

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-20

Europese Raad

Nr. 982

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2015

Op 21 en 22 mei vindt in de Letse hoofdstad Riga de vierde bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders plaats tussen de EU en de zes landen van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland). Het Oostelijk Partnerschap (OP) is een samenwerkingsverband van de Europese Unie in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid, gericht op het aangaan van politieke associatie en economische integratie met de zes landen in de regio, op basis van gedeelde Europese waarden. Sinds de oprichting in 2009 vonden eerdere Topbijeenkomsten plaats in Praag (2009), Warschau (2011) en Vilnius (2013). Via deze brief informeert het kabinet uw Kamer over de verwachtingen ten aanzien van de Top en de Nederlandse inzet met betrekking tot de uitkomsten van de Top. Zowel de Minister-President als de Minister van Buitenlandse Zaken zullen (delen van) de Top bijwonen.

Context

De Top in Riga volgt vrij snel op de vorige Top die in november 2013 plaats vond in Vilnius.¹ Ontwikkelingen sinds Vilnius hebben de diversiteit in de betrekkingen tussen de EU en de zes landen van het OP onderstreept. Zo sloten Georgië, Moldavië en Oekraïne in juni 2014 een associatieakkoord met de EU, dat in het geval van Georgië en Moldavië voorlopig wordt toegepast en in het geval van Oekraïne voor een deel voorlopig wordt toegepast (de voorlopige toepassing van de handelsdelen is vooruitgeschoven naar 1 januari 2016). Implementatie van deze akkoorden vormt de spil in de betrekkingen tussen de EU en deze drie landen².

Het besluit van Armenië toe te treden tot de Euraziatische Economische Unie betekende een einde aan de ambitie toe te werken naar een associatieakkoord inclusief vrijhandelszone. De politieke dialoog tussen de

¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 819

² Kamerstuk 34 114 (Moldavië), Kamerstuk 34 115 (Georgië) en Kamerstuk 34 116 (Oekraïne)

EU en Armenië is echter voortgezet, waarbij wordt gezocht naar een nieuwe contractuele samenwerkingsvorm. Hiertoe wordt bekeken welke delen van het eerdere akkoord behouden kunnen blijven of aanpassing behoeven, zodat deze op termijn in een nieuwe overeenkomst hun beslag kunnen krijgen. In maart jl. werden de besprekingen tussen de EU en Armenië hierover afgerond. Deze zullen resulteren in onderhandelingsrichtlijnen, die mogelijk in Riga zullen worden gepresenteerd.

De relaties tussen Azerbeidzjan en de EU werden gecompliceerd door de verslechtering van de mensenrechtensituatie in dat land. De EU blijft in gesprek met Azerbeidzjan, met als doel de betrekkingen op een nieuwe leest te schoeien en aandacht te blijven vragen voor fundamentele rechten en vrijheden.

De samenwerking met Wit-Rusland binnen het Oostelijk Partnerschap is ook na Vilnius beperkt gebleven tot het multilaterale traject, vanwege de mensenrechtensituatie in Wit-Rusland. Het multilaterale traject biedt een kader voor het bespreken van gedeelde uitdagingen op het gebied van democratisering en stabiliteit, economische integratie, energiezekerheid, en contacten tussen mensen. De constructieve houding van Minsk inzake Oekraïne biedt aanknopingspunten de betrekkingen op deelterreinen te intensiveren. Hiertoe wordt onder andere gekeken naar het verder intensiveren van de *people-to-people* contacten en intensievere samenwerking op het gebied van mobiliteit en migratie (zie hieronder).

In de kabinetsappreciatie van het jaarlijkse nabuurschapspakket wordt nader in gegaan op de ontwikkelingen in de zes landen van het OP³. De Top in Riga speelt zich af tegen de achtergrond van de herziening van het nabuurschapsbeleid die HV Mogherini en Commissaris Hahn uitvoeren. De Nederlandse inzet is gericht op een gelijkwaardig, gericht en geïntegreerd nabuurschapsbeleid (zie voornoemde kabinetsappreciatie, Kamerstuk 22 112 nr. 1961). Differentiatie in de betrekkingen, gebaseerd op verschillende uitgangssituaties en behoeften van de landen in het OP, is een gegeven en zullen de intensiteit van de betrekkingen met de EU blijven bepalen. Het is zaak dat de EU een beleid voert dat hieraan recht doet en tegelijkertijd de Europese belangen in deze strategisch belangrijke regio niet uit het oog verliest.

De verslechtering van de relaties tussen de EU en Rusland sinds de laatste Top in Vilnius zal in Riga zeker naar voren worden gebracht: het is evident dat tijdens de Top niet aan de rol van Rusland in de regio voorbij kan worden gegaan. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat «Rusland» de Top niet mag overheersen. De EU en de landen van het OP spreken in Riga over hun eigen partnerschap en de wijze waarop zij dat gezamenlijk vorm willen geven. Vasthouden aan deze koers is de beste manier om weerbare staten te creëren aan de Oostgrens van de Unie en daarmee bij te dragen aan meer stabiliteit en welvaart in de regio.

Hoofdboodschap: consolidatie

Van de Top zal opnieuw een boodschap uitgaan van politieke steun aan de zes partnerlanden bij het realiseren van de doelstelling van het Oostelijk Partnerschap: politieke associatie en economische integratie met de Europese Unie, waarbij het versterken van democratie, rechtsstaat, mensenrechten en fundamentele vrijheden het uitgangspunt blijft. De Top zal vooral in het teken staan van het consolideren van de geboekte voortgang, vooral ten aanzien van de drie landen waarmee in 2014

³ Zie Kabinetsappreciatie Europees nabuurschapsbeleid, 17 april 2015, Kamerstuk 22 112, nr. 1961

vergaande associatieakkoorden werden gesloten: Georgië, Moldavië en Oekraïne. Deze akkoorden behelzen voor deze drie landen een uitvoerige politieke en economische hervormingsagenda. Uit de voortgangsrapportages van de Commissie en de HV in het jaarlijkse nabuurschapspakket kwam naar voren dat er vorderingen zijn in de respectievelijke hervormingsprocessen, maar dat er tevens in alledrie de landen nog belangrijke uitdagingen liggen. Ook om die reden acht het kabinet het verstandig om in Riga de balans op te maken van het hervormingsproces. Implementatie van de afspraken is nu absolute prioriteit.

Inwerkingtreding van de associatieakkoorden zal een belangrijke impuls geven aan deze hervormingsprocessen. De EU en de drie betrokken partnerlanden streven dan ook naar een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van de akkoorden, liefst nog voor de Top in Riga. Dit zou in Riga als een belangrijk signaal van het commitment van de EU in zijn geheel kunnen worden gepresenteerd. Naar verwachting zullen eind mei zeker twintig lidstaten tot ratificatie zijn overgegaan. In Nederland liggen de drie verdragen ter instemming voor aan de Eerste Kamer, nadat de Tweede Kamer op 7 april jl. heeft ingestemd.

Het kabinet vindt het daarbij belangrijk dat er in Riga geen valse verwachtingen worden gewekt bij de partnerlanden, in het bijzonder bij de drie met een associatieakkoord, over verdere integratie in de EU. Het Oostelijk Partnerschap is geen voorportaal voor EU lidmaatschap. De EU erkent de Europese aspiraties van Georgië, Moldavië en Oekraïne – deze aspiraties zijn een belangrijke drijfveer voor hun toenadering tot Europese waarden en standaarden, zoals dat in de associatieakkoorden wordt bevestigd. De associatieakkoorden zijn echter geen pre-accessie-instrument. Het kabinet onderkent dat sommige landen hier wel op zinspelen en dat een aantal EU lidstaten een dergelijk perspectief wenselijk acht. Nederland vindt dit echter onverstandig. Een lidmaatschapsperspectief is voor deze landen niet aan de orde. Het is onrealistisch, en biedt geen antwoord op de huidige problematiek in deze landen. De EU moet hierover helder zijn: een lidmaatschapsperspectief ligt in Riga niet op tafel. Het kabinet zal scherp oog houden op de bewoordingen in de slotverklaring in relatie tot de Europese aspiraties van OP-landen.

NL inzet ten aanzien van uitkomsten Top

Nederland legt de nadruk op consolidatie, het opnemen van de balans van de voortgang in de hervormingsagenda's en het vermijden van het scheppen van verwachtingen. Daarmee heeft het Oostelijk Partnerschap voor Nederland zeker niet aan relevantie ingeboet. Integendeel, juist vanwege de geopolitieke context is het van belang dat de transitieprocessen in de regio slagen. Om dit te ondersteunen is er dan ook zeker ruimte voor verdere verdieping van de samenwerking van de EU met de landen in de regio.

Met name het multilaterale spoor van het partnerschap kan verder worden benut om grensoverschrijdende kwesties met (een aantal van de) zes landen te bespreken, zoals handel en de digitale economie, maar ook mensenrechten en rechtsstaat. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken organiseerde in de aanloop naar de Top in Riga op 29 en 30 april een seminar over publiek vertrouwen in juridische instanties met en voor deelnemers uit de landen van het Oostelijk Partnerschap, in samenwerking met The Hague Institute for Global Justice. Aan het seminar namen vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties deel uit vijf van de zes OP-landen (alleen Azerbeidzjan was niet vertegenwoordigd), als ook vertegenwoordigers van overheidsinstanties en de rechterlijke macht uit Armenië, Georgië, Moldavië en Oekraïne. Ook de Raad van

Europa, OVSE, de Nederlandse Ombudsman en de Raad voor de Rechtspraak waren vertegenwoordigd. Het seminar bood een goede gelegenheid het (gebrek aan) vertrouwen in juridische instanties te bespreken en *best practices* uit te wisselen – dit werd door de deelnemers uit de OP-landen bijzonder gewaardeerd.

Nederland hecht aan de verdere uitvoering van de Vlaggenschip Initiatieven van het Partnerschap, zoals het ondersteunen van het MKB en grensbewaking. Dit zijn projecten waar de bevolking tastbare resultaten ziet van het Oostelijk Partnerschap. Dat geldt tevens voor het bevorderen van *people-to-people* contacten, die een nieuwe dimensie van verbondenheid aan het Partnerschap kunnen geven, en het uit de sfeer van formele relaties halen. Het blijft van belang dat de doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap goed worden gecommuniceerd, vooral aan de bevolkingen in de OP-landen.

Daarnaast verwelkomt Nederland een discussie, binnen de bestaande kaders van de Europese veiligheidsarchitectuur, over de opties voor verdere samenwerking op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB).

Visumtrajecten

Het versterken van de mobiliteit maakt deel uit van de doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap. Alle landen van het Oostelijk Partnerschap hebben in beginsel een langetermijnperspectief op visumliberalisatie, d.w.z. opheffing van de visumplicht voor kort verblijf. Landen moeten hiervoor aan strikte eisen voldoen op tal van terreinen, waaronder documentveiligheid, grens- en migratiemanagement, asiel, terug- en overname, openbare orde en nationale veiligheid, maar ook ten aanzien van fundamentele rechten, de rechtsstaat en anti-corruptie. Daarnaast moet blijken dat er geen sprake is van onaanvaardbare risico's op het gebied van illegale migratie, nationale veiligheid en openbare orde. Besluitvorming vindt plaats volgens de gewone wetgevingsprocedure door het Europees parlement en de Raad, met gekwalificeerde meerderheid. Voordat een visumdialog over visumliberalisatie kan worden gestart dienen landen effectieve uitvoering te geven aan visumfacilitatie en terug- en overname. Bij visumfacilitatie wordt de visumaanvraagprocedure vereenvoudigd voor specifieke doelgroepen. In tegenstelling tot visumliberalisatie blijft de visumplicht wel van kracht. Ook na een besluit tot opheffing van de visumplicht dienen landen aan de voorwaarden te blijven voldoen. Wanneer dit niet het geval is kan via de zogenaamde noodremprocedure de visumplicht opnieuw worden ingevoerd. Bijvoorbeeld wanneer visumliberalisatie blijkt te leiden tot een plotselinge toestroom van asiel en/of illegaliteit, of bij tegenwerking bij terug- en overname.

De landen van de Oostelijk Partnerschap verkeren in verschillende fasen in het visumtraject. Moldavië is na succesvolle vervulling van de vereisten visumvrij sinds april 2014. Oekraïne en Georgië zitten eveneens in een traject richting visumliberalisatie en hebben goede voortgang geboekt in de tweede en laatste fase van dit traject. Beide landen hopen te voldoen aan de vereisten. Naar verwachting zal de Commissie op korte termijn de volgende voortgangsrapporten presenteren. Hieruit moet blijken of de Commissie het positieve oordeel van de landen in kwestie deelt. Als landen hebben aangetoond aan alle afgesproken voorwaarden te voldoen en zich dat vertaalt in een positief impact assessment van de Commissie, kunnen ze rekenen op Nederlandse steun.

Armenië en Azerbeidzjan hebben sinds 2014 visumfacilitatie (gekoppeld aan een terug- en overnameovereenkomst) en geven naar tevredenheid uitvoering aan deze overeenkomsten. Voor Armenië zou de start van een visumdialog gevolgd door een visumliberalisatietraject in zicht kunnen komen. Onderhandelingen met Wit-Rusland over een visumfacilitatie- en terug- en overname-overeenkomst zijn vergevorderd, evenals gesprekken over een mobiliteitspartnerschap. Het is nog onduidelijk of de laatste hordes in de onderhandelingen genomen zullen zijn voorafgaand aan de Riga Top.

Tot slot

De Top in Riga is voor Nederland een belangrijk moment om de doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap te onderstrepen en de balans op te maken van de samenwerking met als doel geboekte voortgang te consolideren en de weg naar hervormingen en transformatie te vervolgen, in de eerste plaats door implementatie van de associatieovereenkomsten met Georgië, Moldavië en Oekraïne. Nederland zal daarnaast inzetten op uitbreiding van de samenwerking op deelterreinen, bijvoorbeeld ten aanzien van het GBVB/GVDB.

De betrekkingen met de oostelijke nabuurregio blijven van groot strategisch belang voor de EU, en ook voor Nederland. Het Oostelijk Partnerschap als samenwerkingsverband van de EU is een goed instrument om deze relatie, met verschillende vormen van politieke associatie en economische integratie met de EU als doel, vorm te geven. Nederland zal zich ervoor inzetten dat de betrekkingen in Riga verder wordt bestendigd en uitgebouwd, indachtig de inzet voor de herziening van het nabuurschapsbeleid waarbij differentiatie in betrekkingen op basis van verschillende uitgangspunten en behoeften in de landen van het OP een gegeven is. Nogmaals, het bieden van een lidmaatschapsperspectief is hierbij niet aan de orde.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders