

Aan de Voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
Den Haag

Directie Zuidoost en Oost-Europa en  
Uitvoering Matra  
Bezuidenhoutseweg 67  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

*Datum* 8 november 2005

*Kenmerk* DZO-183/05

*Blad* 1/7

*Bijlage(n)*

*Betreft* Regeringsreactie op het AIV advies “De Nieuwe  
Oostelijke Buurlanden van de Europese Unie”  
Adviesraad Internationale Vraagstukken

*Behandeld* T.M. Röling

*Telefoon* 070 3486571

*Fax* 070 3485329

Op 7 april 2004 verzocht de regering de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) een advies uit te brengen over het toekomstige EU-beleid met betrekking tot de oostelijke burens na de uitbreiding. Het advies van de AIV “De Nieuwe Oostelijke Buurlanden van de Europese Unie” werd op 26 augustus 2005 aan de regering aangeboden.

### **Algemene conclusie van de regering**

De regering dankt de AIV voor het advies en constateert dat het advies in hoge mate aansluit bij de door de regering ingenomen standpunten met betrekking tot de relatie van de Europese Unie met de nieuwe oostelijke burens. Het advies geeft een goed inzicht in de belangen die voor Nederland en de Europese Unie op het spel staan in de relatie met de oostelijke burens, tegen de achtergrond van veranderende geopolitieke omstandigheden. Het biedt bovendien een nuttige analyse van de problematiek rond de transformatie naar een democratische rechtsstaat en markteconomie van de oostelijke buurlanden en van de rol van het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) in deze ontwikkeling.

Ten aanzien van het aanbieden van een toetredingsperspectief voor de oostelijke ENB landen verschillen de regering en de AIV van inzicht. Conform de notitie “De grenzen van de Europese Unie” die u op 17 maart 2005 aangeboden werd, stelt de regering dat het ENB thans het juiste instrument is voor de vormgeving van de relatie met de nieuwe burens en dat het geven van toetredingsperspectief aan deze landen nu niet aan

de orde is. De AIV onderschrijft deze visie, maar vindt tevens dat een helder standpunt over de aspiraties van deze landen ten aanzien van lidmaatschap van de Europese Unie wenselijk is en dat een al te terughoudende opstelling inzake toekomstig lidmaatschap de positie van hervormingsgezinde krachten zou kunnen ondermijnen. De regering vindt evenwel dat de Europese Unie na de ingrijpende uitbreiding in 2004 met tien lidstaten, nu de volle aandacht moet richten op consolidatie en het intern functioneren. Daarnaast zijn in de nabije toekomst nog uitbreidingen voorzien met de huidige kandidaat-lidstaten en de landen van de westelijke Balkan. Bovendien laat de uitkomst van het referendum over het grondwettelijk verdrag in juni jl. zien dat het draagvlak voor de Europese Unie onder de bevolking voortdurend aandacht verdient.

De regering onderschrijft het belang van een intensieve samenwerking met de oostelijke buurlanden in het kader van het ENB. Niet alleen vanwege de ontwikkeling van gemeenschappelijke waarden en belangen, maar ook met het oog op strategische belangen van Nederland en de Europese Unie, zoals bijvoorbeeld op het gebied van toekomstige energievoorziening, migratie en bestrijding van georganiseerde misdaad. De regering benadrukt dat de buurlanden bij de invulling van het ENB – uitgewerkt in individuele actieplannen – zelf een grote eigen verantwoordelijkheid hebben. Indien de buurlanden vooruitgang boeken op de in de actieplannen vastgestelde prioriteiten, dan zal dit leiden tot betere toegang tot de interne markt en EU-programma's. De evaluaties die midden 2007 zijn voorzien, vormen een eerste ijkpunt om de voortgang van de implementatie van het ENB te meten.

De regering constateert dat de AIV ervoor gekozen heeft zich in het advies vooral te richten op Oekraïne en Moldavië en in mindere mate op Wit-Rusland en de landen van de Zuidelijke Kaukasus. Gezien de geografische nabijheid van Oekraïne en Moldavië en de huidige koers van hun respectieve regeringen, gericht op toenadering tot de Europese Unie, ligt dit wellicht voor de hand. Echter, omdat de politieke situatie in Wit-Rusland momenteel weinig perspectieven biedt voor samenwerking met de EU en de actieplannen van de Zuidelijke Kaukasus nog in voorbereiding zijn, had de regering meer aandacht voor deze landen in het advies op prijs gesteld.

Evenals de AIV acht de regering een goede relatie met Rusland cruciaal, zowel bij de implementatie van het ENB met de oostelijke buurlanden, in het bijzonder bij het zoeken naar een oplossing van de “frozen conflicts”, als in de eigenstandige relatie tussen EU en Rusland. De EU streeft hierbij naar een evenwichtige relatie met Rusland als strategische partner, tegelijkertijd constateert de regering dat deze relatie gecompliceerd is, waarbij wederzijds van uiteenlopende belangen sprake kan zijn.

## **Reactie op de AIV aanbevelingen**

### *Multilaterale en bilaterale programma's*

#### Aanbevelingen 1 en 2

De regering deelt de mening van de AIV dat een goede afstemming tussen de verschillende multilaterale en bilaterale programma's van de EU en haar lidstaten in de oostelijke buurlanden gewenst is en dat de EU in principe de aangewezen instelling is om hierin het voortouw te nemen. De praktijk leert helaas dat coördinatie vaak lastig van de grond komt. De AIV wijst daarnaast op het belang van een duidelijker prioriteitstelling in de actieplannen. De regering kan zich hier geheel in vinden en zal tijdens de voorbereidingen van de toekomstige actieplannen en de evaluaties in 2007 opnieuw pleiten voor minder breed geformuleerde actieplannen met daarin een heldere keuze van prioriteiten.

#### Aanbevelingen 3 en 4

In de verschillende actieplannen zijn, naast voldoende aandacht voor versterking van democratische hervormingen en "rule of law", ook specifieke voorstellen opgenomen ter versterking van het investerings- en ondernemingsklimaat en verdergaande liberalisering van handel. Nederland geeft, mede gezien de kiesgroeprelatie in de Bretton Woods instellingen, aan een aantal van de nieuwe buurlanden steun voor zowel de bevordering van goed bestuur als institutionele financiële ontwikkeling. Oekraïne, Georgië en Armenië ontvangen steun voor macro-economische hervormingsprogramma's. Met Moldavië heeft Nederland een programma voor financiële hervormingen zodat Moldavië opnieuw kan voldoen aan internationale standaarden van het Internationaal Monetair Fonds. De regering deelt in beginsel de mening van de AIV dat onderwijs een sleutel is voor ontwikkeling. Uitwisselingsprogramma's zouden in dit verband kunnen bijdragen tot kennisoverdracht. De regering tekent daarbij echter aan dat een effectief programma op dit terrein slechts een kans van slagen heeft bij een grootschalige aanpak om een kritisch verschil te maken. Een dergelijke inzet vergt internationaal bereidheid tot het beschikbaar stellen van capaciteit en middelen om dit te dragen, terwijl pas op lange termijn een effect te verwachten valt.

#### Aanbevelingen 6,7 en 8

Evenals de AIV acht de regering een vereenvoudiging van de regels voor de toekenning en het gebruik van het financieel instrumentarium ten behoeve van het externe beleid van de Europese Unie noodzakelijk. In het kader van de nieuwe financiële perspectieven voor 2007-2013 heeft de Europese Commissie een vereenvoudigde structuur voorgesteld, gericht op meer samenhang en consistentie en op meer en betere resultaten. Zo gaan de financiële instrumenten TACIS en MEDA vanaf 2007 op in het Europees Nabuurschaps- en Partnerschapsinstrument (ENPI). Het ENPI kan tegelijkertijd ten goede komen aan EU-lidstaten én buurlanden. Dit is in de

huidige situatie onder TACIS niet mogelijk, aangezien de interne en externe financiële instrumenten strikt gescheiden zijn en verschillende procedures kennen. Met het ENPI kunnen specifieke problemen inzake grenzen of onderwerpen van transnationaal karakter effectief worden aangepakt. Ook zal in de herziening van het financiële instrumentarium voor extern beleid aandacht zijn voor assistentie die snel kan worden ingezet in bijvoorbeeld noodsituaties, indien de bestaande instrumenten daarvoor niet toereikend zijn. Voor wat betreft het externe beleid in het bijzonder wordt door de regering voor een versterking gepleit. Over de verdeling van de financiële middelen tussen de verschillende instrumenten van het extern beleid, waaronder dus ook het ENPI, is evenwel nog geen besluit genomen. Het ENB en het ENPI bedienen niet alleen de oostelijke buurlanden, maar ook de Mediterrane buurlanden van de Unie. De AIV lijkt zich geen rekenschap te hebben gegeven van het feit dat een verhoging van het budget voor de oostelijke buurlanden automatisch ten koste zal gaan van de zuidelijke buurlanden.

#### Aanbevelingen 9-11

De regering is verheugd over het positieve oordeel van de AIV over de bilaterale hulpprogramma's zoals PSO(M) en MATRA. De regering streeft met deze programma's naar een flexibele, vraaggestuurde inzet ter ondersteuning van een duurzame economische en politieke transitie op middellange termijn. Hierbij is een uitgangspunt de toegankelijkheid van de programma's voor maatschappelijke partijen zo veel mogelijk te bevorderen. Mede met het oog daarop zal op korte termijn gewerkt worden aan beheerstechnische vereenvoudiging.

De regering acht het van groot belang dat deze programma's complementair zijn aan het ENB. In dit verband is voor het MATRA programma in 2004 – na de toetreding van tien nieuwe lidstaten tot de EU - een heroriëntatie richting de landen die onderdeel uitmaken van het ENB ingezet. Vanaf 2005 is een bescheiden begin gemaakt met het openstellen van een aantal instrumenten van het MATRA programma voor de buiten het bestek van het AIV advies liggende Mediterrane landen. Verder streeft de regering op korte termijn naar uitbreiding van het MATRA programma naar Armenië, Georgië en Moldavië. Voor het herijkte PSO(M) in het kader van de herijking van het financieel instrumentarium wil Nederland een maximale aansluiting realiseren op de kansen die er in de ENB landen voor de private sector in ontwikkeling zijn, mede in het licht van de ENB actieplannen.

#### *Grensproblematiek en visumfacilitatie*

##### Aanbevelingen 12 en 13

De regering is zich bewust van de door de AIV geconstateerde consequentie van verscherpte controles aan de buitengrenzen van de Europese Unie als gevolg van vrij verkeer van personen en goederen binnen het Schengen-gebied. Deze verscherpte controles hebben gevolgen voor de regionale integratie en dynamiek van veel grensgebieden. Om de gevolgen zoveel mogelijk te verzachten wordt in de Europese Unie onderhandeld over een speciale regeling gericht op facilitatie van het lokale

grensverkeer, zonder daarbij afbreuk te doen aan de noodzakelijke controles. Zo wordt er gesproken over het instellen van een “travel permit” voor de bewoners in de grensgebieden, gelegen aan de nieuwe buitengrenzen van de Europese Unie. Voor de verschillende visaregimes merkt de regering op dat verlening van lange-termijn visa een nationale bevoegdheid is. De regering acht het in het algemeen niet wenselijk om te streven naar een versoepeling in het beleid inzake de lange termijn visa. Bij korte-termijn visa (tot drie maanden) is er sprake van een exclusieve EU-Schengen competentie. Recentelijk heeft de Europese Unie met Rusland twee overeenkomsten gesloten op het terrein van visumfacilitatie en terug en overname. Binnenkort zullen de EU en Oekraïne soortgelijke onderhandelingen beginnen over deze onderwerpen. De regering neemt nota van het advies van de AIV dat een verbetering in facilitaire voorzieningen en efficiëntere afhandeling van visumaanvragen gewenst is.

#### *Relatie Rusland en “frozen conflicts”*

##### Aanbevelingen 5 en 14

Terecht wijst de AIV op de noodzaak om tot een oplossing van de “frozen conflicts” te komen. Zowel voor Moldavië als voor de landen in de Zuidelijke Kaukasus geldt dat de stabiliteit, veiligheid, democratisering en economische ontwikkeling belemmerd worden door deze conflicten die tevens een regionaal karakter hebben. De Europese Unie zet zich actief in voor het vinden van een oplossing voor deze problemen en kijkt daarbij nadrukkelijk naar de bestaande infrastructuur voor conflictoplossing zoals geboden door de Verenigde Naties en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Vanwege de groeiende wens van de EU zelf een rol te spelen is voor zowel de Zuidelijke Kaukasus als voor Moldavië een EU speciale vertegenwoordiger aangesteld. Beiden hebben in hun mandaat uitdrukkelijk de opdracht gekregen zich in te zetten voor oplossing van de conflicten. Zowel in het reeds vastgestelde actieplan voor Moldavië als in de actieplannen die voor Georgië, Armenië en Azerbeidzjan in voorbereiding zijn, is dit streven verankerd. De regering deelt daarbij de mening dat het succes van een Europees beleid richting de oostelijke buurlanden deels afhangt van de samenwerking met en betrokkenheid van Rusland. De AIV merkt daarbij op dat openheid en rekening houden met Russische belangen in de ENB-regio uitgangspunt moeten zijn.

In de relatie tussen de EU en Rusland die buiten het kader van het ENB wordt vormgegeven, stelt de AIV dat de vier gemeenschappelijke ruimtes (economie; interne veiligheid, vrijheid en recht; externe veiligheid; onderwijs, onderzoek en cultuur) die de EU en Rusland in mei 2005 overeen zijn gekomen, institutioneel en inhoudelijk verder uitgewerkt moeten worden en dat onderzocht dient te worden of het nuttig is nieuwe overlegstructuren te scheppen die verder gaan dan de Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst (PSO). De regering beaamt dat verdere uitwerking van de vier gemeenschappelijke ruimten noodzakelijk is. Dit is ‘werk in uitvoering’ en vormt naast de PSO, hét samenwerkingskader tussen de EU en Rusland de komende

jaren. De implementatie van de vier ruimten zal van EU-zijde gefinancierd worden uit TACIS en vanaf 2007 uit het Europees Nabuurschaps-en Partnerschapsinstrument (ENPI). De regering ziet geen toegevoegde waarde in nieuwe overlegstructuren met Rusland buiten de PSO structuur om. De PSO biedt voldoende mogelijkheid om over verschillende onderwerpen op verschillend niveau van gedachten te wisselen en besluiten te nemen. Overigens wordt er tweemaal per jaar een EU-Rusland top gehouden, terwijl de EU met de meeste landen, waaronder de VS en China, slechts één per jaar op het hoogste niveau bijeen komt. Tot slot wijst de regering nog op het samenwerkingskader van de Noordelijke Dimensie, waarin de EU samenwerkt met Rusland (en IJsland en Noorwegen) op het gebied van onder andere milieu, transport, nucleaire veiligheid, economie, onderwijs en regionale ontwikkeling.

### *Toetreding*

#### Aanbeveling 15

De AIV spreekt zich in het advies uit over de wijze waarop met het toetredingsperspectief voor de nieuwe oostelijke burens moet worden omgegaan. Hierbij geeft de AIV aan een concreet toetredingsperspectief voor Oekraïne en Moldavië thans te voorbarig te vinden, maar dringt wel aan op het vormgeven van een EU-langetermijnstrategie ten aanzien van Oekraïne en Moldavië. De regering vindt dat dit nu niet aan de orde is, omdat de EU zich eerst dient te concentreren op de consolidatie en het intern functioneren van de EU en de aanstaande uitbreidingen. Bovendien meent de regering dat nu eerst de aandacht dient uit te gaan naar het hervormingsprocessen in de ENB landen zelf. Daarbij tekent de regering aan dat in het advies niet wordt ingegaan op de consequenties van eventuele toetreding tot de Europese Unie voor de landen zelf, noch op mogelijke alternatieven voor volledig lidmaatschap (“everything but the institutions”).

De regering vindt dat de relatie tussen de EU en deze landen niet verengd zou moeten worden tot de discussie over EU toetredingsperspectief en dat het ENB vanuit het idee van een gezamenlijk opgesteld actieplan op dit moment het beste kader vormt voor samenwerking. In dit licht neemt de regering ook kennis van het advies omtrent de landen van de Zuidelijke Kaukasus. Tot slot merkt de regering op dat in de actieplannen is opgenomen dat bij voldoende voortgang in de implementatie een nieuwe overeenkomst in het vooruitzicht wordt gesteld.

#### Aanbeveling 16

De uitkomst van het referendum over het Grondwettelijk Verdrag op 1 juni jl. toonde aan hoe belangrijk een grotere betrokkenheid van burgers bij Europa is. De regering sluit zich dan ook volledig aan bij de aanbeveling van de AIV om alert te blijven op

het draagvlak voor uitbreiding van de EU onder de bevolking van de EU-lidstaten. Het belang van dit draagvlak geldt overigens niet alleen voor het thema uitbreiding. De regering is doordrongen van de noodzaak van een structureel andere, meer interactieve en intensieve communicatie over Europa opdat burgers beter worden geïnformeerd over belangrijke Europese thema's. De regering zal zich daarom het komende jaar sterker inzetten voor informatievoorziening en het initiëren van debatten over Europa. Het thema uitbreiding zal daarbij niet ontbreken.

De Minister  
van Buitenlandse Zaken,

De Staatssecretaris  
voor Europese Zaken,

Dr. B.R. Bot

Mr. Drs. A. Nicolai