamenwerking verdient uiteraard ook de agro-industriële sector speciale vermelding) stellen Nederland in staat ook op andere terreinen intensieve contacten te onderhouden. De feestelijke herdenkingen van het bezoek van Peter de Grote aan Nederland (1997) en van het 300-jarig bestaan van

St. Petersburg (2003) hebben de traditioneel intensieve bilaterale samenwerking op tal van terreinen belangrijke impulsen gegeven. De breedte van onze bilaterale betrekkingen wordt overigens weerspiegeld in een Gemeenschappelijk Actie Programma, dat het institutionele raamwerk vormt voor tal van samenwerkingsactiviteiten van verschillende ministeries, bijvoorbeeld die van Verkeer en Waterstaat, van Justitie en van Binnenlandse Zaken.

Ook op breder maatschappelijk gebied vinden steeds vaker contacten en uitwisselingen plaats, die onder meer in het kader van het MATRA-programma van overheidswege worden ondersteund. Deze maatschappelijke samenwerking vormt onderwerp van overleg met de Russische autoriteiten, die zoals hierboven aangegeven, met bijzondere aandacht de activiteiten van buitenlandse of door het buitenland gesteunde NGO's volgen.

Nederland zal deze goede betrekkingen met Rusland blijven gebruiken om zorgen aan de orde te stellen op het gebied van de democratische rechtsorde en mensenrechten.

8. Multilaterale betrekkingen: de Europese Unie en Rusland

Van de *multilaterale betrekkingen* vraagt de relatie van de EU met Rusland in eerste instantie de aandacht. De EU is verreweg de grootste handelspartner van Rusland, mede als gevolg van de grote energie-exporten van Rusland. De formele relatie wordt thans bepaald door de Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst (PSO) uit 1997, een belangrijk juridisch kader dat dient te worden vernieuwd en uitgebreid. Hiernaast bestaan de vier Gemeenschappelijke Ruimten op het gebied van economie, vrijheid veiligheid en justitie, externe veiligheid en wetenschap en onderwijs. In deze context zijn er talrijke werkgroepen op expertniveau, waarin wordt gewerkt aan de intensivering van de betrekkingen tussen de EU-27 en haar grootste buurland. Deze werkzaamheden verlopen echter moeizaam als gevolg van conceptuele verschillen.

Het onderhandelingsproces over een nieuw strategisch samenwerkingsakkoord tussen de EU en Rusland is in het afgelopen jaar niet van start gegaan, mede als gevolg van bilaterale geschillen van enkele EU-lidstaten met Rusland. Deze geschillen lijken inmiddels voor een goed deel te zijn of te worden opgelost, zodat het naar verwachting binnenkort mogelijk zal zijn met de formele onderhandelingen te beginnen. Nederland is hiervan ene sterk voorstander. Deze onderhandelingen zullen complex en daardoor vermoedelijk ook langdurig zijn. Na toetreding van Rusland tot de WTO zal een vrijhandelsakkoord onderdeel kunnen uitmaken van de nieuwe PSO.

Nederland streeft in de verdere ontwikkeling van de relatie tussen de EU en Rusland naar duurzaamheid en de lange termijn, gezien het groeiend aantal gemeenschappelijke belangen. Dit veronderstelt dat noch de actualiteit van de dag, noch de lidstaat met het grootst aantal bilaterale geschilpunten het tempo van ontwikkeling van die relatie bepaalt. Gemeenschappelijke Europese belangen moeten voorop staan. Als sprake is van een dergelijke balans zullen voor Rusland minder makkelijke onderwerpen op zinvolle wijze ter tafel kunnen komen.

Het is voor Nederland zaak in EU-verband aansluiting te vinden bij die lidstaten die een dergelijke pragmatische, op de lange termijn gerichte benadering voorstaan. Daarbij blijft het van fundamenteel belang dat de EU zich manifesteert als een zelfstandige internationale actor die handelt op basis van een rechtsorde, hetgeen de spelregels van strategische samenwerking bepaalt. Immers niet alleen op politiek en economisch

gebied, maar ook voor samenwerking op het gebied van justitie en interne veiligheid zijn de noodzakelijke rechtsstatelijke waarborgen in de betrekkingen met Rusland van belang.

Eén van de instrumenten waarover de EU in dit kader beschikt is de tweejaarlijkse EU-Rusland mensenrechtendialoog. Nederland zal zich ervoor inspannen dat deze dialoog serieus wordt gevoerd. Het onderwerp mensenrechten maakt overigens deel uit van vrijwel alle geïnstitutionaliseerde bilaterale en EU-contacten en consultaties met Rusland en doorgaans vinden deze besprekingen in een constructieve sfeer plaats. Hierbij worden onder meer thema's als mediavrijheid, versterking van de rechtsstaat, xenofobie en de mensenrechtensituatie in de Noord-Kaukasus besproken. Opvallend is overigens dat Rusland hierbij steeds vaker mensenrechtenkwesties binnen de lidstaten van de EU aan de orde stelt.

Wat betreft het Europese Nabuurschapsbeleid zal Rusland ervan moeten worden overtuigd dat dit voor de Europese Unie geen «zero-sum game» is: de EU heeft er belang bij dat Rusland en de EU beide goede relaties hebben met hun gezamenlijke bureu, en dat deze landen zich in vrijheid verder kunnen ontwikkelen.

Het streven van Nederland blijft ook gericht op een goede energierelatie tussen Rusland en Europa. Rusland zal de grootste energieleverancier van Europa blijven op grond van zijn reserves, terwijl Europa de grootste afzetmarkt voor Rusland zal blijven, ondanks toenemende exporten naar Azië. De Russische economie is in hoge mate afhankelijk van inkomsten uit de export van energie naar Europa. Voor een verdere intensivering van deze relatie is aansluiting bij internationale juridische kaders van beide zijden nodig. Nederland blijft daarom belang hechten aan de Russische ratificatie van het Energiehandvestverdrag (EHV), dat bijdraagt aan samenwerking, vrijhandel en investeringsbescherming. Het feit dat Rusland het EHV vooralsnog niet wenst te ratificeren behoeft aandacht bij de strategiediscussie die in EHV-kader binnenkort van start zal gaan.

Daarnaast blijft Nederland hechten aan het voeren van een energiedialoog tussen de EU en Rusland en, meer in het algemeen, binnen het Internationale Energie Forum. Binnen deze kaders zal het belang van openheid, transparantie, non-discriminatoire markttoegang alsmede van het investeringsklimaat worden benadrukt. Voor de werking van de interne markt is het derde pakket liberalisatievoorstellen van de Europese Commissie met bijbehorende mededingingsvoorwaarden van groot belang. Het voltooiën van de interne markt voor energie, zowel voor wat betreft regulering als interconnectiviteit van pijpleidingen en netwerken, zal een eenduidig regime kunnen opleveren dat naar buiten toe een goede uitgangspositie biedt en intern, bijvoorbeeld in geval van noodsituaties, de nodige solidariteit kan waarborgen. Op basis hiervan wordt een helder kader geboden waarbinnen eventuele Russische participatie in de Europese interne markt kan plaatsvinden.

9. Multilateraal veiligheidsbeleid

Op het gebied van conventionele wapenbeheersing in Europa streeft Rusland naar een correctie van de situatie die met het CSE-verdrag en het Aangepaste CSE-verdrag is ontstaan. In Russische optiek is hierbij inderijd te weinig met Russische belangen rekening gehouden. Dit geldt ook de «Istanboel-verplichtingen» die voorschrijven dat Rusland zijn troepen uit Georgië en Moldavië terugtrekt. Toen het afgelopen jaar hierover geen overeenstemming kon worden bereikt, zag Rusland hierin aanleiding de uitvoering van zijn verplichtingen onder het CSE-verdrag op te schorten. Nederland heeft als depositaris van bovengenoemde verdragen een

speciale verantwoordelijkheid om te zorgen dat dit wapenbeheersingskader niet verloren gaat, wat zou kunnen leiden tot ondoorzichtigheid en instabiliteit. Dit laat onverlet dat na inwerkingtreding van het Aangepaste CSE-verdrag gesproken zou kunnen worden over een verdere aanpassing van het conventionele wapenbeheersingsregime.

Ook de Amerikaanse plannen voor plaatsing van onderdelen van een nationaal systeem van raketverdediging in Midden-Europa hebben tot negatieve reacties in Moskou geleid. Amerikaanse initiatieven om te werken aan een meer gezamenlijke aanpak, al dan niet gekoppeld aan systemen waarover in de NAVO en de NAVO-Rusland Raad wordt gesproken, hebben vooralsnog niet tot resultaat geleid. Het blijft echter in Nederlandse optiek wenselijk te proberen tot een gezamenlijke benadering van deze problematiek te komen, dat wil zeggen: samen met Rusland.

Nederland zal ernaar blijven streven in de NAVO-Rusland Raad tot een meer gezamenlijke aanpak van veiligheidspolitieke problemen te komen. De realiteit gebiedt echter er voorlopig vanuit te gaan, dat bij de huidige spanningen tussen de VS en Rusland zulks slechts beperkt mogelijk zal zijn.

Naast samenwerking op het terrein van het tegengaan van risico's van terrorisme, is het de afgelopen jaren ook goed mogelijk gebleken samen te werken met Rusland op het gebied van non-proliferatie van massavernietigingswapens. Naast een bilaterale Amerikaans-Russische dialoog hierover, komt dit ook in bredere multilaterale kaders nadrukkelijk aan de orde. Samenwerking blijkt hier soms eenvoudiger dan op andere terreinen, hoewel Russische commerciële belangen (bijvoorbeeld de levering van nucleaire brandstof aan Iran) een complicerende factor kunnen vormen. Ten slotte blijft het van belang om samen met Rusland te werken aan nucleaire en chemische ontwapening, aangezien oude voorraden en verouderde systemen ook een gevaar kunnen vormen voor de gemeenschappelijke veiligheid en het milieu.

Bij de komende onderhandelingen over een nieuw strategisch samenwerkingsakkoord tussen de EU en Rusland (als opvolger van het Partnerschaps- en Samenwerkingsakkoord) zal in Nederlandse optiek speciale aandacht moeten worden besteed aan de samenwerking op veiligheidspolitiek gebied. Deze samenwerking, gebaseerd op enkele terreinen die zijn geïdentificeerd in de Gemeenschappelijke Ruimte voor Externe Veiligheid, is thans zeer beperkt. Wanneer de EU een sterker Europees Veiligheids- en Defensiebeleid zal hebben ontwikkeld, biedt dit nieuw uitzicht op concrete samenwerking met Rusland.

Ook in overige multilaterale fora waarvan Rusland deel uitmaakt (zoals de Raad van Europa en de OVSE) zal rekening moeten worden gehouden met de eerder in deze notitie geschetste Russische inzet. Ook hier zal het motto moeten zijn «samenwerking waar mogelijk en kritiek waar nodig» waarbij ervoor moet worden gewaakt dat multilateraal *acquis* door Russisch toedoen geweld wordt aangedaan.

10. Conclusie en handelwijze n.a.v. de beleidsvoornemens

Rusland heeft uitgesproken opvattingen over de eigen, legitieme positie in de internationale arena en draagt deze visie consequent en krachtig uit. Dat scheidt duidelijkheid, maar maakt het niet noodzakelijkerwijs eenvoudiger om het partnerschap in de door ons gewenste richting verder te ontwikkelen. Er is een paradox tussen het bestaan van veel gemeenschappelijke belangen, maar relatief weinig overeenstemming over de benadering daarvan. Zoals aangegeven in paragraaf 6 noopt dit tot een realis-

tische benadering van onze betrekkingen. Rusland zal zich niet zonder meer ontwikkelen tot een democratie als de onze. Wij moeten er van uitgaan dat er onderwerpen zijn waarover verschillen van inzicht blijven bestaan, maar waarover wij wel met elkaar in gesprek willen blijven, of het nu rechtsstatelijke, economische of buitenlandspolitieke kwesties betreft.

Het door Nederland gewenste brede en duurzame partnerschap met Rusland kan het best worden ontwikkeld op basis van concrete samenwerking op terreinen waar wij kansen zien voor succes en waar een duidelijke meerwaarde ligt voor alle betrokken partijen.

Tegen deze achtergrond en met inachtneming van de beleidsvoornemens, geformuleerd in de paragrafen 6 t/m 9 kan de volgende handelwijze naar aanleiding van de beleidsvoornemens ten aanzien van Rusland worden geformuleerd:

- Het aantal gemeenschappelijke lange termijn belangen neemt, ondanks actuele geschilpunten, toe: onze inspanningen moeten in belangrijke mate hierop zijn gericht.
- Deze lange termijnvisie laat de Nederlandse fundamentele uitgangspunten onverlet: wij gaan uit van het voortdurende belang van een democratische rechtsorde en de respectering van de burgerlijke en politieke rechten als fundamenten van internationale samenwerking, als essentiële elementen voor het scheppen van vertrouwen en als grondslag voor de Europese veiligheid.
- Wij willen Rusland op die wijze bejegenen waarop ook wijzelf in de internationale arena willen worden gezien: als een serieuze, volwaardige en effectieve partner.
- Het partnerschap, voortvloeiend uit de toenemende belangengemeenschap en verbrede en verder verdiepte samenwerking met Rusland zal zowel op bilaterale als op multilaterale leest gestalte worden gegeven.
- Teneinde de effectiviteit van het EU-beleid jegens Rusland te vergroten dienen in algemene zin zoveel mogelijk gemeenschappelijke Europese posities te worden opgebouwd. Dit maakt de EU in Russische ogen tot een serieuze gesprekspartner.
- De kwaliteit van onze bilaterale economische betrekkingen is een belangrijk gegeven; het is een illustratie van het feit dat Nederland en Rusland goed met elkaar «zaken kunnen doen». Deze notie van constructieve zakelijkheid vormt het fundament waarop een bredere dialoog kan worden gebaseerd waarin ook gevoelige onderwerpen in een openhartige gedachtewisseling aan de orde kunnen komen.
- Via het MATRA-programma zal Nederland blijven ijveren voor samenwerking op het gebied van maatschappelijke ontwikkeling, inclusief bevordering van de rechtsstaat, democratisering en mensenrechten.
- Een volwaardig partnerschap veronderstelt overeenstemming over fundamentele economische spelregels en de beginselen van samenwerking gekenmerkt door vrije mededinging. De kwaliteit van de rechtsstaat is in dit verband van grote betekenis voor de ontwikkeling van het economisch klimaat in algemene zin.
- Meer in het algemeen is economische vervlechting, mede op het gebied van energie, eerder een kans dan een bedreiging. Deze uitdrukking van een bijzonder concrete belangengemeenschap, waarin lange termijn betrekkingen centraal staan, zal ons uiteindelijk in staat stellen, met gebruikmaking van toegenomen wederzijds vertrouwen, ook op politieke en maatschappelijke dossiers voortgang te boeken.
- De mogelijkheden om deze belangengemeenschap uit te breiden en om concreet samen te werken doen zich voor op het terrein van gezamenlijke uitdagingen, zoals klimaatverandering en milieu, bedreigingen voor de volksgezondheid, problematische demografische ontwikkelingen, duurzame economische ontwikkeling en de noodzaak voor het tegengaan van externe bedreigingen.

- Bovendien moet blijvend worden gewerkt aan een meer gemeenschappelijke benadering van de internationale politieke agenda en de daaruit voortvloeiende maatregelen. Daarbij valt te denken aan het tegengaan van de verbreiding van de invloed van radicaal islamitische stromingen zoals in Afghanistan, Pakistan, Centraal-Azië en het Midden Oosten, een extra inspanning in het tegengaan van proliferatie van massavernietigingswapens, het voorkomen van een nucleaire dreiging uit Iran en het ondersteunen van het vredesproces in het Midden-Oosten.
- Nederland, als lid van de EU, en Rusland hebben gemeenschappelijke burens, waarvoor in het kader van de EU een Europees Nabuurschapsbeleid is ontwikkeld. Zowel de EU als Rusland hebben belang bij goede en stabiele betrekkingen met deze landen en hun voorspoedige economische en maatschappelijke ontwikkeling. Inspanningen om op dit punt tot een gezamenlijke visie en eventuele samenwerking te komen dienen te worden geïntensiveerd, waarbij voor Nederland voorop blijft staan dat deze landen in vrijheid hun eigen keuzes kunnen maken.