



Faculteit Rechtsgeleerdheid
Vakgroep Europees gemeenschapsrecht

De EU-Russia Summits

Een politiek-juridische analyse

Scriptie neergelegd tot het behalen
van het diploma van de
Specialisatieopleiding Europees recht,
door

Erik DE GENDT

Academiejaar 2003-2004

Promotor:

Prof. Dr. Marc Maresceau

Commissarissen:

Prof. Dr. Erwan Lannon
Peter Van Elsuwege

Algemene Inleiding

Algemene Inleiding

Na de implosie van de Sovjetunie in 1991 moest de Europese Unie een houding aannemen ten aanzien van de nieuwe onafhankelijke staten. Rusland werd door de internationale gemeenschap erkend als de opvolger van de Sovjetunie. Het was dan ook uitermate belangrijk dat er bilaterale relaties tot stand kwamen tussen Rusland en de EU. Gedurende de jaren '90 was er een groeiende benadering tussen de EU en de staten in Midden- en Centraal-Europa. Deze landen hadden immers allen het communisme en de daarbij horende planeconomie vaarwel gezegd, en gekozen voor het kapitalisme en de vrije markt. De EU sloot met deze voormalige satellietstaten van de Sovjetunie, de zogenaamde Europa-akkoorden. Dit waren associatie-overeenkomsten die voorzagen in de toetreding van deze landen tot de EU.

Met uitzondering van de Baltische staten, kenden de voormalige sovjetrepublieken een uiterst moeizaam transitieproces. De productie en de welvaart daalde, en ook op politiek vlak was er geen stabiliteit. Ook niet in Rusland.

In 1994 sloot de EU met Rusland het zogenaamde 'Partnerschap- en Samenwerkingsakkoord' (PSA). Het PSA was geratificeerd in december 1997. Dit PSA voorzag in een sterk uitgebouwd institutioneel kader dat de politieke dialoog tussen beide partijen moest regelen. Op het hoogste niveau van dit institutioneel kader bevonden zich de EU-Russia Summits. Deze EU-Russia Summits vormen het onderzoeksobject van dit eindwerk.

Deze topontmoetingen tussen de hoogste organen van Rusland en de vertegenwoordigers van de drie pijlers van de EU, zouden twee maal per jaar plaats vinden. De eerste EU-Russia Summit vond plaats in Birmingham op 15 mei 1998. Sindsdien waren er twaalf dergelijke topontmoetingen.

De juridische betekenis van deze EU-Russia Summits is de eerste vraag die we ons stellen. In Hoofdstuk 1 wordt hierop ingegaan. Een juridische analyse van het PSA, waarin de EU-Russia Summits vervat zitten, is daarom noodzakelijk. De juridische slagkracht van het PSA kan immers veel verraden over de juridische betekenis van de EU-Russia Summits. De rechtsgronden van het PSA moeten dus worden nagegaan. Ook de interinstitutionele wetgevingsprocedure binnen de EU komt aan bod. Minder aandacht is er voor de wetgevingsprocedure binnen de Russische Federatie.

Het institutioneel raamwerk waar het PSA in voorziet, en waarvan de EU-Russia Summits dus het hoogste orgaan vormen, krijgt in dit hoofdstuk eveneens de nodige aandacht.

Na de analyse van het PSA kunnen we aandacht volledig op de summits leggen. Hoe zit de organisatie en de structuur in elkaar? Verlopen de summits volgens een vast stramien? Wie neemt er deel aan de summits? Waar vinden deze plaats?

De belangrijkste vraag moet echter zijn: wat is de juridische waarde van een verklaring of een besluit op een EU-Russia Summit.?

Het antwoord op deze vraag bepaalt grotendeels de waarde of slagkracht die uitgaat van de EU-Russia Summits.

Naast de juridische analyse, voeren we ook nog een politieke analyse door. Dit gebeurt in Hoofdstuk 2. Hierbij staan we stil bij de concrete inhoud van de EU-Russia Summits. We gaan met andere woorden na welke onderwerpen werden besproken tijdens de summits. Maar onze analyse gaat verder dan dat. We trachten immers ook weer te geven wat de relatie van Rusland en de EU is ten aanzien van het besproken onderwerp. We gaan met andere woorden na welk belang de twee partijen aan het onderwerp hechten. Hierdoor proberen we duidelijk te maken waarom het onderwerp in kwestie aan bod komt op de EU-Russia Summits.

Waar nodig trachten we ook duiding te geven over het besproken onderwerp. Door het aanreiken van deze (achtergrond)informatie beseffen we weldegelijk dat we afwijken van ons onderzoeksobject. Toch achten we deze duiding nuttig, omdat ze de EU-Russia Summits daardoor in een breder perspectief plaatsen, en onze analyse dan verder gaat dan het louter beschrijven van de verklaringen omtrent het besproken onderwerp.

Na analyse van de op de summits behandelde onderwerpen, kunnen we een balans opmaken. Welke onderwerpen kwamen het meest aan bod? Op welke vlakken is er het meeste vooruitgang geboekt? Welke partij, de EU of Rusland, heeft het meest een stempel kunnen drukken op de verklaringen en besluiten van de EU-Russia Summits?

Tot slot nog een woordje over het aangewende bronnenmateriaal.

Het spreekt vanzelf dat er beroep werd gedaan op zowel juridische als politieke bronnen.

Als primaire bronnen gelden voornamelijk de besluiten en verklaringen van de EU-Russia Summits. Deze vallen voornamelijk onder de benaming 'Joint Statement' of 'Joint Declaration'. Sommige gezamenlijke verklaringen zijn specifiek en vermelden expliciet het onderwerp. Een voorbeeld daarvan is het Joint Statement over internationaal terrorisme op de summit van 11 november 2002 in Brussel.

Bij de eerste drie 'joint statements' werd er geen expliciete vindplaats vermeld. Deze documenten zijn verkregen via contacten met Mevr. Hardeman, werkzaam bij het Directoraat-Generaal Externe Relaties.

De andere gezamenlijke verklaringen, deze vanaf 2000, zijn te vinden op de officiële website van de Europese Unie. De datum die vermeld staat na het internetadres, is trouwens deze van de (eerste) raadpleging.

Als primaire bronnen werden verder ondermeer nog allerhande (EU)verdragen en officiële jaarrapporten gehanteerd.

De secundaire bronnen zijn vooral toegespitst op wetenschappelijke tijdschriftartikelen. Toch zijn er ook een aantal boeken als bron aangewend, waaronder 'Russia's attitudes towards the EU: political aspects', een werk van Baranovksy. Dit werk sluit in vele opzichten dicht aan bij ons onderzoeksthema, de EU-Russia Summits.

Ook het internet biedt een schat aan informatie over de EU-Russia Summits en meer algemeen, de relaties tussen Rusland en de EU. Zowel wetenschappelijke artikels als nieuwsberichten fungeren als bron voor dit eindwerk. Net zoals bij de joint statements verwijst de vermelde datum naar de eerste

raadpleging van het document in kwestie. De meeste primaire bronnen die hier vermeld worden, zijn trouwens eveneens terug te vinden op het internet.

Hoofdstuk 1: Juridische Analyse

Hoofdstuk 1: Juridische Analyse

De topontmoetingen tussen de Europese Unie en de Russische Federatie vonden zoals eerder vermeld plaats vanaf 1998. In de volgende alinea's trachten wij de juridische betekenis van deze topontmoetingen te duiden. Hiervoor gaan we na op welke juridische fundamenten de summits zijn gebouwd. De aandacht gaat hierbij vrijwel volledig uit naar het juridische proces dat door de Europese Unie is gevolgd. We onderzoeken derhalve niet welke juridische wegen de Russische autoriteiten hebben bewandeld bij het totstandkomen van de legale basis van de EU-Russia Summits.

Om het juridisch kader te schetsen die de verhoudingen tussen de beide actoren regelt, is het eveneens nodig (kort) de politieke context weer te geven. Aan juridische handelingen gaan immers vaak politieke feiten en handelingen vooraf. Toch kunnen we ook niet te diep ingaan op de politieke verhoudingen tussen Rusland en de EU, aangezien deze verder worden uitgewerkt in het tweede hoofdstuk.

Onze aandacht moet eveneens uitgaan naar de juridische betekenis van de besluiten en verklaringen die naar buiten werden gebracht op de EU-Russia Summits. De juridische slagkracht van deze verklaringen bepaalt immers grotendeels het belang dat aan deze summits mag worden toegeschreven.

Tot slot wordt er ook stil gestaan bij de organisatorische kwesties van de summits. Worden deze summits georganiseerd volgens een vast stramien? Hoe zijn de delegaties samengesteld?

1. De Politieke Context

Na de omwentelingen in de Sovjetunie eind jaren '80 en begin jaren '90 moesten de Europese Gemeenschappen een nieuwe houding ten aanzien van deze regio aannemen. De Sovjetunie had het communisme vaarwel gezegd en was de richting van een markteconomie uitgegaan. Nationalistische tendensen en een reactionaire staatsgreep in augustus 1991 zorgden ervoor dat de supermacht Sovjetunie implodeerde en uiteen viel in veertien nieuwe, onafhankelijke staten.¹ De 'dismembratio' van de Sovjetunie was een feit.²

Rusland werd in deze context door de internationale gemeenschap en dus ook door de Europese Gemeenschappen erkend als de opvolgersstaat (gosoedarstvo-prodolzjatel of staat-voortzetter) van de Sovjetunie.³ De Russische Federatie erfde dus van de Sovjetunie een permanent zitje in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties en de status van nucleaire mogendheid.

Rusland wilde zichzelf omvormen tot een kapitalistische democratie, maar dit proces ging niet over rozen. Zowel het economische als het politieke luik van de broodnodige hervormingen, bracht de nodige complicaties met zich mee. Zonder hier diep op in te gaan – de politieke en economische context komt meer aan bod in het volgende hoofdstuk – kan men stellen dat de situatie in Rusland begin de jaren '90 hoogst explosief was. De bestorming van het Witte Huis, het Russische parlamentsgebouw, op 4 oktober 1993 en de daaropvolgende verkiezingsoverwinning van de ultrarechtse **Zjirinovski** op 12 december 1993, kunnen dit beeld enkel bevestigen.⁴ De Europese Gemeenschappen wisten zich dan ook moeizaam een houding aan te meten ten aanzien van deze nieuwe en onstabiele situatie. Nochtans was een beleid ten opzichte van Rusland meer dan noodzakelijk. Het was immers ontegensprekelijk dat Rusland een belangrijke rol speelde binnen Europa, ongeacht of de EG nu te maken had met een sterk of zwak Rusland.⁵ Er was wel reeds het Handels- en Samenwerkingsakkoord tussen de Sovjetunie en de EG van 18 december 1989 (en in werking op 1 april 1990), maar dit voldeed niet langer aan de nieuwe realiteit.⁶

¹ Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Estland, Kazachstan, Kirgizië, Letland, Litouwen, Moldavië, Oekraïne, Oezbekistan, Rusland, Tadzjikistan en Turkmenistan
JANSEN, M., Meerpartijenverkiezingen in Rusland. In: Internationale Spectator, februari 1994, nr. 2, pp. 50-55

² COGEN, M., Handboek Internationaal recht. Editie 1998. Gent, Mys & Breesch Uitgevers, 1998, p. 81

³ HENDRIKSE, H., Rusland en het Gemenebest van Onafhankelijke Staten. De 'staat-voortzetter' en zijn dwangorganisatie. In: Internationale Spectator, mei 1995, nr. 5, pp. 256-262

⁴ VAN DEN HEUVEL, M., Grote ontzuivering na Ruslands keuze. In: Internationale Spectator, februari 1994, nr. 2, p. 49

JANSEN, M., Angst voor een Weimar-scenario. Radicaal-rechts in Rusland. In: Internationale Spectator, juni 1995, nr. 6, pp. 317-322

⁵ VAN ELSUWEGE, P., De positie van Rusland in Europa. Het gevaar van nieuwe breuklijnen op het oude continent. In: Internationale Spectator, december 2000, nr. 12, pp. 616-620

⁶ HILLION, C., Partnership and Cooperation Agreements between the EU and NIS. In: European Foreign Affairs Review, Vol. 3, issue 3, autumn 1998, p. 404

2. PARTNERSCHAP- EN SAMENWERKINGSAKKOORD (JUNI 1994)

Bij de start van de onderhandelingen in 1992 was het langs EU-zijde van meet af aan duidelijk dat de overeenkomst die de verhoudingen tussen Rusland en de EU zou vastleggen, geen associatie- of Europa-akkoord mocht worden. Deze 'Europa-akkoorden' waren begin jaren '90 gesloten met de Centraal- en Oost-Europese landen. Ze waren erop gericht de democratische en economische hervormingen in die landen te steunen en stuurden aan op uiteindelijke toetreding van de betrokken landen tot de Europese Unie. In de Europa-akkoorden werd dus duidelijk melding gemaakt van mogelijke EU-toetreding van de aangesproken landen, en daar kon ten aanzien Rusland geen sprake van zijn. De Europese Unie was immers van mening dat de economische hervormingen daarvoor niet ver genoeg waren gevorderd. Eventuele toetredingsaspiraties van de Russen, ook op lange termijn, werden dus onmiddellijk de kop ingedrukt.

De EU paste ten opzichte van Rusland het 'specificiteitsbeginsel' toe, wat wil zeggen dat de EU een beleid op maat van Rusland wilde uitstippelen. Er moest dus rekening worden gehouden met het feit dat Rusland geen historische ervaring had met democratie en marktprincipes, met de complexiteit en de enorme omvang van het land. Ook de langdurigheid van het communistisch regime in de voormalige Sovjetunie moest in rekenschap worden gebracht. De Russen van hun kant wensten dat het Europa-akkoord wél zou worden benaderd en ijverden dus voor vergaande verbintenissen op het vlak van economische en politieke integratie.⁷

Het concreet beleid dat de verhoudingen moest regelen tussen de EU en de Russische Federatie kwam uiteindelijk tot stand in juni 1994. In het kader van de top van de Europese Raad van Korfoe (Griekenland), gingen men er over tot het ondertekenen van het 'Partnerschap- en Samenwerkingsakkoord' (PSA). Dit akkoord kon gelden als een antwoord op de Europa-akkoorden.⁸

De themata die aan bod kwamen in het PSA waren gelijklopend met deze in de Europa-akkoorden. Zo stond economische en samenwerking teneinde harmonische handels- en economische betrekkingen te bekomen, hoog op de agenda. Ook energie, justitie en binnenlandse zaken en samenwerking op vlak van wetenschap en cultuur kwamen aan bod.⁹ Onderwerpen waar ook in de Europa-akkoorden ruime aandacht werd aan besteed. Het PSA was echter veel minder vergaand en gaf blijk van meer vaagheid. Zo was het principe van een vrijhandelszone wel opgenomen in het PSA, maar kon dit wel enkel worden gerealiseerd door middel van een nieuw verdrag.¹⁰ Uiteindelijk sloot de Europese Unie met 11 landen een dergelijk Partnerschap en Samenwerkings-Akkoord.¹¹ Elk PSA toont sterke gelijkenissen, maar komt toch tegemoet aan de specifieke kenmerken van elk land. Het PSA met Rusland telde 112 artikels, 10 annexen, twee protocols en verscheidende gezamenlijke verklaringen. Het PSA werd expliciet beschouwd als de opvolger van Handels- en Samenwerkingsakkoord van 1989 tussen de Europese Economische Gemeenschap en Euratom enerzijds, en de Sovjetunie anderzijds. Artikel 112 §3 stelde immers het volgende:

“Upon its entry into force, and as far as relations between the Community and Russia are concerned, this Agreement shall replace, without prejudice to Article 22(1), (3) and (5), the Agreement between the European Economic Community and the European Atomic Energy Community and the Union of Soviet Socialist Republics on trade and economic and commercial cooperation signed in Brussels on 18 December 1989.”¹²

Het duurde tot december 1997 vooraleer het PSA met Rusland in werking trad. Om in de periode tussen het sluiten van het akkoord en de ratificatie ervan een bilateraal raamwerk te hebben, werd in juni 1995 een interim-handelsakkoord gesloten, dat het PSA voorlopig moest vervangen. Dit interim-handelsakkoord omvatte dan wel enkel de handelsbepalingen die tot de exclusieve bevoegdheid van de EU behoorde.¹³ Politieke onenigheid

⁷ VAN EECKHAUTE, J.C., De overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking: een nieuw juridisch en politiek kader voor de betrekkingen tussen de Europese Unie en Rusland. In: Rechtskundig weekblad (1994-1995), 1 april 1995, nr. 31, pp. 1043-1044

⁸ Partnership and Cooperation Agreement (PCA). The European Commission's Delegation to Russia: http://www.eur.ru/en/p_243.htm (23/11/2003)

⁹ PEARCE, A., Could Russia join the EU? How the European Union works: <http://www.lh42.dial.pipex.com/esc/russia.pdf> (15/03/2004)

¹⁰ VAN EECKHAUTE, J.C., De overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking: een nieuw juridisch en politiek kader voor de betrekkingen tussen de Europese Unie en Rusland. In: Rechtskundig weekblad (1994-1995), 1 april 1995, nr. 31, p. 1044

¹¹ deze landen zijn: Oekraïne (in werking sinds 1 maart 1998), Rusland (1 december 1997), Moldavië (1 juli 1998), Belarus (ondertekend maart 1995, maar nog steeds niet in werking), Armenië (1 juli 1999), Azerbeidzjan (1 juli 1999), Georgië (1 juli 1999), Kazachstan (1 juli 1999), Kirgizië (1 juli 1999), Oezbekistan (1 juli 1999) en Turkmenistan (ondertekend mei 1998, maar nog steeds niet in werking)

¹² Partnership and Cooperation Agreement (PCA). The European Commission's Delegation to Russia: http://www.eur.ru/en/p_243.htm (23/11/2003)

omtrent de inval van Russische troepen in de opstandige deelrepubliek Tsjetsjenië zorgde er echter voor dat dit interim-handelsakkoord voornamelijk dode letter bleef. In de volgende paragrafen onderzoeken we de juridische betekenis van het PSA. Eveneens besteden we aandacht aan het juridische proces dat plaats vindt binnen de instellingen van de Europese Unie, nodig om een dergelijk akkoord te doen gelden.

2.1 PSA: DE RECHTSGRONDEN

Allereerst gaan we de rechtsgronden na van het PSA. Door middel van analyse van de rechtsgronden komt de legale basis van het PSA aan de oppervlakte. Dit laat ons toe de juridische slagkracht van het PSA beter te evalueren.

2.1.1 PSA EN HET VERDRAG VAN MAASTRICHT

Bij het sluiten van het PSA gold het Verdrag van Maastricht als het in werking zijnde verdrag.¹⁴ Wat meteen opviel, is dat artikel 238 inzake het associatie-akkoord niet werd aangewend. Artikel 238 hield in dat 'de Gemeenschap met een of meer Staten of internationale organisaties akkoorden kan sluiten waarbij een associatie wordt ingesteld die wordt gekenmerkt door wederkerige rechten en verplichtingen, gemeenschappelijk optreden en bijzondere procedures'.¹⁵ Men kon stellen dat een associatie-akkoord een vrij vergaande verbintenis was waarbij derde landen zich ten dele inschakelden binnen het communautair regime. Associatie-akkoorden waren dus preferentiële handelsakkoorden waarbij men uitging van toekomstige toetreding van het derde land tot de Gemeenschap.¹⁶ Bij het PSA kon daar zoals reeds hoger vermeld geen sprake van zijn.¹⁷

Wat was dan wél de rechtsbasis van het PSA in het Verdrag van Maastricht? Het PSA had talrijke rechtsgrondslagen, die in de loop van de ratificatieperiode nog werden uitgebreid.¹⁸ Ondermeer de artikelen 100 en 101 uit het Euratom-verdrag fungeerden als rechtsgrondslag, aangezien het PSA ook handelde over samenwerking op het vlak van kernenergie. Artikel 113 en artikel 235 van het Verdrag van Maastricht zou echter steeds de juridische kern van het PSA blijven uitmaken. Artikel 113 stelde dat:

- “1. De gemeenschappelijke handelspolitiek wordt gegrond op eenvormige beginselen met name wat betreft de tariefwijzigingen, het sluiten van tarief- en handelsakkoorden, het eenvormig maken van liberalisatiemaatregelen, de uitvoerpolitiek, alsmede de handelspolitieke beschermingsmaatregelen, waaronder de te nemen maatregelen in geval van dumping en subsidies.
 2. De Commissie doet aan de Raad voorstellen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke handelspolitiek.
 3. Indien moet worden onderhandeld over akkoorden met een of meer Staten of internationale organisaties, doet de Commissie aanbevelingen aan de Raad, die haar machtigt de vereiste onderhandelingen te openen.
- De Commissie voert deze onderhandelingen in overleg met een speciaal Comité, door de Raad aangewezen om haar daarin bij te staan, en binnen het raam van de richtsnoeren welke de Raad haar kan verstreken.

De relevante bepalingen van artikel 228 zijn van toepassing.”

¹³ VAN EECKHAUTE, J.C., De overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking: een nieuw juridisch en politiek kader voor de betrekkingen tussen de Europese Unie en Rusland. In: Rechtskundig weekblad (1994-1995), 1 april 1995, nr. 31, p. 1044-1045

¹⁴ Verdrag van Maastricht (ook: Verdrag betreffende de Europese Unie): Verdragen uit 1992 tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen ter oprichting van de Europese Unie (EU), één ter oprichting van een Europese Politieke Unie (EPU) en één ter oprichting van een Economische en Monetaire Unie (EMU). De verdragen traden na ratificatie door de EU-lidstaten in werking op 1 november 1993 en waren deels een wijziging, deels een uitbreiding van de EG-verdragen (Verdragen van Parijs en Rome) en vormden tot dan toe de belangrijkste herziening van de samenwerking tussen de lidstaten sinds hun oprichting.

¹⁵ Verdrag betreffende de Europese Unie. Publicatieblad Nr. C 191 van 29 juli 1992. Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/eur-lex/nl/treaties/dat/EU_treaty.html#0001000001 (10/12/2003)

¹⁶ VAN EECKHAUTE, J.C., De overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking: een nieuw juridisch en politiek kader voor de betrekkingen tussen de Europese Unie en Rusland. In: Rechtskundig weekblad (1994-1995), 1 april 1995, nr. 31, p. 1044

¹⁷ HILLION, C., Partnership and Cooperation Agreements between the EU and NIS. In: European Foreign Affairs Review, Vol. 3, issue 3, autumn 1998, p. 406

¹⁸ voor een schematisch overzicht van de besluitvorming binnen de EU over het PSA, zie PreLex: http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_print.cfm?CL=nl&DossierID=11797

In dit artikel werd eveneens verwezen naar artikel 228, dat het volgende stelde:
“ (...) andere akkoorden die een specifiek institutioneel kader in het leven roepen door het instellen van samenwerkingsprocedures, akkoorden die aanzienlijke gevolgen hebben voor de Gemeenschapbegroting (kunnen pas worden) gesloten nadat het Europees Parlement zijn instemming heeft gegeven.”¹⁹

Artikel 235 tenslotte, luidde als volgt:
“Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen.”²⁰

Dit artikel 235 was de aanduiding dat het PSA meer was dan louter een handelsakkoord. Voor een zuiver handelsakkoord had artikel 113 immers volstaan als juridische basis. Voor de lidstaten was de unanimitie die voorzien was in artikel 235 van groot belang. Op die manier beschikten de lidstaten immers over een de facto vetorecht ten aanzien van het PSA.

2.1.2 PSA: RATIFICATIE-PROCES

Wat betreft de in werking treding van het PSA had het akkoord in artikel 112 het volgende voorzien:
“This Agreement will be approved by the Parties in accordance with their own procedures. This Agreement shall enter into force on the first day of the second month following the date on which the Parties notify each other that the procedures referred to in the first paragraph have been completed.”²¹

Elke partij zou dus de eigen ratificatieprocedures volgen. Bij voltooiing van deze procedures gold er een wederzijdse in kennis stelling, waarna het akkoord (na de daartoe voorziene periode) in werking kon treden. Voor een schematisch overzicht van de interinstitutionele wetgevingsprocedure kunnen we verwijzen naar Bijlage I. Een aantal institutionele stappen gaan we echter nader bekijken. Het wetgevend proces binnen de EU kreeg in 1994 vorm door het voorstel van de Commissie (COM(94)257), dat vervolgens de institutionele weg moest doorlopen.²²

Zoals in artikel 228 vermeld, konden akkoorden die een specifiek institutioneel kader in het leven hadden geroepen, slechts worden gesloten nadat het Europees Parlement zijn instemming had gegeven. Het PSA beantwoordde aan deze voorwaarde, wat het medezeggenschap van het Europees Parlement noodzakelijk maakte.²³ Aldus werd de codecisie procedure doorlopen. Op 30 november 1995 stemde het Europees Parlement in met het voorstel van de Commissie (COM(94)257).

In oktober-november 1996 werd het ratificatieproces in Rusland voltooid door de Doema, het Russische parlement, en de Federatieraad.²⁴

Aangezien het PSA onderwerpen behandelde die niet tot de uitsluitende bevoegdheid van de EU behoorde (ondermeer energie en de politieke dialoog), was ook de ratificatie van elk van de lidstaten vereist, en dit volgens hun eigen nationale procedures. Dit zogenaamde ‘gemengd akkoord’ impliceerde dan ook een aantal zware procedures, waardoor de inwerkingtreding van het PSA wel nog even op zich kon laten wachten.²⁵ In Bijlage II,

¹⁹ Verdrag betreffende de Europese Unie. Publicatieblad Nr. C 191 van 29 juli 1992. Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/eur-lex/nl/treaties/dat/EU_treaty.html#0001000001 (10/12/2003)

²⁰ Treaty of the European Union, together with the complete text of the Treaty establishing the European Community. Publicatieblad, C 224, Volume 35, 31 augustus 1992, p. 78

²¹ Agreement on Partnership on Cooperation. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf

²² COM(94)257: Voorstel voor een besluit van de Raad en de Commissie betreffende de sluiting van de Partnerschaps- en tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lid-Statens, enerzijds, en Rusland, anderzijds

²³ VAN EECKHAUTE, J.C., De overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking: een nieuw juridisch en politiek kader voor de betrekkingen tussen de Europese Unie en Rusland. In: Rechtskundig weekblad (1994-1995), 1 april 1995, nr. 31, p. 1044

²⁴ The Partnership and Cooperation Agreement. The European Commission's Delegation to Russia: http://www.eur.ru/en/p_243.htm (23/11/2003)

²⁵ VAN EECKHAUTE, J.C., De overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking: een nieuw juridisch en politiek kader voor de betrekkingen tussen de Europese Unie en Rusland. In:

een EU-document van 27 november 1996, wordt een overzicht gegeven van het verloop van de ratificaties in verscheidene EU-lidstaten.

Op 29 oktober 1997 ging de Raad over tot het goedkeuren van het voorstel van de Commissie ‘voor een besluit van de Raad en de Commissie betreffende de sluiting van de Overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Russische Federatie, anderzijds’ (COM(97)557-1). Ook het voorstel met betrekking tot de protocollen die bij het PSA horen, werden goedgekeurd (COM(97)557-2). Aldus werd het PSA door de Raad formeel aangenomen.

Op 30 oktober 1997 tenslotte, kon de Europese Unie overgaan tot de kennisgeving, zoals bedoeld in artikel 112 van het PSA. Namens de Europese Gemeenschap werd deze taak vervuld door de voorzitter van de Europese Raad. De Voorzitter van de Europese Commissie nam deze taak op zich namens de EGKS en Euratom. Daarmee werden de kennisgevingsprocedures afgerond en kon het PSA op 1 december 1997 in werking treden.²⁶

Het zou fout zijn te beweren dat het ratificatieproces van het PSA volledig van een leien dakje was gelopen.

Niet alleen waren er de traditionele problemen met het gemengd akkoord, waardoor de nationale ratificatieprocedures van alle lidstaten moesten worden doorlopen. Ook politieke problemen lagen aan de basis van een moeizaam ratificatieproces. Net als bij het interim-handelsakkoord werd de inwerkingtreding van het PSA bemoeilijkt door het optreden van Russische troepen in deelrepubliek Tsjetsjenië vanaf 1994. De Europese Unie protesteerde tegen het brute gedrag van de Russische troepen in de opstandige deelrepubliek, waardoor het ratificatieproces werd uitgesteld en aldus vertraging opliep.

2.2 PSA: VORMING VAN INSTITUTIONEEL KADER

Vanaf 1997 was het PSA het kader dat de bilaterale verhoudingen tussen de Europese Unie en de Russische Federatie regelde. Om deze verhoudingen te kunnen kanaliseren, werd er binnen het PSA een institutioneel raamwerk opgericht. Binnen dit raamwerk konden de verhoudingen zich manifesteren. Opeenvolgende consultaties zorgden op deze manier voor een routine, waardoor de verhoudingen geconsolideerd werden. Het PSA voorzag in de oprichting van een vier lagen-structuur.²⁷

2.2.1 PARLEMENTAIR SAMENWERKINGSCOMITÉ

Onderaan de institutionele ladder bevond zich het Parlementair Samenwerkingscomité. Binnen het PSA werd dit vastgelegd door artikel 9:

“Political dialogue at parliamentary level shall take place within the framework of the Parliamentary Cooperation Committee established in article 95”

Binnen artikel 95 werd de frequentie van de bijeenkomsten overgelaten aan het orgaan zelf:

“A Parliamentary Cooperation Committee is hereby established. It shall meet at intervals which it shall itself determine.”

Artikel 96 en 97 tenslotte regelde de samenstelling en taken van het Parlementair Samenwerkingscomité. Het PCC bestond uit leden van het Europees Parlement en de doema (art. 96). Haar taken bestonden vooral uit het maken van aanbevelingen aan de Samenwerkingsraad (zie verder) en het vergaren van informatie betreffende de activiteiten van de andere PSA-organen (art. 97).²⁸

In de praktijk werd er in de loop der tijd nog een dieper, breder kader gevormd waarbinnen de verhoudingen tussen de EU en Rusland zich afspeelden.²⁹ Ook werkgroepen van experts en academici gingen op

Rechtskundig weekblad (1994-1995), 1 april 1995, nr. 31, p. 1044

²⁶ 97/800/EG, EGKS, Euratom: Besluit van de Raad en de Commissie van 30 oktober 1997 betreffende de sluiting van de Overeenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Russische Federatie, anderzijds Publicatieblad, 18 februari 1995, C 339, p. 45. De Europese Unie online: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=NL&numdoc=31997D0800&model=guichett

²⁷ BARANOVSKY, V., Russia's attitudes towards the EU: political aspects. Helsinki, Ulkopoliittinen instituutti, 2002, pp.53-55

²⁸ Agreement on Partnership on Cooperation. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf

²⁹ BARANOVSKY, V., Russia's attitudes towards the EU: political aspects. Helsinki, Ulkopoliittinen instituutti, 2002, p. 54

onregelmatige basis binnen het kader van de PSA met elkaar om. Daardoor kon het PCC niet meer beschouwd worden als het laagst hiërarchisch geplaatst orgaan.

2.2.2 SAMENWERKINGSCOMITÉ

Het Samenwerkingscomité bestond uit hoge ambtenaren. Deze was paritair samengesteld.³⁰ In feite bestond het Samenwerkingscomité uit tal van paritair samengesteld subcomités die samen kwamen op basis van verscheidene onderwerpen.³¹ Door hun variërende samenstelling waren hun taken niet vastomlijnd, maar men kon algemeen stellen dat het Samenwerkingscomité de Samenwerkingsraad (3.2.3) bijstond.

2.2.3 SAMENWERKINGSRAAD

De Samenwerkingsraad was een bijeenkomst op ministerieel niveau en besprak alle mogelijke onderwerpen in het licht van de verhoudingen tussen de EU en Rusland. In principe kwam deze Raad slechts éénmaal per jaren samen.³² Daardoor kon de Raad alle bevoegdheden overdragen aan het Samenwerkingscomité, dat daardoor zowat het dagelijks bestuur vormde. De Samenwerkingsraad was gemachtigd tot het maken van aanbevelingen, maar wel enkel bij onderlinge overeenstemming. Deze aanbevelingen waren echter niet bindend. Binnen het PSA werd het statuut van het Samenwerkingscomité ondermeer geregeld in artikel 7 en artikel 90: “At ministerial level, political dialogue shall take place within the Cooperation Council established in article 90 (...)”

“A Cooperation Council is hereby established which shall monitor the implementation of this Agreement. It shall meet at ministerial level once a year and when circumstances require. It shall examine any major issues arising within the framework of the Agreement and any other bilateral or international issues of mutual interests for attaining the objectives of this Agreement.”³³

2.2.4 EU-RUSSIA SUMMITS

De EU-Russia Summits bevonden zich op het hoogste niveau van het geïnstitutionaliseerd overleg tussen de EU en Rusland. Binnen het PSA werden deze topontmoetingen als volgt aangeduid in artikel 7: “Meetings shall take place in principle twice a year between the President of the Council of the European Union and the President of the Commission of the European Communities on one side and the President of Russia on the other.”³⁴

Binnen het PSA werd dus opgenomen dat de voorzitter van de Europese Raad, de voorzitter van de Europese Commissie en de president van Rusland zouden deelnemen aan deze halfjaarlijkse topontmoetingen. De eerste topontmoeting in dit kader vond plaats op 15 mei 1998 in Birmingham. Inmiddels waren er twaalf dergelijke ontmoetingen. Op relatief korte termijn waren deze Summits uitgegroeid tot een traditioneel gebeuren, hetgeen op zich misschien al hun betekenis legitimeerde.³⁵ Het zijn deze summits die het onderwerp vormen van ons verder onderzoek.

2.3 HET PSA: JURIDISCH GEWIKT EN GEWOGEN

Het PSA gold enerzijds als de opvolger van het ‘Handels- en Samenwerkingsakkoord’ met de Sovjetunie van 1989, en anderzijds alsh et alternatief voor de ‘Europa-akkoorden’. Het PSA was echter veel zwakker dan de Europa-akkoorden. Zo werd de PSA-landen geen enkel perspectief op toetreding gegund, hetgeen in de Europa-akkoorden weldegelijk het geval was.

³⁰ VAN EECKHAUTE, J.C., De overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking: een nieuw juridisch en politiek kader voor de betrekkingen tussen de Europese Unie en Rusland. In: Rechtskundig weekblad (1994-1995), 1 april 1995, nr. 31, p. 1051

³¹ BARANOVSKY, V., Russia's attitudes towards the EU: political aspects. Helsinki, Ulkopoliittinen instituutti, 2002, p. 54

³² VAN EECKHAUTE, J.C., De overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking: een nieuw juridisch en politiek kader voor de betrekkingen tussen de Europese Unie en Rusland. In: Rechtskundig weekblad (1994-1995), 1 april 1995, nr. 31, p. 1051

³³ Agreement on Partnership on Cooperation. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf

³⁴ Ibid.

³⁵ BARANOVSKY, V., Russia's attitudes towards the EU: political aspects. Helsinki, Ulkopoliittinen instituutti, 2002, p. 62

Ook op juridisch vlak kon het PSA de vergelijking met de Europa-akkoorden niet doorstaan. Zo werd er niet verwezen naar artikel 238 en verkreeg het PSA dus allerminst de status van associatie-akkoord. Het juridisch povere akkoord dreigde nog verder te worden ondermijnd wanneer Rusland er naar aanleiding van de EU-uitbreiding mee dreigde de verruiming van het PSA tot de nieuwe lidstaten niet te aanvaarden. Op 27 april 2004 werd dit gevaar echter bezworen toen er hieromtrent toch een akkoord tussen Rusland en de EU werd bereikt.³⁶ In 4.2 wordt trouwens dieper op deze kwestie ingegaan. Men kan stellen dat de voornaamste verwezenlijking van het PSA het opzetten van een institutioneel raamwerk is. Het PSA voorzag immers in een geïnstitutionaliseerde dialoog op verscheidene niveaus. Naast het Parlementaire Samenwerkingscomité, het Samenwerkingscomité en de Samenwerkingsraad, waren er de EU-Russia Summits. Deze vormden het hoogste orgaan binnen dit institutioneel kader.

³⁶ EU and Russia confirm the extension of the PCA to the enlarged EU. Brussels, 27 april 2004. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ip04_549.htm (02/05/2004)

3. DE EU-RUSSIA SUMMITS

3.1 ORGANISATIE EN STRUCTUUR

De halfjaarlijkse topontmoetingen tussen de Europese Unie en Rusland vonden dus hun juridische basis in het 'Partnerschaps- en Samenwerkingsakkoord'. In de volgende paragrafen zullen we trachten een organisatorische structuur te vinden in deze summits. In het PSA zelf was niets opgenomen over de organisatorische basis waarop deze ontmoetingen moesten plaats vinden. Toch gaan we trachten organisatorische constanten trachten te achterhalen door analyse van de twaalf voorbije topontmoetingen. Aangezien deze constanten niet zijn opgenomen in het PSA, beschikken ze over geen enkele juridische basis. In Bijlage III is verder een schematisch overzicht te vinden van de voorbije EU-Russia summits (datum, plaats, deelnemers).

3.1.1 LOCATIES

De summits vonden twee maal per jaar plaats. Totnogtoe impliceerde dit dat er op het vlak van locatie van de summits telkens een afwisseling was tussen de Europese Unie en Rusland, zodat elk van de partijen ieder jaar een topontmoeting kon ontvangen. Door de band genomen, vonden de topontmoetingen in Rusland plaats in het voorjaar, terwijl de deze in de Europese Unie in het najaar plaats vonden. De summits in Rusland vonden bijna allemaal plaats in Moskou. Voor de topontmoetingen in de Europese Unie gold de voorzitter van de Europese Raad als gastheer. Op deze bovenstaande 'regels' waren er in het verleden wel een aantal uitzonderingen.

- In 1998 vonden beide summits plaats binnen de Europese Unie, namelijk op 15 mei 1998 in Birmingham en op 27 oktober 1998 in Wenen.
- Op 11 november 2002 werd de summit niet in Denemarken gehouden, op dat moment nochtans de voorzitter van de Europese Raad. Omdat de Deense autoriteiten aan Tsjetsjenen, die door Rusland werden beschouwd als terroristen, de toelating hadden gegeven een Wereldcongres te organiseren op 28 en 29 oktober 2002, weigerde president **Poetin** naar Denemarken af te reizen. Om die reden werd beslist voor de summit uit te wijken naar Brussel.³⁷
- Voor de summit van 31 mei 2003 was niet Moskou, maar wel Sint-Petersburg gastheer. Door de topontmoeting in Sint-Petersburg te laten doorgaan, wilde president Poetin, die afkomstig is van Sint-Petersburg, de 300^{ste} verjaardag van Sint-Petersburg extra in de verf zetten.³⁸

3.1.2 DELEGATIES

Met betrekking tot de delegaties die deelnemen aan de EU-Russia Summits, trachten we eveneens een aantal constanten te achterhalen.

In het PSA werd zoals hoger vermeld opgenomen dat de voorzitter van de Europese Commissie, de voorzitter van de Europese Raad en de president van Rusland deelnemen aan de topontmoetingen (artikel 7). Vanaf de summit van 22 oktober 1999 in Helsinki werd er in de persoon van de secretaris-generaal van de Raad en de Hoge Vertegenwoordiger van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid nog een extra vaste deelnemer aan de topontmoeting toegevoegd. De functie van Hoge Vertegenwoordiger was gecreëerd door het Verdrag van Amsterdam, teneinde het buitenlands beleid van EU meer een gezicht te geven. In de praktijk leek het deelnemersveld van deze summits nog verder te kunnen variëren.

- Op 27 oktober 1998 in Wenen en 22 oktober 1999 in Helsinki kon de Russische president **Jeltsin** niet deelnemen aan de EU-Russia Summits. Interne problemen (1998) en gezondheidsredenen (1999) hielden hem weg van de summits.³⁹ Hij werd er telkens vervangen door zijn premiers **Primakov** (1998) en Poetin (1999).
- Afhankelijk van de agendapunten namen ook commissarissen van de EU deel aan de summits. Zo nam ondermeer aan de topontmoetingen van 29 mei 2002 in Moskou en 11 november 2002 in Brussel een vrij grote delegatie van de Europese Commissie deel. Naast Commissievoorzitter Prodi, waren immers

³⁷ EU-Russia Summit to move to Brussels. EUobserver, 28 oktober 2002: <http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=8149> (10/03/2004)

³⁸ Joint Statement, EU-Russia Summit, St. Petersburg 31 May 2003. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/ip03_768.htm (28/01/2004)

³⁹ UE/RUSSIE: Au Sommet de Vienne, l'UE et la Russie ont confirmé leur volonté de se concentrer sur les initiatives qui faciliteront une sortie de la crise russe actuelle – échange de vues sur le Kosovo. In : Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe N° 7331, 28 oktober 1998, p. 7
UE/RUSSIE : Le Sommet UE/Russie de ce vendredi à Helsinki sera dominé par la Tchétchénie, l'avenir des relations bilatérales et la lutte contre la criminalité organisée. In : Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe N° 7576, 20 oktober 1999, p. 8

ook commissaris voor energie en transport **de Palacio**, commissaris voor externe relaties **Patten** en commissaris voor handel **Lamy** aanwezig.

- Naar aanleiding van de 300^{ste} verjaardag van Sint-Petersburg nodigde president Poetin op de top van 31 mei 2003 in Sint-Petersburg de leiders uit van alle huidige en toekomstige lidstaten (die toetreden op 1 mei 2004) van de Europese Unie.⁴⁰

3.2 SUMMIT-BESLUITEN JURIDISCH BEKEKEN

De besluiten en verklaringen binnen de EU-Russia Summits konden verscheidene vormen aannemen. Voor de gezamenlijke, algemene besluiten werd de benaming 'Joint Statement' gebruikt.⁴¹ Enkel voor de gezamenlijke besluiten van de summit van Parijs op 30 oktober 2001 werd de benaming 'Joint Declaration' gehanteerd.

Naast de algemene, gezamenlijke besluiten werden op de summits ook vaak verklaringen afgelegd over regionale kwesties, onderwerpen die vaak niet meteen op de agenda waren opgenomen. Dit soort verklaringen kreeg meestal de benaming 'Declaration' mee.

Het al dan niet bindend karakter van deze verklaringen was afhankelijk van de bepalingen in het akkoord waar de summits (juridisch) op steunen. Zoals eerder aangehaald, steunen de EU-Russia Summits juridisch op het Partnerschap- en Samenwerkingsakkoord (PSA). Binnen Titel II van dit akkoord werd beslist dat er een politieke dialoog zou worden opgezet. Artikel 6 van Titel II drukte het als volgt uit:

“A regular political dialogue shall be established between the Parties which they intend to develop and intensify. It shall accompany and consolidate the rapprochement between the European Union and Russia, support the political and economic changes underway in Russia and contribute to the establishment of new forms of cooperation. The political dialogue:

- shall strengthen the links between Russia and the European Union. The economic convergence achieved through this Agreement will lead to more intense political relations;
- shall bring about an increasing convergence of positions on international issues of mutual concern thus increasing security and stability;
- shall foresee that the Parties endeavour to cooperate on matters pertaining to the observance of the principles of democracy and human rights, and hold consultations, if necessary, on matters related to their due implementation.”⁴²

Artikel 7 vormde zoals eerder vermeld de juridische basis in het PSA voor de EU-Russia Summits.

Artikel 8 van het PSA stelde vervolgens:

“Other procedures and mechanisms for political dialogue shall be set up by the Parties and in particular in the following forms: -biannual meetings at senior level between the European Union Troika on the one hand, and officials of Russia on the other; -taking full advantage of diplomatic channels; - any other means, including the possibility of expert meetings, which would contribute to consolidating and developing this dialogue.”⁴³

Artikel 9 tenslotte werd reeds vermeld binnen het institutioneel kader en vormde de rechtsbasis voor het Parlementaire Samenwerkingscomité.

Binnen het PSA werd derhalve enkel melding gemaakt van een 'politieke dialoog'. Hoe geïnstitutionaliseerd deze politieke dialoog ook mocht zijn, het begrip 'politieke dialoog' impliceerde wel dat er geen bindende beslissingen konden worden genomen. En aangezien artikel 7, de rechtsbasis van de EU-Russia Summits, ook binnen Titel II van het PSA vervat zat, waren ook de besluiten die op deze topontmoetingen werden genomen niet-bindend. Dit impliceerde dus dat de besluiten die werden genomen binnen de schoot van deze topontmoetingen geen enkele juridische slagkracht hadden. Het al dan niet naleven van deze besluiten, was dus onderhevig aan de goodwill van de beide partijen. Het risico's bestond dus dat de besluiten dode letter bleven.

⁴⁰ Joint Statement, EU-Russia Summit, St. Petersburg 31 May 2003. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/ip03_768.htm (28/01/2004)

⁴¹ op de eerste EU-Russia Summit van 15 mei 1998 in Birmingham werd geen gemeenschappelijke tekst aangenomen

⁴² Agreement on Partnership on Cooperation. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf

⁴³ Ibid.

4. BIJKOMENDE RECHTSBASIS?

Het PSA gold als juridische basis voor de EU-Russia Summits. In de Joint Statements en Declarations werd dan ook veelvuldig verwezen naar het PSA als rechtsbasis voor de topontmoetingen. Vanaf 1999 leken nog eens twee documenten de handelingen van de deelnemers van de summit te legitimeren. Naast het PSA haalde men immers ook de ‘Gemeenschappelijke Strategie over Rusland’ van de EU en de ‘Medium-term Strategy for developing relations of the Russian Federation with the European Union for 2000-2010’.⁴⁴

Op de summit van 18 februari 1999 in Moskou werd voor het eerst naar de ontwikkeling van de ‘Common Strategy on Russia’ verwezen.⁴⁵

Op de volgende summit, deze van 22 oktober 1999 in Helsinki, werd voor het eerst naar de twee, intussen uitgewerkte, documenten verwezen:

“We welcomed the Common Strategy of the European Union on Russia adopted in June 1999 by the European Council in Cologne as well as the Medium-term Strategy for developing relations of the Russian Federation with the European Union for 2000-2010 which was officially presented at the Summit by PM Putin. PM Lipponen briefed on the progress achieved so far and the next steps to be taken to implement the Common Strategy of the EU following a work plan established by the EU Presidency. Both sides expressed their readiness to examine how to intensify their cooperation further on the basis of these two documents.”⁴⁶

In de daarop volgende summits, werden naast het PSA ook telkens deze documenten aangehaald als basis waarop verdere samenwerking zou worden opgebouwd. Zo luidde het Joint Statement van 29 mei 2000 (Moskou) als volgt:

“We welcome the intensification of our cooperation on the basis of the PCA, the Russian Federation's Medium-term Strategy for developing relations with the European Union, and the EU's Common Strategy on Russia.”⁴⁷

Op de topontmoetingen die daarop volgden, werd er telkens eenzelfde boodschap daaromtrent vermeld.

In de volgende alinea's gaan we de juridische betekenis van de Gemeenschappelijke Strategie over Rusland' en van de 'Medium-term Strategy' van Rusland na, alsook hun relevantie met de EU-Russia Summits.

4.1. GEMEENSCHAPPELIJKE STRATEGIE OVER RUSLAND (1999)

Het was op de Europese Raad van 11 december 1998 in Wenen dat het plan verder werd uitgewerkt om in het kader van het nieuwe EU-verdrag, het Verdrag van Amsterdam, gemeenschappelijke strategieën op te stellen over naburige regio's, zoals Oekraïne, het Middenlandse Zeegebied en de Westelijke Balkan. De eerste Gemeenschappelijke Strategie zou echter Rusland behandelen:

“The European Council invites the Council in accordance with the recommendations in its report to prepare common strategies on Russia, Ukraine, the Mediterranean region, as well as on the Western Balkans, on the understanding that the first common strategy will be on

⁴⁴ gezien de omslachtigheid van een Nederlandse vertaling, wordt hier de voorkeur gegeven aan de Engelse benaming

⁴⁵ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 18 February 1999, 6118/99 (Presse 43)

⁴⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Helsinki 22 October 1999, 12119/99 (Presse 316)

⁴⁷ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

Russia. When identifying further subjects for common strategies, thematic subjects should also be considered.”⁴⁸

De Gemeenschappelijke Strategie over Rusland (GSR) werd gelanceerd op de Europese Raad van 4 juni 1999 van Keulen. De Gemeenschappelijke Strategie was een uiting van het Gemeenschappelijk en Buitenlands Veiligheidsbeleid (GBVB) en steunde op artikel 13 lid 2 van het Verdrag van Amsterdam:

“De Europese Raad neemt besluiten over door de Unie uit te voeren gemeenschappelijke strategieën op de gebieden waarop de lidstaten aanzienlijke belangen gemeen hebben.”⁴⁹

Naast de Gemeenschappelijke Strategie over Rusland werd er in 1999 ook nog een gemeenschappelijke strategie aangenomen ten aanzien van Oekraïne.

De Gemeenschappelijke Strategie was niet opgesteld in samenspraak met Rusland, en was dan ook een unilaterale handeling uitgaande van de EU. Het begrip ‘gemeenschappelijk’ slaat dus louter op het ‘gemeenschappelijk beleid van de EU-lidstaten’ ten aanzien van de Russische Federatie.⁵⁰

Inhoudelijk blonk de GSR niet meteen uit in duidelijkheid, al zullen we hier niet al te diep op de precieze inhoud ingaan. Versterking van het institutioneel raamwerk in Rusland, economische integratie, versterken van veiligheid en stabiliteit in Europa werden genoemd als belangrijkste objectieven. Elk van deze doelstellingen was echter ook reeds genoemd in het PSA van 1994. Het GSR stelde zich ondergeschikt aan het PSA, dat de hoeksteen zou blijven in de bilaterale relaties tussen de EU en Rusland:

“The core of the relationship between the Union and Russia remains the Partnership and Cooperation Agreement (PCA), with its aim of promoting the integration of Russia into a wider area of cooperation in Europe, as well as through creating the necessary conditions for the future establishment of a free trade area between the European Community and Russia.”⁵¹

Het tijdstip van de lancering van de GSR deed eveneens wenkbrauwen fronsen. Rusland kende in die periode immers tal van interne en internationale problemen.⁵² Op 17 augustus 1998 had de Russische regering een moratorium afgekondigd op alle staatsschulden. Bovendien werd de steun van de regering aan de koers van de roebel beëindigd, wat de ineenstorting van de Russische economie betekende.⁵³ Rusland werd in een economische crisis gedompeld. In 1999 namen eveneens de onlusten in Tsjetsjenië opnieuw toe. Berichten over schendingen van mensenrechten waren niet bevorderlijk voor de relaties tussen de EU en Rusland. Op het internationale toneel tenslotte was er

⁴⁸ Vienna European Council, 11 and 12 December 1998. Presidency Conclusions. De Europese Unie online: <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm> (10/03/2004)

⁴⁹ Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/eur-lex/nl/treaties/dat/EU_consol.html

⁵⁰ MARESCEAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, pp. 2-3

⁵¹ Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia (1999/414/CFSP). De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf (10/03/2004)

⁵² MARESCEAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, p. 3

⁵³ BUWALDA, P., Crisis in Rusland. In: Internationale Spectator, december 1998, nr. 12, pp. 617-621

grote onenigheid over de Kosovo-crisis. Rusland had zich steeds tegen een militaire interventie in Servië verzet, en de verhoudingen werden dan ook aanzienlijk bekoeld toen op 23 maart 1999 het Navo-luchtoffensief tegen Servische stellingen startte.⁵⁴ Het was dus in deze sfeer dat de GSR werd gepresenteerd.

Hoewel de GSR vanaf 1999 telkens werd aangehaald in de gemeenschappelijke verklaringen van de summits, was er binnen het GSR zelf geen enkele verwijzing naar de Summits. Wel werd binnen de GSR een versterking van de politieke en economische dialoog vooropgesteld:

“The EU will: (a) consolidate the process of economic reform in Russia, by enhancing the impact of economic policy advice, including through high-level policy dialogue so as to promote the development of a market economy, taking fully into account the transitional problems arising from necessary structural change, (...)”
“(...) reinforcing political dialogue, by considering ways to give more continuity to the existing political dialogue and render it more operational, including through the important role to be played by the Secretary-General of the Council, High Representative for the CFSP, (...)”⁵⁵

4.2 MIDDLE-TERM STRATEGY (2000-2010)

De ‘Middle-term Strategy for Development of Relations between the Russian Federation and the European Union (2000-2010)’ was een memorandum van het Russische Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het gold als antwoord op de Gemeenschappelijke Strategie over Rusland van de EU en werd door (toen nog) premier Poetin gepresenteerd op de EU-Russia Summit van 22 oktober 1999 in Helsinki. Net als bij de GSR was er dus ook hier sprake van een unilateraal opgesteld document.⁵⁶ Hoewel de MTS een reactie was op de GSR, was daar niets van terug te vinden in de tekst zelf. Een verwijzing naar het PSA was er wel, en deze was sterk gelijklopend met wat de GSR meldde:

“The 1994 Partnership and Cooperation Agreement (PCA) remains its [partnership relations between Russian Federation and European Union] major legal and institutional basis.”⁵⁷

Net zoals de GSR erkende de MTS dus ook dat het PSA de basis bleef vormen van de bilaterale akkoorden tussen Rusland en de EU.⁵⁸

Ondanks die bevestiging van het PSA, had de MTS toch een sterk ondermijnend karakter ten aanzien van dit Akkoord. In de MTS werd immers gewag gemaakt van een zogenaamde ‘reserve option’, waardoor een aanpassing van het PSA ten gevolge van de uitbreiding van de EU met tien nieuwe lidstaten, als niet vanzelfsprekend kon worden beschouwd. Meer zelfs, Rusland dreigde een uitbreiding van het PSA naar de nieuwe lidstaten toe te weigeren:

“To consider, as a reserve option, a refusal to extend the PCA to cover those candidate-countries that, in spite of the existing agreements, do not ensure fulfilment

⁵⁴ DEN DEKKER, G. WESSEL, R.A., De Navo in Kosovo. Toetssteen voor de militaire interventie? In: Internationale Spectator, juni 1999, nr. 6, pp. 358-365

⁵⁵ Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia (1999/414/CFSP). De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf (10/03/2004)

⁵⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Helsinki 22 October 1999, 12119/99 (Presse 316)

⁵⁷ Russia’s Middle Term Strategy towards the EU. The European Commission’s Delegation to Russia: http://www.eur.ru/en/p_245.htm (28/01/2004)

⁵⁸ MARESCEAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, pp. 21-24

of the generally recognized norms. To secure that the EU fully follow the high standards established by it as to the admittance of new members. In contacts with the EU to pay special attention to securing protection, including under the international law, of the interests of the Kaliningrad region as an entity of the Russian Federation and of the territorial integrity of Russia.”⁵⁹

Waar bij de vorige uitbreiding in 1995, waar Finland, Oostenrijk en Zweden tot de EU toetraden, Rusland geen enkel probleem had gemaakt van een aanpassing van het PSA – het werd haast als een futiliteit beschouwd - reageerde Rusland nu dus ontzettend geprikkeld. Reden voor de geïrriteerde reactie was het feit dat Rusland wenste dat met haar ongenoegen in verband met de EU-uitbreiding werd rekening gehouden. In het politieke hoofdstuk zullen wij daar verder op ingaan.⁶⁰

Uiteindelijk aanvaardde Rusland toch een verbreding van het PSA naar aanleiding van de EU-uitbreiding in 2004. Op 27 april 2004 werd hieromtrent een akkoord bereikt.⁶¹

Binnen de MTS was er slechts een summiere verwijzing naar de EU-Russia Summits. Wel werd een versterking van de politieke dialoog verder voorop gesteld.

“In order to develop a political dialogue it is necessary to institutionalize annual meeting within the format of the Chairman of the Government of the Russian Federation – Chairman of the CEC and Chairmen of the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation – Chairman of the European Parliament.

2.2. To work towards moving from reciprocal exchange of information about positions of the parties to holding of advance consultations on the most acute issues in order to elaborate concerted decisions. To seek to form for summits and Cooperation Council meetings joint initiative packages of mutual interest. To ensure close business cooperation between the Russian constituent parts of the cooperation Council, Cooperation Committee and the Parliamentary Cooperation Committee.”⁶²

4.3 BESLUIT: GSR EN MIDDLE-TERM STRATEGY ALS RECHTSGRONDEN

In de gemeenschappelijke verklaring van de EU-Russia Summit van 22 oktober 1999 in Helsinki verklaarden beiden partijen ‘their readiness to examine how to intensify their co-operation further on the basis of these two documents’⁶³ Op de daarop volgende summits, werden de GSR en de MTS ook vaak in één adem vernoemd met het PCA als basis voor de EU-Russia Summits en de samenwerking tussen Rusland en de EU in het algemeen.

Het is nochtans duidelijk dat de GSR en de MTS allerminst een juridische basis (kunnen) vormen voor de EU-Russia Summits.

Beide documenten maken geen enkele melding van de EU-Russia Summits. Hoogstens een verwijzing naar een versterking van de economische en politieke dialoog kan op de summits alluderen. Verder zijn beide documenten unilateraal opgesteld. Dit houdt in dat verklaring van de ene

⁵⁹ Russia’s Middle Term Strategy towards the EU. The European Commission’s Delegation to Russia: http://www.eur.ru/en/p_245.htm

⁶⁰ MARESCAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, pp. 21-24

⁶¹ EU and Russia confirm the extension of the PCA to the enlarged EU. Brussels, 27 April 2004. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ip04_549.htm (02/05/2004)

⁶² Russia’s Middle Term Strategy towards the EU. The European Commission’s Delegation to Russia: http://www.eur.ru/en/p_245.htm

⁶³ Joint Statement, EU-Russia Summit, Helsinki 22 October 1999, 12119/99 (Presse 316) MARESCAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, p. 22

partij in één van de beide documenten, absoluut geen verplichtingen inhoudt voor de andere partij. Beide partijen zijn dus allerminst gebonden aan de verklaringen van de andere partij. Dit houdt dus meteen ook in dat dit soort documenten nooit de juridische basis van bindende bilaterale regelingen kan zijn.

5. EU-RUSSIA SUMMITS: EEN JURIDISCHE EVALUATIE

Aangezien de EU-Russia Summits hun juridische basis vinden in het PSA, loopt een juridische evaluatie van deze summits dan ook deels parallel met deze van het PSA zelf. De EU-Russia Summits vormden immers het hoogste orgaan binnen het institutioneel overleg dat binnen het PSA werd opgezet. De EU-Russia Summits konden worden beschouwd als één van de belangrijkste verwezenlijkingen binnen dit PSA.

Er moet echter geconstateerd worden dat de juridische slagkracht van deze topontmoetingen slechts aan de magere kant is.

De EU-Russia Summits steunen op Titel II (artikel 6-9) van het PSA. Deze Titel behandelt de 'politieke dialoog'. Deze politieke dialoog voorzag dus enkel in een gezamenlijk overleg, zonder dat daarbij juridische gevolgen in acht moesten worden genomen. Dit impliceert dat er op de EU-Russia summits geen bindende beslissingen kunnen worden genomen.

De verklaringen op deze summits zijn dus enkel politiek van aard, en beide partijen kunnen derhalve niet worden gedwongen deze verklaringen na te leven.

Hoofdstuk 2: Politieke Analyse

Hoofdstuk 2: Politieke Analyse

Na de juridische aspecten van de EU-Russia Summits onder de loep te hebben genomen, gaan we de politieke aspecten van de topontmoetingen tussen de EU en Rusland verder uitdiepen.

Het begrip 'politiek' moet hierbij ruim worden opgevat, en behelst het gehele beleid en gedrag van de beide partijen ten aanzien van elkaar. Dit impliceert dat zowel het economisch als het zuiver politieke beleid van de EU en Rusland aan bod zal komen. Daarvoor moeten we de inhoud van de summits trachten te analyseren.

We hebben geopteerd voor een thematische aanpak, eerder dan een chronologische (summit per summit bespreken). Op die manier hopen wij het overzicht te bewaren en vermijden we (zo veel mogelijk) in herhaling te vallen, want op de topontmoetingen komen, zoals zal blijken, vaak dezelfde onderwerpen aan bod. Binnen het besproken onderwerp wordt echter wel vaak voor een chronologische aanpak geopteerd.

Wij zijn er ons terdege van bewust dat deze thematische indeling arbitrair is, en dus voor discussie vatbaar. Bovendien overlappen sommige onderwerpen elkaar of zitten ze minstens in elkaars vaarwater. Een voorbeeld: bij de bespreking van de energiekwestie zullen eveneens economische aspecten aan bod komen. We opteren toch voor een aparte behandeling van energie, omdat dit onderwerp een belangrijke positie inneemt binnen de relaties tussen de EU en Rusland en dus ook op de EU-Russia Summits.

Naast het louter beschrijven van de concrete inhoud van de summits, trachten we echter ook te duiden waarom het besproken onderwerp aan bod komt op de summits. We pogen met andere woorden het belang dat beide partijen hechten aan het onderwerp in kwestie aan te halen. Een situering van de relevante context is daarbij onontbeerlijk.

Verder wensen we ook de inbreng van de summits over de politieke onderwerpen te evalueren. We stellen ons dus de vraag welke bijdrage de summits hebben kunnen leveren aan de dialoog tussen Rusland en de EU. Tot slot staan we ook stil bij de onderwerpen die de agenda níet hebben gehaald op de EU-Russia Summits, hoewel ze naar onze mening zeker belangrijk genoeg waren om besproken te worden. We trachten dan ook argumenten te vinden waarom deze kwesties werden genegeerd. Achterhalen waarom een bepaald probleem de agenda niet heeft gehaald, kan immers soms interessantere resultaten en inzichten opleveren, dan het louter bespreken van de onderwerpen die de onderhandelingstafel wél hebben gehaald.

1. ECONOMISCH BELEID

Op de EU-Russia Summits was het economisch beleid prominent aanwezig. Immers, ook binnen het PSA, het akkoord waar de summits op steunen, werd er ruime aandacht besteed aan het economisch beleid. Economische integratie met daarbij de creatie van een vrijhandelszone gold daarbij als één van de hoofddoelstellingen. Artikel 1, dat de doelstellingen van het PSA bevat, luidde in dat opzicht als volgt:

“The objectives of this Partnership are: (...) – to promote trade and investment and harmonious economic relations between the Parties based on the principles of market economy and so to foster sustainable development in the Parties; (...) – to create the necessary conditions for the future establishment of a free trade area between the Community and Russia covering substantially all trade in goods between them, as well as conditions for bringing about freedom of establishment of companies, of cross-border trade in services and of capital movements.”⁶⁴

In het eerste hoofdstuk (1. Politieke context) werd reeds geschetst dat Rusland in de jaren '90 een bijzonder moeizame transitieperiode doormaakte. In de volgende alinea's gaan we dieper in de specifieke problemen van deze transitie en trachten we ook de houding van de EU daarover weer te geven, zoals deze tot uiting kwam tijdens de EU-Russia Summits.

1.1 TRANSITIEPROCES IN RUSLAND: RADICALE HERVORMINGEN

Voor de omvorming van de staatseconomie naar een markteconomie opteerde Rusland voor een radicale omwenteling. Prijsliberalisering en privatiseringen moesten onder leiding van premier **Gajdar** snel worden doorgevoerd, vertrouwend op de markt als zelfregulerend mechanisme.⁶⁵

1.1.1 DALENDE WELVAART EN OLIGARCHIE

De hervormingen leidden echter tot een enorme productieterugval, vooral in de landbouw-, industrie en energiesector. Enkel de dienstensector kende een groei, maar deze was dan ook voorheen quasi onbestaande. De privatiseringen verliepen allerm minst zoals gehoopt. Vaak kreeg het bestaande bestuur, dat niet zelden nog uit leden van de sovjet-nomenklatoera bestond, de controle van de onderneming in de schoot geworpen. Privatiseringen konden ook uitmonden in de vorming van monopolies, hetgeen niet bevorderlijk was voor een gezonde marktwerking.⁶⁶ Op die manier kwam de economische macht in handen van slechts enkelen. Deze oligarchen wisten op korte termijn een enorme rijkdom te vergaren. Op die manier ontstond een twee lagen samenleving: enerzijds de ultrarijke oligarchen van industriëlen en zakenmannen, anderzijds de armere bevolking, die de overgrote meerderheid vormde.

⁶⁴ Partnership and Cooperation Agreement (PCA). The European Commission's Delegation to Russia: http://www.eur.ru/en/p_243.htm (23/11/2003)

⁶⁵ VAN BAALEN, H., De Russische keizer heeft geen kleren meer. In: Internationale Spectator, juni 2000, nr. 6, pp. 307-310

⁶⁶ McFAUL, M., Why Russia's Politics Matter. In: Foreign Affairs, jan/feb 1995, Vol 74, No 1, pp. 87-99

De economische hervormingen hadden de economische stabiliteit en welvaart dus allerminst verhoogd. In 1995 daalden de reëel besteedbare inkomens per hoofd van de bevolking bijvoorbeeld met 13%.

De staat, die niet langer opbrengsten uit overheidsondernemingen kon genereren, kampte met reusachtige budgettaire problemen. Voor inkomsten was deze nu aangewezen op belastingen, maar bij de inning daarvan liep het grondig fout. De staat ontving in de eerste jaren van de transitie slechts 60% van de belastingen waarop was gerekend. Op die manier kwam men in een vicieuze economische cirkel terecht: door de lage staatsinkomsten, kon er geen geld beschikbaar worden gesteld voor investeringen, hetgeen voor de productie en de welvaart rampzalige gevolgen had. Ook de geldverslindende oorlogshandelingen in Tsjetsjenië waren nefast voor de economie.

Dit alles zorgde ervoor dat Rusland zowel de binnen- als de buitenlandse schulden begon op te stapelen. De binnenlandse schuld, die in 1992 nog onbestaande was, had in 1997 een omvang van 45 miljard dollar bereikt. Ook de buitenlandse schulden rezen de pan uit: de totale buitenlandse schuld bedroeg in 1997 reeds 127 miljard dollar.⁶⁷

1.1.2 DE RUSSISCHE FINANCIËLE CRISIS (17 AUGUSTUS 1998)

In oktober 1997 brak in Thailand de Aziatische crisis uit. De Russische economie stond het water reeds aan de lippen, en werd dan nog eens geconfronteerd met een enorme kapitaalsvlucht.⁶⁸ De Russische regering zag zich genoodzaakt 11 miljard dollar te spenderen aan de ondersteuning van de roebel. De staat beschikte echter over te weinig reserves om de koers van de roebel via deze interventies in stand te houden.⁶⁹

Op 17 augustus 1998 was de Russische regering genoodzaakt een moratorium af te kondigen op alle staatsschulden.⁷⁰ Een roebeldevaluatie werd onvermijdelijk. Die devaluatie raakte vooral de middenklasse, voor zover die aanwezig was in Rusland. Geïmporteerde goederen, nog net betaalbaar voor de middenklasse, waren door de crisis immers totaal onbetaalbaar geworden.⁷¹

1.1.3 GEBREK AAN 'RULE OF LAW'

Voor een groot deel waren de economische problemen van de jaren '90 te wijten aan het feit dat men totaal geen oog had gehad voor de hervormingen binnen het institutionele, juridische luik. De economische hervormingen hadden plaats gevonden binnen een juridische vacuüm, de juridische voorwaarden voor het goed functioneren van de markt waren niet aanwezig. Van een scheiding der machten was nauwelijks sprake. Rusland had hier immers geen ervaring mee, ook de Sovjetunie had

⁶⁷ HENDRIKSE, H., De offensieve terugkeer van president Boris Jeltsin. mei 1997, nr. 5. pp. 254-261

⁶⁸ VAN BAALLEN, H., De Russische keizer heeft geen kleren meer. juni 2000, nr. 6, pp. 307-310

⁶⁹ DIRKSEN, E., De Russische economische crisis. Het gewicht van interne oorzaken. In: Internationale Spectator, januari 1999, nr. 1, pp. 37-43

⁷⁰ SOROS, G., Globalisering. Antwerpen, Uitgeverij Contact, 2002, p. 133

⁷¹ STIGLITZ, J., Perverse globalisering. Utrecht, Het Spectrum, 2002, pp. 147-178

immers sterk autoritaire, bureaucratische trekjes.⁷² Binnen dit systeem werd veel ruimte gelaten voor willekeur, en dus corruptie. Het bestuur in het jonge Rusland was erg informeel georganiseerd. Binnen deze sfeer konden de oligarchen dus uitstekend gedijen.⁷³ Onder het bewind van president Jeltsin was het gezag van de Russische staat helemaal weggefallen. Er verzamelde zich een kring rond Jeltsin, de zogenaamde 'Familie', die op corrupte wijze de touwtjes in handen hield. De Familie wist trouwens de herverkiezing van beschermheer Jelstin te realiseren, door in 1996 massale steun aan zijn verkiezingscampagne te leveren. In 1997 kreeg Rusland dan ook de bedenkelijke eer door de European Bank of Reconstruction and Development (EBRD) 'als meest corrupte grote economie ter wereld' te worden beschouwd.⁷⁴

Bij het aantreden van Poetin in 1999 en zijn verkiezing in 2000 leek het beleid van de Familie te worden verder gezet. Poetin stelde in zijn eerste presidentieel decreet de Familie en Jeltsin immers vrij van iedere rechtsvervolging.⁷⁵ Toch leek Poetin zich meer van de oligarchen te distantiëren en wilde hij de macht van de staat herstellen. Daartoe richtte hij ondermeer zijn pijlen op de oligarchen **Goesinski** en **Berezovski**.⁷⁶ Hoewel de strijd tegen de corruptie vrij selectief was en de afrekeningen nogal persoonlijk van aard leken, sloeg deze aanpak toch aan bij de bevolking. Poetin kreeg de ruime steun van de bevolking en de doema, en wist effectief meer greep te krijgen op de staat.⁷⁷

1.1.4 ECONOMISCHE GROEI

Na de financiële crisis van 1998 vreesde men een nog grotere productierugval, en een bijhorende verslechtering van de economie. Maar in feite betekende de crisis van 1998 het begin van de economische omwenteling. De roebeldevaluatie betekende net een duw in de rug voor de nationale productie, want buitenlandse exportproducten waren veel te duur geworden. Er was dus sprake van een zekere importsubstitutie. Exportgerichte producten (staal, petrochemische industrie, energie, houtverwerkende industrie) konden dan weer genieten van gunstige invloed van grondstofprijzen op de wereldmarkt.⁷⁸ Vanaf 1999 kende Rusland een economische groei. Het aantreden van president Poetin liep dus parallel met de economische heropstanding. De verdienste van Poetin moest daarbij toch wat genuanceerd worden. Rusland profiteerde vooral van een gunstig economisch klimaat, want vele structurele hervormingen bleven uit. Rusland ging bovendien nog steeds gebukt onder een schuld van 165 miljard dollar.⁷⁹ Onder Poetin begon Rusland wel steeds meer te ijveren voor verdere economische

⁷² DIRKSEN, E., De Russische economische crisis. Het gewicht van interne oorzaken. januari 1999, nr. 1, pp. 37-43

⁷³ GERRITS, A.W.M., Rusland – Wat moeten we ermee? In: Internationale Spectator, juni 1999, nr. 6, pp. 351-357

⁷⁴ YAVLINSKY, G., Russia's Phony Capitalism. In: Foreign Affairs, mei/jun 1998, Vol 77, No 3, p. 71

⁷⁵ VANDEN BERGHE, Y. Rusland van anti-imperialisme tot anti-terrorisme. In: Internationale Spectator, december 2001, nr. 12, pp. 581-582

⁷⁶ TREISMAN, D., Russia Renewed? In: Foreign Affairs, nov/dec 2002, Vol 81, No 6, pp. 58-72

⁷⁷ GERRITS, A.W.M., Rusland, de Navo en het Westen. Nieuwe verwachtingen, oude illusies. oktober 2002, nr. 10, pp. 507-510

⁷⁸ VANHEUSDEN, K., De handelsrelaties tussen Europa en de Russische Federatie. Achter de cijfers. In: MALFLIET, K., BOGAERT, M., VERPOEST, L., (red.), Het Europees beleid van Rusland. Leuven, Garant, 2000, pp. 40-41

⁷⁹ VANDEN BERGHE, Y., Rusland van anti-imperialisme tot anti-terrorisme. In: Internationale Spectator, december 2001, nr. 12, pp. 581-582

integratie van Rusland in de wereld. Vooral integratie in het internationaal handelssysteem werd daarbij geambieerd. Zo stelde het Concept voor het Buitenlands Beleid van 28 juni 2000:

“Russia shall promote the formation of a fair international trade system with a full-fledged participation of the Russian Federation in international economic organizations that ensure protection of the national interests of our country in those organizations.”⁸⁰

1.2 ECONOMISCHE BETREKKINGEN TUSSEN RUSLAND EN DE EU

De economische relaties tussen de Europese Unie en de Russische Federatie speelden zich vooral op drie fronten af. Deze drie fronten waren handel, investeringen en economische hulp. In de volgende alinea's zullen deze drie domeinen kort worden besproken.

1.2.1 HANDEL: MEEST BEGUNSTIGDE NATIE-CLAUSULE

De Europese Unie was veruit de belangrijkste handelspartner van Rusland. Vooral Duitsland nam daarbij een groot deel van de Russische export voor haar rekening. De EU stond in 2002 in voor zowat 40% van de Russische export.⁸¹ De Europese Unie toonde zich voornamelijk afnemer van energie (55% van Russische export naar de EU), landbouwproducten (5%) en chemische of petrochemische producten (4%). Omgekeerd exporteerde de EU naar Rusland vooral afgewerkte producten, dus producten met een hogere toegevoegde waarde. Deze hoeveelheden waren naar EU-normen echter vrij gering: Rusland was slechts de zesde handelspartner van de EU, na de VS, Zwitserland, Japan, Noorwegen en China.⁸² Bovendien bestond de buitenlandse handel van de EU slechts voor 3 % uit handel met Rusland.⁸³ De handel tussen Rusland en de EU kon dan wel complementair zijn (grondstoffen tegen afgewerkte producten), ze vertoonde daardoor ook parallellen met verhoudingen tussen een rijk land (EU) en een ontwikkelingsland.⁸⁴ Ondanks het feit dat Rusland haar nationale productie toch had kunnen opdrijven, ten gevolge van de

⁸⁰ The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. 28 June 2000. Federation of American Scientists: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm> (23/04/2004)

⁸¹ DE HAAS, M., Russisch buitenlands beleid na 11 september 2001. Radicale omwenteling of meer van hetzelfde? juni 2002, nr. 6, pp. 330-333

⁸² The EU's relations with Russia – EU Russia trade. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/trade.htm (23/03/2004)

⁸³ Rusnet: Export en import. Rusnet : http://www.rusnet.nl/nl/encyclo/e/exp_imp.shtml (30/03/2004)

⁸⁴ VAN ELSUWEGE, P., De positie van Rusland in Europa. Het gevaar van nieuwe breuklijnen op het oude continent. december 2000, nr. 12, pp. 616-620

roebeldevaluatie, bleef de export zich dus toch voornamelijk beperken tot primaire producten.

Teneinde de handel tussen beide partijen te bevorderen, was de EU reeds overgegaan tot het verlenen van het statuut van Meest Begunstigde Natie aan Rusland. Rusland moest dus worden behandeld alsof het reeds lid was van de Wereldhandelsorganisatie (WTO).⁸⁵ Omgekeerd werd aanvaard dat Rusland een economie in overgang was. De EU stond het Rusland dus toe dat het een aantal handelsbeperkingen zou behouden.⁸⁶ Het PSA stelde het in artikel 5 zo:

“The Most-Favoured-Nation treatment granted by Russia under this Agreement shall not apply during a transitional period expiring five years after the entry into force of this Agreement in relation to advantages defined in Annex 1 granted by Russia to other countries of the former USSR. This period may be extended where appropriate for specific sectors by mutual consent between the Parties.”⁸⁷

Rusland werd dus pas in 2002 benaderd als een volwaardige markteconomie.

Binnen de het PSA was er eveneens een aparte status voor handel in staal en nucleair materiaal (artikel 22) voorzien.

1.2.2 INVESTERINGEN

Ook op het vlak van investeringen was de Europese Unie de belangrijkste partner van Rusland. De totale investeringen (zowel private als publieke) van de Europese Unie en de EU-lidstaten vertegenwoordigden zelfs de helft van alle buitenlandse investeringen.⁸⁸ Het peil van de buitenlandse investeringen in Rusland was het laatste decennium niet erg hoog, zeker niet in vergelijking met de Centraal- en Oost-Europese landen, maar ook ten opzichte van een aantal andere ex-Sovjet-republieken. Het aandeel van directe buitenlandse investeringen ten opzichte van het nationaal inkomen was dus relatief laag in Rusland.

Rusland had nochtans nood aan buitenlandse investeringen. Het peil van de binnenlandse investeringen lag immers vrij laag ten gevolge van de lage

⁸⁵ WTO: in 1995 opgerichte organisatie met als doel de uitbreiding van internationale handel op een niet-discriminerende basis te bevorderen. De WTO bemiddelt op verzoek in internationale handelsconflicten en functioneert als forum voor overleg over handelsovereenkomsten. De WTO bouwt voort op de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

⁸⁶ JENSEN, J.J., EU's relations with Russia – Issues – Pillars – Levels. ECPR joint session. Grenoble, 6-11 april 2001 : www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws23/jensen.pdf

⁸⁷ Partnership and Cooperation Agreement (PCA). The European Commission's Delegation to Russia: http://www.eur.ru/en/p_243.htm (23/11/2003)

⁸⁸ JENSEN, J.J., EU's relations with Russia – Issues – Pillars – Levels. ECPR joint session. Grenoble, 6-11 april 2001 : www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws23/jensen.pdf

staatsinkomsten. Investeringsbetekenden eveneens dat Rusland minder afhankelijk kon worden van de export van olie en andere grondstoffen. De crisis van 1998 zorgde er echter voor dat de investeringen van de EU enorm terugliepen. Waar er in 1997 nog 1,7 miljard euro in Rusland werd geïnvesteerd, was dit bedrag in 1998 teruggelopen tot 254 miljoen euro.⁸⁹ Vanaf 1999 leken de buitenlandse investeringen toch alweer gestaag te stijgen, ook deze van de EU. In 1999 investeerde de 1,1 miljard euro in Rusland.⁹⁰ Investeringsbetekenden immers nood aan een gunstig klimaat en dat leek er aan het begin van de 21^{ste} eeuw toch steeds meer te komen. Rusland haalde vrij goede cijfers in het Transitierapport van de EBRD (derde van de GOS-landen, na Armenië en Georgië). Wat ontwikkeling van de 'rule of law' betrof, zat Rusland dan ook in de kopgroep van de GOS-landen. Tegelijk werd echter ook duidelijk dat de landen van Centraal- en Oost-Europa hier een grote voorsprong hadden verworven, en dat Rusland dus nog een hele weg had af te leggen op het vlak van structurele hervormingen.⁹¹ Toch werden er weldegelijk inspanningen ondernomen om het investeringsklimaat in Rusland te verbeteren, en dan vooral onder impuls van minister van economie en handel **Gref**. Ondermeer een verlaging van de winstbelasting moest investeringen (uit het buitenland) aantrekken. Merkwaardig genoeg leverde deze belastingsverlaging trouwens meer inkomsten op dan de vroegere, hogere belastingen, en dit omdat het lagere tarief meer realistisch was.⁹²

1.2.3 ECONOMISCHE HULP: TACIS

Om enigszins tegemoet te komen aan de penibele economische situatie in de voormalige Sovjetunie, had men reeds in 1991 binnen de Europese Gemeenschappen het TACIS-programma opgericht. Deze 'Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States' voorzag in technische en financiële hulp aan in totaal dertien landen, teneinde de transitie van planeconomie naar markteconomie in de voormalige Sovjetunie vlotter te laten verlopen.⁹³ Veruit het grootste gedeelte van de Tacis-steun ging vanzelfsprekend naar Rusland, het

⁸⁹ Summary of political and economic situation in Russia. The EU's relations with Russia: <http://www.russia.diplomacy.pl/summary.html> (30/04/2004)

⁹⁰ Annual Report 2002. Annual Review, pp. 50-51. European Bank for Reconstruction and Development: <http://www.ebrd.org/pubs/ar/02/01.pdf> (18/02/2004)

⁹¹ EBRD Transition Report 2003. Office of the Chief Economist, pp. 3-4. European Bank for Reconstruction and Development: <http://www.ebrd.org/pubs/tr/03/tr03.pdf> (18/02/2004)

⁹² LIMBEEK, J., Investeringsklimaat verbeterd. Prospekt, tijdschrift voor Rusland: http://cf.hum.uva.nl/oosteuropa/prospekt/artikelen/investeringen_okt.html (29/03/2004)

⁹³ Deze dertien landen zijn: Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Kazachstan, Kirgizië, Moldavië, Oekraïne, Oezbekistan, Rusland, Tadzjikistan, Turkmenistan en Mongolië. Mongolië is het enige

grootste land. De eerste vier jaar ging € 633,8 miljoen van de in totaal € 1757,2 miljoen van het programma naar Rusland.⁹⁴

Toch waren de middelen in vergelijking met het PHARE-programma eerder beperkt. Het Phare-programma van de EG voorzag in financiële en technische steun voor de landen van Centraal- en Oost-Europa die eveneens een transitieperiode moesten doormaken. Het programma was opgestart in 1989 en oorspronkelijk gericht naar Polen en Hongarije, maar breidde zich al snel uit naar meer landen.⁹⁵ Phare benadrukte de nood aan institutionele hervormingen en de geleidelijke overname van het *acquis communautaire*, en zou daardoor uitgroeien tot een pre-toetredingsinstrument. Na de Europese Raad van december 1994 in Essen werd dit trouwens ook zo vastgelegd.⁹⁶

Het Phare-programma kon over meer middelen beschikken dan Tacis en was behelste bovendien een diepere samenwerking. Door deze vergaande samenwerking tussen de EG en Centraal- en Oost-Europa leek de voormalige Sovjetunie wel wat te worden genegeerd. Met betrekking tot Rusland werden de Tacis-fondsen trouwens een aantal keer bevroren ten gevolge van de ongeregelde heden in Tsjetsjenië.⁹⁷

Bij de lancering van het PSA, werden de Tacis-werkzaamheden voortaan gezien in het licht van dit akkoord. Het PSA vermeldde daartoe in artikel 86 en 87 van Titel X (financiële samenwerking) het volgende:

“In order to achieve the objectives of this Agreement, (...) Russia shall benefit from temporary financial assistance from the Community by the way of technical assistance in the form of grants to accelerate the economic transformation of Russia.”⁹⁸

“This financial assistance shall be covered within the framework of the Tacis programme foreseen in the Community’s relevant Council Regulation.”⁹⁹

Tot slot was er ook nog een ander hulpprogramma van de EU ten aanzien van ondermeer Rusland, namelijk het zogenaamde ECHO-programma (European Community Humanitarian Aid Office). De fondsen van ECHO werden voornamelijk aangewend om hulp te verschaffen aan de vluchtelingenstromen die werden veroorzaakt door de onlusten in Tsjetsjenië. In 2002 stelde ECHO 28 miljoen euro ter beschikking aan Rusland.¹⁰⁰

1.3 EU-RUSSIA SUMMITS: ECONOMISCHE ASPECTEN

Binnen de verhoudingen tussen de Europese Unie en Rusland namen economische kwesties een prominente plaats in. Het sprak dan ook voor zich dat ook op de EU-Russia Summits de economische aspecten hoog op de agenda stonden. In de volgende alinea’s wordt een overzicht gegeven van de economische onderwerpen die op de summits aan bod kwamen. De economische aspecten die specifiek alluderen op de EU-uitbreiding, worden niet hier behandeld, maar in het deel waar ook de EU-uitbreiding aan bod komt. Ook de energiekwestie, nochtans sterk economisch getint, komt aan bod in een apart deeltje.

TACIS-land dat niet tot de voormalige Sovjetunie behoorde. In 2003 zou steun aan Mongolië voortaan door het ALA-programma worden geregeld.

⁹⁴ Tables summarising the allocation of tacis-resources, 1991-1999. Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/figures.pdf (23/11/2003)

⁹⁵ De Phare-landen (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring of the Economy) zijn: Albanië, Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovakije, Slovenië en Tsjecho.

⁹⁶ Het PHARE-programma. Europese Unie online: www.europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/e50004.htm (23/11/2003)

⁹⁷ JENSEN, J.J., EU's relations with Russia – Issues – Pillars – Levels. ECPR joint session. Grenoble, 6-11 april 2001 : www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws23/jensen.pdf

⁹⁸ Partnership and Cooperation Agreement (PCA). The European Commission’s Delegation to Russia: http://www.eur.ru/en/p_243.htm (23/11/2003)

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Responding to new needs, echo 2002, p. 6. EU Humanitarian Aid Office: http://europa.eu.int/comm/echo/pdf_files/annual_reviews/2002_en.pdf (30/03/2004)

1.3.1 MACRO-ECONOMISCHE STABILISATIE

De eerste Summits tussen Rusland en de EU vielen haast parallel met het uitbreken van de financiële crisis van Rusland in augustus 1998. Op de eerste (uiterst korte)¹⁰¹ topontmoeting in mei 1998 in Birmingham kwamen de economische problemen nog niet ter sprake, maar op deze van 27 oktober 1998 in Wenen klonk het zo:

“We exchanged views on the economic situation in Russia, including the efforts now under way to stabilise the Russian economy and finances. We recognized that a credible and sustainable economic policy programme is essential to address pressing social needs, meet existing financial obligations and restore confidence in the markets and stability of the currency while stimulating investment, including foreign investment. The PCA and Tacis, the instruments of the EU/Russian Partnership, will further contribute to Russian reform efforts.

We agreed that we would intensify work on cooperation initiatives which would have a favourable impact on Russia's ability to overcome the current crisis.

We shared our concerns about recent disruption of trade flows. We agreed that we needed to continue to monitor the situation closely.”¹⁰²

Er werd dus bezorgdheid geuit over de economische situatie in Rusland na de crisis. De Summitverklaring benadrukte de nood aan een goed investeringsklimaat, maar wees Rusland tegelijk op haar internationale financiële verplichtingen. Gedurende de jaren '90 had Rusland massaal geleend op de internationale markten. Ondanks het falend beleid stonden Internationale Financiële Instellingen (IFI's), zoals het IMF waar Rusland sinds 1992 lid van was, toch toe dat Rusland kon blijven lenen. Daardoor ontstond er een zogenaamde 'moral hazard', waardoor Rusland de schulden maar bleef opstapelen.¹⁰³ Na het uitbreken van de Russische crisis kwam er het algemeen besef dat deze situatie onhoudbaar was. Op de volgende topontmoeting, deze van 18 februari 1999 in Moskou, werd Rusland nogmaals op haar plichten gewezen. Tegelijk drong men er bij Rusland echter op aan dat ondermeer werk moest worden gemaakt van het opzetten van gunstig investeringsklimaat en een gedegen inning van de belastingen:

“Russia's priorities are the development of the real sector, rational planning of the budget and the creation of a reliable tax base, while fully respecting Russia's external financial commitments.”¹⁰⁴

Op de Summit van 22 oktober 1999 in Helsinki werd de roep om meer 'rule of law' nogmaals herhaald:

¹⁰¹ volgens diplomaten duurde deze ontmoeting nauwelijks een uur

UE/RUSSIE: Sommet, ce vendredi, avec la participation du président Eltsine – M. Likhatchev nouvel ambassadeur de Russie aupres de l'UE. In : Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe N° 7221, 14 mei 1998, p. 2

¹⁰² Joint Statement, EU-Russia Summits, Vienna 27 October 1998, 12283/98 (Presse 360)

¹⁰³ de term 'moral hazard' is afkomstig uit de verzekeringswereld – in de financiële context slaat de term op het feit dat als men zich verzekerd en beschermd weet tegen de gevolgen van zijn daden, men meer geneigd zal zijn tot het nemen van onverantwoorde risico's, zie ook BLINDER, A.S., Eight Steps to a New Financial Order. In: Foreign Affairs, sep/okt 1999, Vol 78 No. 5, p. 50

¹⁰⁴ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 18 February 1999, 6118/99 (Presse 43)

“The EU reaffirmed its readiness to support the efforts of the Russian Government to revive the economy by improving investment climate, restructuring of enterprises, in particular in the banking sector as well as ensuring a proper fiscal framework through the PCA and Tacis as well as within the IFIs.”¹⁰⁵

In de gezamenlijke verklaring van de summit van 29 mei 2000 in Moskou werd vervolgens erkend dat de investeringen in Rusland aan de lage kant waren, maar werd tegelijk aangedrongen op een gunstiger investeringsklimaat:

“We exchanged views on the new Russian economic programme, noting that one of its main objectives would be to create a favourable climate for investment in the real sector of the Russian economy. We agree that EU investment in Russia is currently at a rather low level (...)”¹⁰⁶

Dit soort verklaringen werd nog talrijke malen herhaald op de summits. Vaak kwamen deze verklaringen, die sowieso al niet uitblonken in helderheid, dus op hetzelfde neer, en was er nauwelijks een evolutie zichtbaar. Vanaf de topontmoeting van 17 mei 2001 in Moskou werd het economisch luik grotendeels verder (en diepgaander) behandeld in het nieuwe concept van de ‘Gemeenschappelijke Europese Economische Ruimte’ (1.3.3).

Het investeringsklimaat kreeg speciale aandacht op de summit van 3 oktober 2001 in Brussel. In een speech van Europees Commissaris voor externe relaties Patten 2 oktober 1999, de dag voor de eigenlijke summit, werden dezelfde elementen nog maar eens herhaald. Rusland moest buitenlands kapitaal aantrekken en moest daarvoor een gunstiger investeringsklimaat scheppen. De EU kon daarbij wel enige hulp bieden door middel van Tacis-steun en dergelijke meer, maar de grootste impuls moest toch door de Russen zelf worden gegeven. Toch gaf de EU, via commissaris Patten, deze keer wel aan op welke vlakken vooruitgang moest worden geboekt:

“Improved corporate governance, with legislation to define and enforce property rights, especially those of minority shareholders. The draft Corporate Conduct Code is a step in the right direction; reasonable, transparent and predictable tax laws; open registration of real estate; speedy bankruptcy procedures; a high level of protection of intellectual property rights.”¹⁰⁷

Op de topontmoeting van 29 mei 2002 in Moskou gaf Commissievoorzitter Prodi aan, Rusland de ‘Status van Markteconomie’ te willen verlenen. De EU was de eerste economische macht die hiertoe overging. Deze erkenning hield ondermeer in dat anti-dumpingreglementen volledig op Rusland van toepassing werden, maar ook door Rusland toepasbaar werden.¹⁰⁸ Deze erkenning was in feite een logische navolging van de eigen regels zoals vastgelegd in artikel 5 van het PSA. In het Joint Statement klonk het ondermeer zo:

¹⁰⁵ Joint Statement, EU-Russia Summit, Helsinki 22 October 1999, 12119/99 (Presse 316)

¹⁰⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moskou 29 May 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

¹⁰⁷ Investing in Russia. Speech by Chris Patten. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp01_428.htm (28/01/2004)

¹⁰⁸ EU announces formal recognition of Russia as ‘Market Economy’ in major milestone on road to WTO membership. Moscow, 29 May 2002. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/ip02_775.htm (28/01/2004)

“Recognizing the achievements of the Russian Federation towards the establishment of market relations in its economy, the EU declared its intention to modify its legislation to grant Russia full market economy status.”¹⁰⁹

1.3.2 WTO-LIDMAATSCHAP VOOR RUSLAND

Lidmaatschap van de WTO stond zeer hoog op de agenda van Rusland. Het wilde daartoe ook de steun inroepen van haar voornaamste handelspartner, de Europese Unie. Dit bleek ook uit de verklaringen op de summits. Reeds op de eerste summit van 15 mei 1998 in Birmingham haalde Rusland het belang van WTO-lidmaatschap aan.¹¹⁰ Ook op de volgende summit, deze van 27 oktober 1998, en de eerste waar men met een gezamenlijke tekst naar buiten kwam, kwam toekomstig WTO-lidmaatschap ter sprake:

“we agreed on the need to make efforts to advance the process of negotiations for WTO accession of Russia”¹¹¹

Het thema WTO-lidmaatschap stond op elke summit op de agenda. Telkens was de teneur dat de EU inspanningen zou leveren om Rusland zo snel mogelijk lid te maken van de WTO. Beide partijen leken het belang te erkennen dat Rusland lid zou worden van de WTO:

“We noted that the successful completion of negotiations on Russia’s entry to the WTO, with the support of the European Union, will facilitate the further integration of Russia into the international economy and strengthen the multilateral trade system”¹¹²

“(…) we recalled the importance of Russia’s accession to the WTO which would enable it to participate fully in the WTO Millenium Round.”¹¹³

“We both agree that a key common objective of both parties is accession by Russia to the WTO as soon as possible.”¹¹⁴

“We regard Russia’s speedy accession to the WTO as a matter of priority.”¹¹⁵

De erkenning van Rusland met het Statuut van Markteconomie door de EU werd beschouwd als een belangrijke stap in de richting van WTO-lidmaatschap:

“This is without doubt an important milestone on the road to Russia’s WTO membership, a process where we are very much in the vanguard.”¹¹⁶

De verbale steun van de Europese Unie aan het adres van Rusland moest toch sterk genuanceerd worden. Ondanks de goede voornemens en de beloofde inspanningen, had de EU - en meerbepaald

¹⁰⁹ Joint Statement, EU-Russia Summit, 29 May 2002. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/state.htm (28/01/2004)

¹¹⁰ UE/RUSSIE: Sommet, ce vendredi, avec la participation du président Eltsine – M. Likhatchev nouvel ambassadeur de Russie aupres de l’UE. In : Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe N° 7221, 14 mei 1998, p. 2

¹¹¹ Joint Statement, EU-Russia Summits, Vienna 27 October 1998, 12283/98 (Presse 360)

¹¹² Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 18 February 1999, 6118/99 (Presse 43)

¹¹³ Joint Statement, EU-Russia Summit, Helsinki 22 October 1999, 12119/99 (Presse 316)

¹¹⁴ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2000. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

¹¹⁵ Joint Statement, EU-Russia Summit, Paris, 30 October 2000. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm (28/01/2004)

¹¹⁶ EU announces formal recognition of Russia as ‘Market Economy’ in major milestone on road to WTO membership. Moscow, 29 May 2002. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/ip02_775.htm (28/01/2004)

commissaris voor Handel Lamy - maar weinig ondernomen om Rusland werkelijk op te nemen binnen de WTO.¹¹⁷

Meer zelfs, aangezien de Europese Unie de importquota voor staal uit ondermeer Rusland wilde handhaven, gedroeg de EU zich eerder als een tegenstander van Russisch WTO-lidmaatschap.¹¹⁸ Dergelijke importquota's werden immers binnen het kader van de WTO niet langer geduld.

1.3.3 GEMEENSCHAPPELIJKE EUROPESE ECONOMISCHE RUIMTE

Het concept van een Gemeenschappelijke Europese Economische Ruimte (GEER) vond geen enkele weerslag in het PSA. Het idee werd voor het eerst gelanceerd op de EU-Russia Summit van 17 mei 2001 in Moskou:

“We agree to establish a joint high-level group within the framework of the PCA to elaborate the concept of a common European economic space.”¹¹⁹

Een High Level Group moest dus het concept van een GEER verder uitwerken. Een High Level Group kon worden opgericht door het Cooperation Council, aldus artikel 93 van het PSA:

“The Cooperation Council may decide to set up any other special committee or body that can assist it in carrying out its duties and shall determine the composition and duties of such committees or bodies and how they shall function.”¹²⁰

Op de Summit van 3 oktober 2001 in Brussel werd het mandaat van deze High Level Group verduidelijkt. De High Level Group kwam twee maal per jaar samen, en had als doel een systeem op te zetten waardoor de economische banden tussen Rusland en de EU strakker werden aangehaald. Op middellange termijn moest dit leiden tot een diepgaande economische samenwerking (de GEER), gekaderd binnen een algemene gemeenschappelijke strategie. Commissaris Patten en de Russische vice-premier **Krishenko** gingen het voorzitterschap waarnemen. Tussentijdse rapporten moesten ondermeer worden beoordeeld op de Summits en ook op bijeenkomsten van de Cooperation Council. De resultaten van deze werkgroep zouden worden geëvalueerd in oktober 2003.¹²¹ Het opzetten van een dergelijke GEER werd eveneens gezien in het licht van de nakende EU-uitbreiding (zie ook 2.1) in mei 2004. Het werd daarbij wenselijk geacht dat de nieuwe buurlanden van de uitgebreide EU ook nauwer met de EU zouden gaan samenwerken. Dit om de economische stabiliteit niet alleen in de EU, maar ook in de onmiddellijke omgeving ervan te versterken.

Op de tiende EU-Russia Summit, deze van 11 november 2002 in Brussel, bleek dat de High Level Group opteerde voor een sectorale aanpak waarbinnen de diepgaande economische samenwerking tot

¹¹⁷ MARESCEAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, p. 28

¹¹⁸ (anon.) Russen voelen nattigheid. In: Knack, 18 februari 2004, nr. 8, p. 108

¹¹⁹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 17 May 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm (28/01/2004)

¹²⁰ Partnership and Cooperation Agreement (PCA). The European Commission's Delegation to Russia: http://www.eur.ru/en/p_243.htm (23/11/2003)

¹²¹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. Annex 2. EU-Russia High Level Group charged with elaborating the concept of a Common European Economic Area. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

stand moest komen. Er werd daarbij geopteerd voor sectoren waar verdere samenwerking de handel en investeringen zouden stimuleren. Een aantal van deze beoogde sectoren waren transport, telecommunicatie en financiële diensten. Ook uniformisering van technische standaarden en regelingen stonden op de agenda. Al werd met uniformisering in feite eerder bedoeld dat Rusland de technische normen van de EU zou moeten overnemen. Eveneens was het de bedoeling dat Rusland een deel van het acquis communautaire met betrekking tot handel zou overnemen.

De HLG gaf verder diverse studiegroepen de opdracht om de impact van verdere economische integratie na te gaan. Speciale aandacht moest daarbij uitgaan naar het verwijderen van niet-tarifaire belemmeringen.¹²² De GEER moest dus op termijn leiden tot meer vrijhandel.

Binnen het concept van een GEER werd dan ook steeds het belang van Russische toetreding tot de WTO benadrukt. Of zoals op de top van 31 mei 2003 in Sint-Petersburg werd gesteld:

“We welcomed the progress achieved on the Common European Economic Space (CEES) and the commitment of the High-Level Group to finalise the joint CEES concept by the November EU-Russia Summit, bearing in mind Russia's WTO accession. We shall work together for an early Russian accession on mutually acceptable terms. To this end we will work to resolve outstanding issues.”¹²³

In Sint-Petersburg verklaarde men eveneens dat de GEER kon worden gezien in een bredere context van vier gemeenschappelijke ruimtes.¹²⁴ Op deze drie andere ‘gemeenschappelijke ruimtes’ zal in de volgende delen nog worden ingegaan.

Op de Summit van 6 november 2003 in Rome, stelde de HLG een vijfde en laatste rapport voor. In dit rapport werd het GEER verder gespecificeerd.¹²⁵

Op de topontmoeting stelde men eveneens een rapport voor (Concept Paper) waarin men het concept GEER verder specificerde. Daarbij volgde men het rapport van de HLG. Het was duidelijk dat de GEER ondermeer binnen het bestaande institutionele kader van het PSA moest worden geplaatst, en dat rekening moest worden gehouden met toekomstige toetreding van Rusland tot de WTO. Het sprak dus voor zich dat de GEER moest voldoen aan de regels die binnen de WTO golden. Ook de hervormingen binnen de Russische economische markt en de ontwikkelingen binnen de interne markt van de EU moest men in rekenschap brengen.

Rusland en de EU waren ervan overtuigd dat het bestaande handelspotentieel dat tussen beide bestond, nog lang niet ten volle werd benut. Een ‘voorspelbaar handelsregime, gebaseerd op gemeenschappelijke en compatibele regels’ was daarvoor noodzakelijk. Zeker na de uitbreiding van de EU in mei 2004 zouden de gemeenschappelijke handelsbelangen immers nog toenemen.¹²⁶

¹²² Report of the High Level Group on the Common European Economic Space. Brussels, 11 November 2002. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_02/eespace.htm (28/01/2004)

¹²³ Joint Statement, EU-Russia Summit, Saint-Petersburg 31 May 2003. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm (28/01/2004)

¹²⁴ deze drie andere gemeenschappelijke ruimtes zijn: (1) ruimte van vrede, veiligheid en rechtvaardigheid, (2) ruimte van gemeenschappelijke externe veiligheid, en (3) ruimte van wetenschap, ontwikkeling, onderwijs en cultuur

¹²⁵ Annex II. Final Report of the High Level Group on the Common European Economic Space to the EU-Russia Summit on 6 November 2003. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit11_03/2concl.pdf (28/01/2004)

¹²⁶ Annex I. The Common European Economic Space. Concept Paper. Rome, 6 November 2003. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit11_03/1concl.pdf (28/01/2004)

Het finale rapport van de HLG en het Concept Paper legden een aantal pijnpunten bloot. Ondanks het feit dat men tijdens de onderhandelingen over de GEER optimaal gebruik wist te maken van het institutioneel kader dat door het PSA werd geboden, bleef men teveel steken in algemene verklaringen en bewoordingen. Men tastte nog teveel in het duister over hoe men nu precies zou overgaan tot creatie van een GEER.

Uiteraard was het laten uitvoeren van een aantal studies en het opstellen van algemene doelstellingen een noodzakelijke stap, maar het was wel maar een eerste stap in de richting van meer concrete initiatieven ter verwezenlijking van de GEER. Vooralsnog bleven die initiatieven uit. De onderhandelingen over de GEER waren een mooi staaltje van diplomatiek en institutioneel overleg, maar helaas ook niet veel meer dan dat.

Het gebrek aan concrete invulling van de GEER wees er volgens sommigen ook op dat Rusland nog niet klaar was voor verdere samenwerking en integratie. Het GEER maakte gewag van een meer open economie en dus meer vrijhandel in Rusland. Bepaalde waarnemers waren van mening dat Rusland eerst de nodige economische hervormingen moest doorvoeren. Als Rusland haar zware industrie wilde behouden, was ze niet meteen gebaat bij meer vrijhandel. Integendeel, binnen die context was er nog steeds nood aan een zeker protectionisme, zoals in het PSA ook wel was erkend.¹²⁷

1.4 Besluit: economisch beleid op de EU-Russia Summits

Het economisch beleid nam op de EU-Russia Summits een belangrijke positie in. Goede economische relaties met haar voornaamste handelspartner, de EU, waren voor Rusland van groot nationaal belang. Binnen de Summits legde de EU telkens weer de nadruk op de nood aan economische hervormingen in Rusland, die een gunstiger handels- en investeringsklimaat moesten creëren. Tegelijk, zo was de mening van de EU, moest echter ook werk worden gemaakt van de juridische en institutionele hervormingen in Rusland. Deze moesten de economische hervormingen immers de nodige slagkracht geven.

Eveneens drong de EU aan op toetreding van Rusland tot de WTO. Deze steun bleef echter louter verbaal, want er werden door de EU geen stappen ondernomen om Rusland daadwerkelijk in de WTO op te nemen.

Het meest ambitieuze plan dat op economisch gebied op de Summits werd gelanceerd, was dat van de 'Gemeenschappelijke Economische Ruimte'. Niet alleen de EU-Russia Summits, maar het hele institutionele raamwerk van het PSA draaide op volle toeren om een invulling aan dit concept te geven. Tevergeefs. Het GEER bleef een eerder vage constructie.

De economische verklaringen van de Summits bleven dus vooralsnog steken in goede bedoelingen. Dit kan geen verwondering wekken. Op het vlak van economische hervormingen beschikt de Russische Federatie nog steeds over volledige soevereiniteit. De EU-Russia Summits, die geen bindende beslissingen kunnen nemen, kunnen daar niets aan veranderen. De praktijk heeft immers

¹²⁷ Sceptis over mogelijkheden economische toenadering Rusland-EU.
@europa: <http://www.ateuropa.nl/editie16/SCEPSIS.html> (27/02/2004)

geleerd dat enkel IFI's, zoals het IMF en de Wereldbank, in ruil voor leningen Rusland kan bewegen tot bepaalde economische hervormingen.

Wat de economische verklaringen op de EU-Russia Summits betreft, ligt de bal dus in het kamp van de Russen.

2. INTERNE AANGELEGENHEDEN

Op de EU-Russia Summits kwamen ook onderwerpen aan bod die strikt genomen puur tot de interne keuken van één van beide partijen behoorden. Het is door het belang dat de andere partij aan die interne onderwerpen hechtte, dat ze toch op de agenda van de summit kwamen te staan. Het belang dat de andere partij aan het strikt interne beleid van de ander hechtte, kan voortvloeien uit het feit dat dit interne beleid toch de belangen van de andere partij raakte.

In de volgende alinea's komen een aantal van die "interne" onderwerpen aan bod. Ook hier zullen we bij elk onderwerp trachten duiding te geven, zodat we genoodzaakt zijn af en toe het werkterrein van de EU-Russia Summits te verlaten.

2.1 EU-UITBREIDING

De uitbreiding van de Europese Unie in mei 2004 is misschien wel het meest typische voorbeeld in deze context van intern beleid dat gevolgen heeft voor buitenstaanders, in dit geval Rusland. Op de volgende pagina's wordt (kort) het uitbreidingsproces van de landen in Centraal- en Oost-Europa weergegeven. Onze aandacht gaat echter vooral uit naar de houding van Rusland hierover, meerbepaald binnen de EU-Russia Summits.

2.1.1 VAN KOPENHAGEN (1993) TOT KOPENHAGEN (2002)

Begin jaren '90 werd met de Centraal- en Oost-Europese landen de Europa-akkoorden gesloten. Dit waren associatie-akkoorden die de betrokken landen uitzicht gaven op toetreding tot de EU.

In 1993 in Kopenhagen stelde de Europese Raad dat er economische, politieke en institutionele voorwaarden verbonden waren aan de toetreding. Zo moesten de landen beschikken over een functionerende markteconomie, moesten ze de grondrechten en de mensenrechten respecteren, en moesten ze de capaciteiten bezitten om het acquis communautaire toe te passen. In 1994 vervolgens, dienden de Centraal- en Oost-Europese landen officieel hun kandidatuur in. In december 1994 werd op de Europese top in Essen samen met de kandidaat-lidstaten een pretoetredingsstrategie opgesteld. Op 15 juli 1997 gaf de Europese Commissie aan 5 landen een positief advies inzake hun toetredingsverzoek. Deze landen waren Hongarije, Polen, Tsjechië, Estland en Slovenië. Voor Bulgarije, Roemenië, Letland, Litouwen en Slovakije was er nog teveel werk aan de winkel. Vooral de uitbouw van de rechterlijke macht liet in deze landen nog te wensen over.

Op de Europese Raad van Luxemburg op 12 en 13 december 1997 lanceerde men het principe van de 'versterkte toetredingsstrategie'. Dit hield in dat de kandidaat-lidstaten voortaan meer individueel werden begeleid en geëvalueerd. Per land werden prioriteiten vastgelegd, aangepast aan de specifieke noden en tekorten. Als de resultaten positief waren, vloeide dit uit in versterkte toetredingssteun. Het Phare-programma richtte zich vanaf dan ook exclusief op de toetreding. De Commissie ging bovendien ook uitpakken met Progress Reports, jaarverslagen over de vooruitgang van de kandidaat-lidstaten in de pretoetredingsstrategie. Deze versterkte pretoetredingsstrategie gold voor de tien kandidaten.¹²⁸

Op de Europese Raad van december 1999 in Helsinki werd het toetredingsproces van de 13 kandidaat-lidstaten in één enkel kader omvat.¹²⁹

Op de Europese Raad van Kopenhagen van 2002 werd het ambitieuze project van Kopenhagen in 1993 afgerond. Tien lidstaten konden op 1 mei 2004 toetreden tot de Europese Unie. Roemenië en Bulgarije hadden voorlopig de boot gemist en zouden naar alle waarschijnlijkheid in 2007 kunnen toetreden. Hun administratie en gerechtelijk apparaat was immers nog niet genoeg uitgebouwd. Ook Turkije kreeg nog geen fiat, want het land voldeed nog niet aan de politieke voorwaarden.

2.1.2 EU-UITBREIDING EN RUSLAND

¹²⁸ Europese Raad van Luxemburg. 12 en 13 december 1997. Conclusies van het voorzitterschap. De Europese Unie online: <http://ue.eu.int/nl/Info/eurocouncil/index.htm> (31/03/2004)

¹²⁹ deze dertien kandidaat-lidstaten waren: Bulgarije, Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slovakije, Slovenië, Tsjechie en Turkije

De Europese Unie beschouwde de nakende oostwaartse uitbreiding steeds als een proces dat de vrede, veiligheid en welvaart op het Europese continent zou verhogen. Binnen de EU werd deze stelling haast als een dogma beleden. Sommige waarnemers waren nochtans van mening dat de toetreding van landen die nog geen 15 jaar geleden tot de invloedssfeer van de Sovjetunie behoorden, de stabiliteit in Europa kon aantasten. Men alludeerde dan vooral op mogelijke Russische wrevel. De strategie van de EU bestond er dan ook in om Rusland zo weinig mogelijk bij het uitbreidingsproces te betrekken teneinde 'de doos van Pandora gesloten te houden'.

Toch reageerde Rusland aanvankelijk niet vijandig tegenover mogelijke EU-uitbreiding. Redenen daarvoor waren de interne (economische en politieke) problemen in Rusland én de Navo-uitbreiding.¹³⁰

De uitbreiding van de Navo, een organisatie die oorspronkelijk was opgericht om te kunnen reageren op mogelijke Sovjetexpansie, werd aanvankelijk als erg bedreigend beschouwd. Op 12 maart 1999 traden Hongarije, Polen en Tsjechië (de zogenaamde Visegrad-landen) toe tot het Navo-bondgenootschap.¹³¹ In november 2002 in Praag besliste de Navo om nog eens zeven landen op te nemen. Dit keer ging het om Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Slovaakse en Slovenië. Op 2 april 2004 telde de Navo 26 leden. Met de opname van de Baltische staten reikte de invloed van de Navo al tot in de voormalige sovjetrepublieken en dus tot in de achtertuin van Rusland.¹³² Het Nationaal Veiligheidsconcept van de Russische Federatie van 17 december 1999 vermeldde in dat opzicht:

"The main threats in the international sphere are determined by the following factors: (...) the strengthening of military-political blocs and unions, above all the eastward enlargement of NATO;"¹³³

Eind jaren '90 betekende echter de kentering in de Russische benadering. Er was wel hevig Russisch protest over de Navo-bombardementen op Joegoslavië, maar tegelijk werd de Navo steeds minder gezien als een werkelijke bedreiging voor Rusland. Rusland werd namelijk steeds meer betrokken bij de Navo-structuren wanneer op 28 mei 2002 in Rome de Nato-Russia Council werd ingesteld.¹³⁴ Toch mocht aan deze gemeenschappelijke Raad niet teveel belang worden toegedicht.¹³⁵ Maar bovenal beseftte Rusland eveneens dat een grotere Navo niet meteen een slagvaardigere Navo betekende. Met meer leden was het immers moeilijker om een consensus te bereiken.¹³⁶

Wat de EU-uitbreiding betrof waren de toetredingsonderhandelingen met de kandidaat-lidstaten eind jaren '90 reeds ver gevorderd. Rusland was in het hele toetredingsproces niet geconsulteerd geweest,

¹³⁰ MARESCEAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, p. 4, 11

¹³¹ HOMAN, C., De tweede uitbreiding van de Navo. Op weg naar een OVSE met militaire tanden? In: Internationale Spectator, oktober 2001, nr. 10, pp. 493-497

¹³² TALBOTT, S., From Prague to Baghdad: NATO at Risk. In: Foreign Affairs, nov/dec 2002, Vol 81, No 6, pp. 46-57

¹³³ National Security Concept of the Russian Federation, 17 December 1999. Federation of American Scientists: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/gazeta012400.htm> (31/03/2004)

¹³⁴ Nato-Russia relations: a new quality. North Atlantic Treaty Organisation: <http://www.nato.int/issues/nato-russia/index.html> (05/04/2004)

¹³⁵ VON DER DUNK, T., Rusland & Europa. Over de betekenis van oude culturele scheidslijnen. Amsterdam, Uitgeverij Van Gennep, 2003, p. 201

¹³⁶ DE WIJK, R., Uitbreiding en afbraak van de Navo. In: Internationale Spectator, November 2002, nr. 11, pp. 539-544

WALLANDER, C.A., NATO's Price. Shape Up or Ship Out. In: Foreign Affairs, nov/dec 2002, Vol 81, No 6, pp. 2-6

en had de EU-uitbreiding dus als een vaststaand feit moeten aanvaarden.¹³⁷ Intussen waren er in Rusland echter weldegelijk vragen gerezen over de nakende EU-uitbreiding en Rusland begon dan ook haar ongenoegen te uiten. De Russische perceptie ten aanzien van de EU wijzigde. Aanvankelijk beschouwde Rusland de NAVO als vijandig, boosaardig en een verlengde van de Amerikaanse macht. De EU werd eerder gezien als een partner en vriendschappelijker bejegend. De ongebreidelde EU-uitbreiding deed dit beeld echter omslaan.¹³⁸ Rusland vreesde dat door de uitbreiding de exportmarkt van Rusland naar Centraal- en Oost-Europa naar het Europese Unie zou verschuiven. Aangezien het Balticum en de andere ex-oostbloklanden vroeger deel uitmaakten van de Comecon, vormden deze landen een quasi-thuismarkt voor Rusland. Rusland schatte dat jaarlijks 150 miljoen euro verloren dreigde te gaan door de uitbreiding. Ook de Russische staalindustrie vreesde in de klappen te delen. De onbeperkte uitvoer naar de kandidaat-lidstaten dreigde immers op 1 mei 2004 verloren te gaan. De Europese Unie hadden immers importquota opgelegd, dit om de eigen staalnijverheid te beschermen. Voedingsbedrijven moesten vanaf 1 mei 2004 dan weer voldoen aan de strenge Europese voedselvoorschriften.¹³⁹

Op die manier zou Rusland het slachtoffer worden van handelingen van derden, in casu de EU.

Maar ook de situatie rond de Russische minderheden in de Baltische staten baarde Rusland zorgen. Bij de EU-uitbreiding op 1 mei 2004 traden ook ongeveer 1 miljoen Russen toe tot de EU, waarvan het merendeel in Letland. Verscheidene taal- en onderwijswetten dreigden deze Russische minderheid te discrimineren. De Letse regering verplichtte de Russen zich te assimileren, zoniet konden ze de Letse nationaliteit niet verwerven. Daardoor was een vijfde van hen staatloos. Door dit staatloos statuut waren zij uitgesloten van een veertigtal beroepen, en beschikten ze niet over stemrecht. Staatlozen moesten wel geen dienstplicht vervullen en konden een goedkoop visum naar Rusland verkrijgen, er waren dus ook wel voordelen aan verbonden. De EU eiste voor deze minderheid een makkelijk toegankelijke naturalisatieprocedure. Door middel van een taal- en geschiedenisexamen konden ze daardoor alsnog de Letse nationaliteit verwerven.¹⁴⁰

Een illustratie van de groeiende ontevredenheid over de EU-uitbreiding was te vinden in het Russische Concept voor het Buitenlands Beleid van 28 juni 2000. Dit Concept vermeldde ondermeer:

“Concrete problems, primarily the problem of an adequate respect for the interests of the Russian side in the process of the EU expansion and reform (...)”¹⁴¹

Het Concept hanteerde de connotatie ‘expansion’, hetgeen duidelijk een pejoratievare bijklank had dan het meer neutrale ‘enlargement’.¹⁴²

¹³⁷ MARESCEAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, p. 11

¹³⁸ VON DER DUNK, T., Rusland & Europa. Over de betekenis van oude culturele scheidingslijnen. Amsterdam, Uitgeverij Van Gennep, 2003, p. 198

¹³⁹ (anon.) Russen voelen nattigheid. In: Knack, 18 februari 2004, nr. 8, p. 108

¹⁴⁰ OPDEBEECK, G., De Russische minderheid in Letland. Radio 1, Voor de Dag, woensdag 21 april 2004

¹⁴¹ The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, 28 June 2000. Federation of American Scientists: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm> (31/04/2004)

¹⁴² MARESCEAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, p. 22

Rusland wilde meer betrokken over het tempo en de modaliteiten van EU-uitbreiding.¹⁴³ Rusland riep de Europese Unie dan ook op tot overleg. De EU-Russia Summits vormden hiervoor een uitgelezen kader.

2.1.3 EU-RUSSIA SUMMITS: ERKENNING VAN DE PROBLEMATIEK

Op de tweede EU-Russia Summit, deze van 27 oktober 1998 in Wenen, werd het probleem van de mogelijke gevolgen van de EU-uitbreiding erkend:

“EU enlargement process; we recognized that these developments would have important consequences on which we would continue to exchange views.”¹⁴⁴

In het Joint Statement van de EU-Russia Summit van 29 mei 2000 in Moskou, de eerste summit na de EU-uitbreidingstop van december 1999 in Helsinki, werd er meer concreet ingegaan op eventuele negatieve impact van de EU-uitbreiding op Rusland:

“We reaffirm our readiness to discuss, within the agreed format and framework of existing PCA bodies, the impact of future EU enlargement on Russia's trade and economic interests and the special issues existing in the Kaliningrad region. Our joint aim is to mobilise the potential that EU enlargement will offer for increasing trade both between the enlarging European Union and Russia, and between Russia and candidate countries.”¹⁴⁵

Het opzetten van een verdere dialoog omtrent de EU-uitbreiding was een expliciete doelstelling in de Joint Declaration van 30 oktober 2001 in Parijs. Men reageerde daarbij op de EU-uitbreidingstop van december 1999 in Helsinki:

“The EU informed Russia of the enlargement process which, since the European Council in Helsinki, has moved up a gear. Our shared objective is to maximise the potential of EU enlargement in order to boost exchanges between an enlarged European Union and Russia and between Russia and the applicant countries. The dialogue already under way with Russia on this matter will be continued in the appropriate PCA bodies, attaching particular importance to Kaliningrad.”¹⁴⁶

De EU erkende dus dat de EU-uitbreiding geen negatieve (handels)gevolgen mocht hebben voor Rusland. Een stelling die op de volgende summit, deze van 17 mei 2001 in Moskou, werd herhaald:

“We reaffirm that the EU enlargement should lead to an increase in the volume of economic activity between Russia and the acceding countries, as well as with the enlarged EU as a whole.”¹⁴⁷

¹⁴³ VON DER DUNK, T., Rusland & Europa. Over de betekenis van oude culturele scheidslijnen. Amsterdam, Uitgeverij Van Gennep, 2003, p. 201

¹⁴⁴ Joint Statement, EU-Russia Summits, Vienna 27 October 1998, 12283/98 (Presse 360)

¹⁴⁵ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

Op de Kaliningrad-kwestie zal in 2.1.4 verder worden ingegaan

¹⁴⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Paris, 30 October 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm (28/01/2004)

¹⁴⁷ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 17 May 2001. De Europese Unie online:

Op 3 oktober 2001 in Brussel verklaarde men dat de EU-uitbreiding geen nieuwe scheidingslijnen op het Europese continent mocht creëren:

“We are determined that enlargement should not mean drawing any more dividing lines in Europe, but should forge even closer links between the enlarged Union and the Russian Federation, thus contributing to the peace and prosperity of our citizens.”¹⁴⁸

Op de summit van Moskou op 29 mei 2002 verklaarde men ditmaal expliciet dat er aan de EU-uitbreiding ook nadelen (voor Rusland) waren verbonden:

“The pending EU enlargement will open new prospects for our relations but at the same time will possibly create new problems, including in the sphere of trade, economic cooperation and human contacts.”¹⁴⁹

Opnieuw ging men op de EU-Russia Summits dus over tot ronkende verklaringen en beloftes. Toch zag het er naar uit dat de uitbreiding van de EU weldegelijk zou zorgen voor hogere tolmuren aan de Russische grens, en de Russische handelsbelangen geschaad zouden worden.

2.1.4 KALININGRAD-KWESTIE OP DE EU-RUSSIA SUMMITS

Een heel belangrijk aspect in de discussies tussen Rusland en de EU over de EU-uitbreiding, was de Kaliningrad-kwestie.

A. Kaliningrad-kwestie breder geschetst

Kaliningrad, dat toen nog Königsberg heette, werd op de conferentie van Potsdam in 1945 als oorlogsbuit aan de Sovjetunie toegewezen. Als ijsvrij gebied aan de Oostzee had het een zeker strategisch belang. Kaliningrad werd na het uiteenvallen van de Sovjetunie een Russische exclave, geprangd tussen Polen, Litouwen en de Oostzee. Binnen de Russische Federatie had het een statuut van ‘oblast’ (gebied) dat werd bestuurd door een gouverneur en een gebiedsdoema. Ter vergelijking: Tsjetsjenië, Tatarstan en Karelië hadden als autonome republieken meer bevoegdheden.¹⁵⁰ Kaliningrad speelde een belangrijke rol in de houding van Rusland tegenover de ‘Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid’ van de EU en de EU-uitbreiding. **Baranovsky** haalde daarvoor drie redenen aan. Ten eerste was er de onzekerheid over de soevereiniteit over het gebied, al werd dit nooit officieel met zoveel woorden toegegeven. Rusland vreesde dat de invloed van de naburige landen Polen, Litouwen en Duitsland op Kaliningrad veel groter was dan deze van het moederland Rusland zelf. Kaliningrad had historisch gezien sterke Duitse wortels, echt ‘Russisch’ is Kaliningrad dan ook nooit geweest.¹⁵¹

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm
(28/01/2004)

¹⁴⁸ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. De Europese Unie online:
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

¹⁴⁹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moskou 29 May 2002. De Europese Unie online:
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/state.htm (28/01/2004)

¹⁵⁰ KROMHOUT, S., De Kwestie-Kaliningrad. Een terugblik op de toekomst. In: Oost-Europa Verkenningen, december 2000, pp. 91, 98

¹⁵¹ BARANOVSKY, V., Russia’s attitudes towards the EU: political aspects. Helsinki, Ulkopoliittinen instituutti, 2002, pp. 144-145

Bovendien was de bevolking er erg verscheiden: van de 926.000 inwoners waren er 78% Russen, 10% Wit-Russen, 6% Oekraïners en 4% Litouwers. Er leefden ook nog 12.000 Rusland-Duitsers (gebleven na WO II) en zo'n 8.000 Polen. Het kon niet worden ontkend dat de invloed van de directe buurlanden in Kaliningrad waarschijnlijk groter dan deze van Rusland zelf. Toch mocht dit probleem ook niet worden overdreven. Geen enkel land had claims op Kaliningrad gelegd, goede relaties met Rusland waren immers veel belangrijker. Bovendien toonde ook de bevolking zich geen voorstander van een afscheiding van Rusland, hetzij onder een onafhankelijke status (als een soort vierde Baltische staat), hetzij door annexatie met een ander land.¹⁵²

Een tweede reden voor het belang van Kaliningrad in de Euro-Russische relaties was de impact van de Europese invloed. Rusland stond voor een moeilijke langetermijn-keuze en een dilemma ten aanzien van Kaliningrad. Gezien de beperkte middelen van Rusland, moest Kaliningrad teneinde zich te ontwikkelen, zich naar het Westen richten, zeker op het vlak van financiën, handel, transport en communicatie. Kaliningrad had te kampen met een sterk dalende levensstandaard en had dan ook nood aan buitenlandse investeringen. Aantrekken van Europese investeringen kon worden vergemakkelijkt door de administratie, de wetgeving en het management in Kaliningrad te schoeien op een EU-leest. Zoals uit de beschrijving van het economisch beleid bleek, was deze taak voor héél Rusland weggelegd. In een klein gebied was deze aanpassing echter gemakkelijker te realiseren dan in een groot land. Wanneer Kaliningrad een EU-koers volgde, zou de afstand tussen Rusland en haar exclave nog vergroten, ook politiek, economisch en institutioneel. Aldus zou Kaliningrad van het moederland vervreemden. Rusland stond voor een dilemma: enerzijds was de EU cruciaal voor de economische ontwikkeling van Kaliningrad, anderzijds vreesde Rusland dat Kaliningrad zou worden losgeweekt van het moederland door te sterke economische samenwerking met de EU.¹⁵³

Langs de zijde van de EU wilde men de soevereiniteit van de Rusland over Kaliningrad niet betwisten. De EU toonde zich eveneens bereid te investeren in de regio, omdat de economische malaise als bedreigend voor de regio werd ervaren. Beide partijen erkenden dus de Russische soevereiniteit over het gebied, alsook de nood tot economische impulsen.

Ten derde was er de EU-uitbreiding die zeker ten aanzien van Kaliningrad nieuwe problemen schiep. Wanneer Polen en Litouwen toetraden tot de EU, moesten deze immers ook het Schengen-acquis implementeren, vermits dit in het EU-verdrag was vervat. Dit Schengen-acquis creëerde een ruimte zonder binnengrenzen. De deelnemende landen voerden een gemeenschappelijk visumbeleid in en voerden enkel nog (streng) grenscontroles uit aan de buitengrenzen van de EU.¹⁵⁴ Kaliningrad zou na de EU-uitbreiding een enclave binnen de EU en dus de Schengen-ruimte zijn. Dit hield in dat er een visum nodig zou zijn om van het Russische moederland naar Kaliningrad te reizen en omgekeerd. Het vrij verkeer van personen binnen hetzelfde land werd dus aanzienlijk belemmerd. Aldus werd Rusland

¹⁵² KROMHOUT, S., De Kwestie-Kaliningrad. Een terugblik op de toekomst. In: Oost-Europa Verkenningen, december 2000, p. 99

¹⁵³ BARANOVSKY, V., Russia's attitudes towards the EU: political aspects. Helsinki, Ulkopoliittinen instituutti, 2002, pp. 146-148

¹⁵⁴ Eurojargon in begrijpelijke taal verklaard. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/abc/eurojargon/index_nl.htm (06/04/2004)

binnen haar eigen grenzen geconfronteerd met een transitproblematiek, louter door het handelen van een derde actor, met name de EU. De EU-uitbreiding dwong Rusland immers tot het introduceren van interne visa om van Kaliningrad naar Rusland (en omgekeerd) te raken. Het voeren van een speciaal regime van de EU ten aanzien van Kaliningrad drong zich op. Dat lag echter niet eenvoudig. De EU had immers geen ervaring met het voeren van een specifiek beleid ten aanzien van een externe regio of streek. Kaliningrad was immers geen soevereine entiteit en had binnen Rusland slechts beperkte bevoegdheden. Bovendien zou een speciale behandeling ten aanzien van Kaliningrad ook ergernis van Rusland opwekken. Door Kaliningrad een specifiek statuut te geven, zou het gebied immers de facto steeds meer door de EU worden geabsorbeerd, hetgeen voor Rusland onaanvaardbaar was.¹⁵⁵ De reeds vermelde reserve option van Rusland in de Medium Term Strategy van 1999 had dan ook ondermeer betrekking op Kaliningrad, waar de Russische soevereiniteit gegarandeerd moest blijven.¹⁵⁶

B. Kaliningrad en de 'Noordelijke Dimensie'

De Kaliningrad-kwestie werd ook opgenomen binnen het kader van de Noordelijke Dimensie. Hoewel het niet de bedoeling is de werking en het statuut van de Noordelijke Dimensie volledig uit de doeken te doen, is enige uitleg toch noodzakelijk.

Deze Noordelijke Dimensie trachtte een grensoverschrijdend beleid te voeren in de Noord-Europese regio. De Noordelijke Dimensie was geïmplementeerd in de Europa-akkoorden (Baltische Staten), het PSA met Rusland, en de regels omtrent de Europees Economische Ruimte. De Noordelijke Dimensie streefde ondermeer samenwerking na inzake nucleaire veiligheid, milieu, energie en dus ook de Kaliningrad-kwestie.¹⁵⁷

Binnen de EU kwam de Noordelijke Dimensie voor het eerst ter sprake op de Europese Raad van Luxemburg in december 1997. Op de volgende Europese Raden werd het concept steeds meer geconcretiseerd.¹⁵⁸ Het waren vooral de Finnen die op de Europese Raad van december 1999 in Helsinki een impuls gaven aan het project en ook de kwestie-Kaliningrad onder de aandacht plaatsten. Dit hoefde geen verwondering te wekken. Als directe buurlanden was er sinds de Koude Oorlog altijd al een speciale relatie tussen Finland en de Sovjetunie, later Rusland. Finland mocht van de Sovjetunie een kapitalistische democratie uitbouwen, maar Finse kritiek op het Sovjetsysteem was uit ten boze. Deze relatie werd aangeduid met de term 'finlandisering'. Finland fungeerde meer dan eens als brug tussen Oost- en West-Europa en behield deze functie ook na het verstrijken van de Koude Oorlog. Finland was trouwens gebaat bij (economische) samenwerking tussen de EU en Rusland. Bij de implosie van de Sovjetunie, had ook Finland immers een sterke economische terugval gekend.¹⁵⁹

De onderhandelingen binnen de Noordelijke Dimensie over de Kaliningrad-kwestie waren weliswaar vrij doorgedreven, maar leverden geen concrete resultaten op. Ondanks de inspanningen van vooral de

¹⁵⁵ BARANOVSKY, V., Russia's attitudes towards the EU: political aspects. Helsinki, Ulkopoliittinen instituutti, 2002, pp. 149-151

¹⁵⁶ Russia's Middle Term Strategy towards the EU. The European Commission's Delegation to Russia: http://www.eur.ru/en/p_245.htm (28/01/2004)

¹⁵⁷ OJANEN, H. The EU and Its 'Northern Dimension': An actor in Search of a Policy, or a Policy in Search of an Actor? In: European Foreign Affairs Review, 2000, nr. 5, pp. 359-376

¹⁵⁸ The Northern Dimension. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/index.htm (06/04/2004)

¹⁵⁹ VAN HUMBEEK, H., Met het oog op Rusland. In: Knack, 31 maart 2004, nr. 14, pp. 100-102

Finnen, bleef de 'Noordelijke Dimensie' trouwens een eerder vage constructie. Vandaar dat we ons verder op de EU-Russia Summits zullen concentreren.

C. EU-Russia Summits: doorbraak in 2002

Aangezien de Kaliningrad-kwestie en meer bepaald de visa-aspecten ervan voor een vertroebeling zorgden in de relaties tussen Rusland en de EU, werd de kwestie hoog op de agenda geplaatst.

De Kaliningrad-kwestie werd voor het eerst aangeraakt op de summit van 29 mei 2000 in Moskou, wanneer de mogelijke impact van de EU-uitbreiding ter sprake kwam.¹⁶⁰

Een jaar later, op de EU-Russia Summit van 17 mei 2001 in Moskou, erkende men dat er werk moest worden gemaakt van de ontwikkeling van Kaliningrad. Betrokkenheid van de toekomstige lidstaten in de Kaliningrad-kwestie was noodzakelijk:

“We have committed ourselves to fostering the development of the Kaliningrad region. As referred to in the Commission communication on Kaliningrad issues such as movement of people, transit of goods, energy and fisheries will need to be addressed within the PCA framework, with a view to working out practical arrangements subsequently, with due respect to the Community acquis. The involvement of future Member States in the process of finding practical solutions for Kaliningrad is important and should be encouraged.”¹⁶¹

Op de volgende summit, deze van 3 oktober 2001 in Brussel, wees men er op dat de ontwikkeling van het gebied in de eerste plaats toch de verantwoordelijkheid van de federale en lokale autoriteiten was.

“The specific problems facing the Kaliningrad region have been raised. While acknowledging that the development of the region is primarily a matter for the federal and local authorities, we shall continue our constructive dialogue on the subject (...)
.”¹⁶²

Toch kwam ook de speciale positie van Kaliningrad met het oog op toekomstige EU-uitbreiding en implementatie van het Schengen-acquis ter sprake. Met name de beveiliging van de buitengrenzen tegen illegale migratie werd onder de loep genomen. Er werd daarbij gestreefd naar het bereiken van een 'terugname-overeenkomst', waarbij illegale migranten die via Rusland de EU waren binnengekomen door Rusland terug zouden worden genomen:

“It is essential to guarantee border security, while preventing borders from becoming an insurmountable barrier to our citizens. In this connection, we reaffirm the importance of continuing the discussions aimed at reaching an agreement on consular and visa questions between Russia, the EU and EU Member States. We agree to take special measures against illegal immigration and shall seek to conclude a readmission agreement. In particular, we shall study the special position of Kaliningrad, especially in the context of future accessions to the Schengen Agreement.”¹⁶³

Intussen verzuurde de Kaliningrad-kwestie de relaties tussen Rusland en de EU aanzienlijk. Op de summit van 29 mei 2002 werd dan ook gewezen op het belang van het probleem:

¹⁶⁰ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

¹⁶¹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 17 May 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm (28/01/2004)

¹⁶² Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

¹⁶³ Ibid.

“Taking into account the legal and practical consequences of EU enlargement, Russia and the EU agreed to continue joint work with a view to reaching mutually acceptable solutions for the Kaliningrad region. This will be of key importance for the development of a strategic partnership between the Russian Federation and the European Union and for strengthening the atmosphere of good-neighbourliness and mutual understanding.”¹⁶⁴

De EU-Russia Summit van 11 november 2002 in Brussel betekende de werkelijke doorbraak in het zoeken naar een praktische overeenkomst voor de Kaliningrad-kwestie. Beide partijen moesten daarbij de nodige inspanningen leveren om tot een consensus te komen.

Er werd ondermeer bepaald dat Litouwen vanaf 1 januari 2003 grenscontroles zou uitvoeren conform de EU-regels. Men moest daarbij wel een zekere flexibiliteit aan de dag leggen door rekening te houden met het traditionele personenverkeer door Litouwen (naar Kaliningrad). Toch behield Litouwen in se volledige soevereiniteit over de territoriale integriteit:

“The Russian Federation and the European Union note that from 1 January 2003 the Republic of Lithuania will, according to its agreement with the EU, implement national regulations for border control. The parties understand that these rules shall be applied in a flexible manner in order not to disrupt the traditional flow of transit passengers by rail. The parties recognise that the transit regime will not infringe upon the sovereign right of the Republic of Lithuania to exercise the necessary controls and to refuse entry into its territory.”¹⁶⁵

Hoewel Rusland zich er aanvankelijk een felle tegenstander van toonde, werd er toch vanaf juli 2003 een soort visum ingesteld om het personenverkeer tussen Rusland en Kaliningrad te regelen. Het document kreeg de naam Facilitated Transit Document (FTD) en droeg dus niet de benaming ‘visum’. Voor het treinverkeer door Litouwen werd een Facilitated Rail Transit Document (FRTD) ingesteld. Beide documenten moesten herbruikbaar zijn, drie jaar geldig blijven en te verkrijgen aan een lage prijs (€5).¹⁶⁶

Rusland bracht eveneens het voorstel op tafel om een hogesnelheidstrein in te leggen die zonder tussenstop in Litouwen de oversteek tussen Rusland en Kaliningrad zou maken. Op die manier waren er geen visumvereisten nodig. Een beslissing hieromtrent leek echter wat op de lange baan te worden geschoven:

“The Russian Federation takes note that a decision on the high speed non-stop train option could only be taken after Lithuania’s accession to the EU, on the basis of a thorough evaluation of the political and legal aspects and once the technical obstacles have been overcome.”¹⁶⁷

Rusland verklaarde verder werk te willen maken van een zogenaamde ‘overname-overeenkomst’ of ‘terugname-overeenkomst’ met Litouwen:

¹⁶⁴ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moskou 29 May 2002. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/state.htm (28/01/2004)

¹⁶⁵ Joint Statement on Transit between the Kaliningrad Region and the Rest of the Russian Federation, Brussels, 11 November 2002. De Europese Unie: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_02/js_kalin.htm (28/01/2003)

¹⁶⁶ MARESCEAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, pp. 16-17

¹⁶⁷ Joint Statement on Transit between the Kaliningrad Region and the Rest of the Russian Federation, Brussels, 11 November 2002. De Europese Unie: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_02/js_kalin.htm (28/01/2003)

“The Russian Federation confirmed its intention to conclude an intergovernmental readmission agreement with the Republic of Lithuania covering persons of all nationalities. Negotiations on this agreement shall start as early as possible and should be in place no later than 30 June 2003. From 2002, the Russian Federation and the European Union agree to launch negotiations for a bilateral readmission agreement.”¹⁶⁸

Op 12 mei 2003 werd het terugname-akkoord (readmission agreement) ondertekend. Ook de Litouws-Russische grens werd door Rusland formeel erkend. De EU-Russia Summit van 30 mei 2003 in Sint-Petersburg reageerde daar als volgt op:

“We welcomed the commitment from all parties to fully implement the package on Kaliningrad transit agreed in November 2002, the ratification of the Russia-Lithuania border agreements and the conclusion of a Russia-Lithuania readmission agreement . We noted that full implementation of the November 2002 package will constitute a major step forward in addressing Russian concerns regarding Kaliningrad Oblast in the context of EU enlargement.”¹⁶⁹

Slechts een paar weken later, wat verbazend snel was, werd dit akkoord geratificeerd door de doema en de Federatieraad.¹⁷⁰ Voortaan nam Rusland de migranten (ook niet-Russen) die via Rusland illegaal Litouwen waren binnen geraakt, terug.

D. Besluit: Kaliningrad-kwestie en de EU-Russia Summits

Het was onmiskenbaar dat de PSA-organen en meer bepaald de EU-Russia Summits voor de doorbraak hebben gezorgd bij de Kaliningrad-kwestie. De regeling omtrent de kwestie kon dan ook als het grootste succes binnen de EU-Russia Summits worden beschouwd. De Joint Summits tussen de EU en Rusland hadden in ieder geval meer resultaat opgeleverd dan de louter regionale aanpak, bijvoorbeeld in het kader van Noordelijke Dimensie. Waarnemers waren van mening dat de EU hier een ‘ontmijnende’ functie had vervuld. De verhoudingen tussen de kandidaat-lidstaten (oude satellietstaten) en Rusland kon immers nog niet hartelijk genoemd worden. Door de ‘oude’ lidstaten in EU-verband bij de discussie te betrekken, kon er meer ‘rationeel’ naar een oplossing worden gezocht.¹⁷¹

Bij de onderhandelingen over de kwestie moest er door beide partijen een inspanning worden geleverd. De objectieve waarnemer kon echter moeilijk anders concluderen dan dat vooral de Russen waren overgegaan tot toegevingen. Rusland had immers altijd stevig verzet geboden tegen de invoering van een visum voor intra-Russisch personenverkeer. Met de invoering van het FTD en het FRTD had Rusland deze bezwaren moeten inslikken. Rusland werd door de Kaliningrad-kwestie dus geconfronteerd met een impasse waar het zelf geen schuld aan had, én moest er ook nog de gevolgen van dragen.¹⁷²

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Saint-Petersburg 31 May 2003. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm (28/01/2004)

¹⁷⁰ MARESCEAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, p. 17

¹⁷¹ BARANOVSKY, V., Russia's attitudes towards the EU: political aspects. Helsinki, Ulkopoliittinen instituutti, 2002, pp. 158-159

¹⁷² MARESCEAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, p. 17

Via de Kaliningrad-regeling had Rusland wel de duidelijke en ondubbelzinnige erkenning van de status van Kaliningrad bekomen, namelijk als oblast binnen de Russische Federatie.¹⁷³ Zoals eerder aangehaald, was er ook voor de regeling echter niet echt discussie omtrent het statuut van Kaliningrad. Tenslotte konden er wel wat vragen worden gesteld rond het juridisch statuut van de Kaliningrad-regeling. De overeenkomst mocht dan wel een verdragrechtelijke indruk geven, toch moest het belang vooral in de politieke sfeer worden gezocht. Het was immers niet duidelijk welke EU-instelling zich tot wat had verbonden. De EU-vertegenwoordiging was immers steeds vrij complex samengesteld met vertegenwoordigers uit diverse EU-instellingen. Het was dan ook moeilijk op te maken in hoeverre er een mandaat aanwezig was om bindende beslissingen te nemen.¹⁷⁴

2.1.5 BESLUIT: EU-UITBREIDING OP DE EU-RUSSIA SUMMITS

De EU-uitbreiding en voor het 'Kaliningrad-aspect van deze uitbreiding' groeiden uit tot een belangrijk thema binnen de EU-Russia Summits.

Wat de uitbreiding betrof, bleek de EU echter vrij terughoudend om diep op de mogelijke negatieve implicaties voor Rusland in te gaan. De EU liep liever om de hete brij heen en trachtte Rusland op dit vlak zoveel mogelijk te negeren. Op de EU-Russia Summits werden dan ook weinig of geen concrete resultaten bereikt. De EU erkende er wel dat de uitbreiding ook negatieve gevolgen kon hebben voor Rusland, daar waar ze voorheen het dogma predikte dat de 'EU-uitbreiding in ieders voordeel was, ook in dat van de niet-deelnemers'.

De Kaliningrad-kwestie, vooral veroorzaakt door de EU-uitbreiding en de bijhorende implementatie van het Schengen-akkoord, kon door de EU echter niet aan de kant worden geschoven. De kwestie vertroebelde de relaties tussen Rusland en de EU immers dermate dat een oplossing zich opdrong. Die kwam er dan ook, en de EU-Russia Summits hadden hier een groot aandeel in. Door het compromis dat binnen het kader van de joint summits werd bereikt, dwongen de EU-Russia Summits als overlegorgaan hun legitimatie af.

Hoewel vooral Rusland aandrang op een regeling van de Kaliningrad-kwestie, waren het toch de Russen die het meeste hadden moeten toegeven door de invoering van de FTD en de FRTD te aanvaarden. Dit kan verwondering wekken, omdat menig waarnemer had verwacht dat Rusland het spel harder kon/zou spelen. Was Rusland niet een voorname leverancier van grondstoffen en energie aan de EU?

¹⁷³ BARANOVSKY, V., *Russia's attitudes towards the EU: political aspects*. Helsinki, Ulkopoliittinen instituutti, 2002, p. 158

¹⁷⁴ MARESCEAU, M., *EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection*. European Institute, Ghent University, p. 16

2.2 TSJETSJENIË

Dat de oorlog in Tsjetsjenië een rol speelde in de relaties tussen de EU en Rusland, werd reeds aangestipt. Zowel de in werking treding van het interim-handelsakkoord als de ratificatie van het PSA werden immers vertraagd door onenigheid over de Tsjetsjeense oorlog.

In dit deeltje gaan we de interne problematiek rond de Tsjetsjeense oorlog van naderbij bekijken. Dit indachtig gaan we na welke rol de Tsjetsjenië speelde binnen de EU-Russia Summits. Hoewel we er ons van bewust zijn dat de Tsjetsjeense ongeregeldeheden eveneens kunnen worden gezien in het licht van het internationaal terrorisme, behandelen we de samenwerking op het vlak van internationaal terrorisme eerder in het gedeelte over samenwerking op het vlak van justitie en binnenlandse zaken.

2.2.1 TSJETSJEENSE OORLOGEN

De Russische Federatie was erg gefragmenteerd en bestond uit 89 regio's. Elk van deze regio's had een beperkte autonomie en konden ook banden met het buitenland aanhalen, vooral met het oog op aantrekken van buitenlandse investeringen. Door de moeizame transitie en het gebrek aan middelen verzwakte de greep van de federale regering op de regio's, die meer hun eigen koers gingen uitstippelen.¹⁷⁵

Reeds in 1991 had Tsjetsjenië onder leiding van **Doedajev** eenzijdig de onafhankelijkheid uitgeroepen. Harde reactie van Moskou bleven aanvankelijk uit. De populariteit van president Jeltsin was echter tanend en zijn omgeving was van mening dat een 'kleine, zegerijke oorlog' zijn populariteit en het eenheidsgevoel binnen Rusland zou verhogen. Maar er speelden ook economische belangen in Tsjetsjenië. Bij een Tsjetsjeense onafhankelijkheid zou Rusland immers haar functie als doorvoerland van olie verliezen. Na de mislukking van de pro-Russische coup vielen de Russische troepen in december 1994 Tsjetsjenië binnen. Het Tsjetsjeense verzet onder leiding van **Basajev** bleek feller dan verwacht en de Russen waren moeilijk opgewassen tegen de Tsjetsjeense guerillatechnieken.¹⁷⁶ Wanneer Rusland haar vazal **Zavgajev** aan het hoofd van de Tsjetsjeense deelrepubliek installeerde, laaide de strijd nog op. Vele Russische soldaten sneuvelden en de publieke opinie begon te morren. Jeltsin schakelde zijn politieke tegenstander **Lebed** in, die op 31 augustus 1996 een vredesakkoord wist te sluiten. In 1997 werd **Maskhadov** verkozen tot president en fungeerde Basajev enige tijd als premier. De rust werd evenwel niet hersteld en de instabiliteit dreigde over te slaan naar de naburige deelrepubliek Dagestan.¹⁷⁷ In augustus 1999 werd Poetin de Russische premier. Deze toonde zich een voorstander van een sterke centrale staat, die orde op zaken wilde stellen. De publieke opinie, die het verval van de Russische staat onder Jeltsin mede lede ogen had aangezien, steunde deze politiek. Poetin startte een nieuw militair offensief in Tsjetsjenië. Alweer liepen de Russische interventies niet

¹⁷⁵ NUNN, S., STULBERG, A. N., The Many Faces of Modern Russia. In: Foreign Affairs, Mar/Apr 2000, Vol 79, No 2, pp. 45-62

¹⁷⁶ VAN DEN HEUVEL, M., Internationale strijd tegen terrorisme is zegen voor Rusland. In: Internationale Spectator, februari 2002, nr. 2, pp. 65-66

¹⁷⁷ VANDEN BERGHE, Y. Rusland van anti-imperialisme tot anti-terrorisme. In: Internationale Spectator, december 2001, nr. 12, pp. 581-582

zoals voorzien, en werden er zware verliezen geleden. Toch bleef president Poetin de strijd tegen de 'terroristen' keihard voeren.

2.2.2 TSJETSJENIË OP DE EU-RUSSIA SUMMITS

De Tsjetsjeense oorlog was een vaak terugkomend issue op de summit-agenda. Het kwam voor het eerst ter sprake op de summit van 29 mei 2000 in Moskou, dus na het uitbreken van de 'tweede Tsjetjseense oorlog'. In het Joint Statement drukte de Europese Unie haar bezorgdheid uit en werd het belang van een politieke oplossing aangehaald, alsook de nood aan adequate en bereikbare humanitaire hulp:

"The EU expressed its well known concerns about the situation in Chechnya and took note of the information provided by President Putin on the latest developments. It welcomed the intention of the Russian leadership to reach a political solution. The EU acknowledged the improvement in the access of humanitarian aid organisations and drew the attention of the Russian side to the continuing need for better working conditions."¹⁷⁸

Op de EU-Russia Summit van Parijs op 30 oktober 2000 werd er gewezen op de urgentie van politieke oplossing in dit conflict. Tegelijk werd echter de onmacht van de EU bloot gelegd door de soevereiniteit van Rusland over dit gebied te bevestigen:

"With regard to Chechnya, we agreed upon the need to seek a political solution as a matter of urgency, with due regard for the sovereignty and territorial integrity of the Russian Federation."¹⁷⁹

Op de topontmoeting van 17 mei 2001 in Moskou werd dezelfde stelling nogmaals herhaald, met daarbij bijkomende aandacht voor het humanitaire aspect en het werk van de OVSE en de Raad van Europa in de regio.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

¹⁷⁹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Paris, 30 October 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm (28/01/2004)

¹⁸⁰ **OVSE**: Organisatie voor conflictpreventie en crisisbeheersing, gevestigd in Wenen. De OVSE is een uitvloeisel van de CVSE, de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, een opeenvolging van bijeenkomsten over ontspanning tussen Oost en West. De eerste aanzet voor de institutionalisering van de CVSE vormde het Handvest van Parijs (1990). In Parijs werd besloten een ten minste jaarlijkse bijeekomende Raad van Ministers in te stellen en een Comité van Hoge Ambtenaren op te richten dat de werkzaamheden van de Raad ondersteunt en coördineert. Na een aantal stappen, waarbij onder andere de functie van Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden werd gecreëerd, werd in december 1994 tot naamswijziging in OVSE besloten. Lid waren en zijn alle landen van Europa (behalve Andorra), alle republieken van de voormalige Sovjetunie, alsmede Canada en de Verenigde Staten.

Raad van Europa: Organisatie van Europese staten, opgericht door de Benelux-landen, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Italië, Denemarken, Noorwegen en Zweden op 5 mei 1949. Doel van de Raad van Europa was samenwerking op alle gebied en bevordering van de Europese integratie. Vrijwel alle West-Europese landen zijn tegenwoordig lid. De organisatie is samengesteld uit een Raad van Ministers, die namens de Raad van Europa overeenkomsten sluit en aanbevelingen doet aan de regeringen van de lidstaten, en de Europese Assemblee (144 vertegenwoordigers uit de nationale parlementen). De Raad van Europa, die zetelt in Straatsburg (Huis van Europa), is in de schaduw komen te staan van de Europese Unie. Griekenland verliet eind 1969 de Raad van Europa tot na het herstel van de democratie in 1974. Na 1989 werden ook bijna alle voormalige communistische staten

“We agreed upon the need to seek a political solution in Chechnya as a matter of urgency with due regard for sovereignty and the territorial integrity of the Russian Federation. The Russian Side informed of the efforts aimed at organizing and strengthening administrative bodies, securing the rights of citizens, the social rehabilitation of the population, solving economic problems in Chechnya. We noted the work done by the experts of the Council of Europe, pronounced in favour of an early return to Chechnya of the OSCE Assistance Group. The Russian Side reaffirmed its readiness to cooperate with the EU in connection with programmes of humanitarian assistance to Chechnya.”¹⁸¹

Met deze stellingen nam de EU een diplomatisch standpunt in. Enerzijds erkende de EU de soevereiniteit van Rusland en toonde ze dus enige terughoudendheid ten aanzien van het conflict. Anderzijds uitte de EU ook ongerustheid en (lichte) kritiek. Door te verwijzen naar de (humanitaire) betrokkenheid van de OVSE en Raad van Europa, én door op te roepen tot een politieke oplossing, wees de EU er immers op dat aan Rusland geen carte blanche werd verleend bij het interveniëren in Tsjetsjenië. Meer kritiek was er voor de EU binnen dit consensusdocument overigens niet mogelijk.

De EU-Russia Summit van 3 oktober 2001 in Brussel kwam er nog geen maand na de aanslagen van 11 september 2001 in de VS.

“Mr Vladimir Putin, President of the Russian Federation, briefed the European Union leaders on the situation in Chechnya. Following an exchange of views, the European Union expressed its support for the Russian authorities' efforts to reach a political settlement. We have reiterated our commitment to the fight against international terrorism (...)”¹⁸²

Na de 11 september-aanslagen werden de Tsjetsjeense rebellen door de internationale gemeenschap, dus ook door de EU, meer beschouwd als terroristen die het staatsgezag wilden ondermijnen dan als vrijheidsstrijders die vochten voor hun onafhankelijkheid. Rusland had zich meteen ingeschakeld in de door de Amerikanen opgezette ‘coalition of the willing’ die het internationaal terrorisme moest bestrijden. Waar de internationale gemeenschap vroeger kritiek gaf op het drieste optreden van de Russen in Tsjetsjenië, leek ze de Russische machtsontplooiing na 11 september eerder te gedogen.¹⁸³ Het optreden tegen de Tsjetsjeense rebellen kon dus worden geplaatst in de strijd tegen internationaal terrorisme.¹⁸⁴

Toch stond de EU niet helemaal kritiekloos tegenover het Russisch optreden in Tsjetsjenië. Op 23 oktober 2002 gijzelden een dertigtal Tsjetsjeense rebellen zo'n 800 toeschouwers die een musical in Moskou bijwoonden. Met een gifgasaanval maakten Russische troepen op 26 oktober 2002 een einde

in Oost-Europa lid; Rusland werd lid in 1996.

¹⁸¹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 17 May 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm (28/01/2004)

¹⁸² Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

¹⁸³ DE HAAS, M., Russisch buitenlands beleid na 11 september 2001. Radicale omwenteling of meer van hetzelfde? In: Internationale Spectator, juni 2002, nr. 6, pp. 330-333

¹⁸⁴ DE WIJK, R. '11 september' en de nieuwe wereldorde. In: Internationale Spectator, januari 2002, nr. 1, pp. 8-11

aan de gijzeling. Bij deze actie verloren 170 mensen het leven. De internationale gemeenschap reageerde bijzonder scherp op de Tsjetsjeense gijzelneming. Ondanks deze Tsjetsjeense aanslag gaven de Deense autoriteiten toch de toelating om in Kopenhagen een Tsjetsjeens Wereldcongres te organiseren. Kopenhagen was echter ook de locatie waar op 11 november 2002 de EU-Russia Summit moest plaats vinden. Poetin weigerde echter naar Denemarken te komen, zodat de summit in Brussel werd georganiseerd.¹⁸⁵

In een gezamenlijke verklaring over terrorisme veroordeelden Rusland en de EU scherp de recente aanslagen:

“We strongly condemn the hostage taking in the theatre on Melnikov Street in Moscow in October 2002 and agree that taking innocent civilian people hostage is a cowardly and criminal act of terrorism, which cannot be defended or justified for any cause.”¹⁸⁶

Naar aanleiding van deze top waren er echter berichten verschenen dat er te weinig aandacht zou uitgaan naar de situatie in Tsjetsjenië. Deze geringe aandacht was volgens de criticasters te wijten aan het feit dat men kost wat kost een oplossing voor de Kaliningrad-kwestie wilde bekomen, inderdaad hét thema van de summit. Commissaris Patten weerlegde deze kritiek in een verklaring:

“I have to say that no Presidency in my experience in the previous six meetings has raised Chechnya as comprehensively and as vigourously as the Danish Prime Minister did yesterday. (...)The fact that you have an important strategic relationship with another country, the fact that you are trying to sort out problems with another country should not ever in my view stop you raising questions which that country may find difficult or sensitive.”¹⁸⁷

Patten veroordeelde weliswaar de recente aanslagen van Tsjetsjenen en noemde het terroristische daden, maar uitte toch tegelijk bezorgdheid over de Tsjetsjeense situatie:

“We continue to raise those issues and to raise them vigourously while of course at the same time deploring terrorist activities especially the sort of activities which recently caused so much loss of life in Moscow. (...)And certainly I would commend the Danish Presidency for the vigour and intelligence with which they have raised concerns about Chechnya while condemning out of hand terrorism.”¹⁸⁸

Op de volgende summit in Sint-Petersburg op 31 mei 2003 werd de Tsjetsjeense kwestie toch weer afgeschilderd als een conflict tussen terroristen en een staat. Een verklaring over Tsjetsjenië was dan ook weer te vinden in het gedeelte dat over terrorisme handelde:

“We took note of the recent referendum in the Chechen Republic of the Russian Federation. We expressed the hope that the recently started political process as well as the economic and social reconstruction will lead to the restoration of the rule of law, thus promoting the protection of human rights and to a genuine reconciliation in Chechnya. We condemned any kind of violence, in particular terrorist acts, which could endanger the prospects for a political solution. We agreed that international

¹⁸⁵ EU-Russia Summit to move to Brussels. EUobserver, 28 oktober 2002: <http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=8149> (10/03/2004)

¹⁸⁶ Joint Statement on Fight Against Terrorism. EU-Russia Summit, Brussels 11 November 2002. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_02/js_terr.htm (07/04/2004)

¹⁸⁷ Declarations as regards the EU-Russia Summit & the situation in Chechnya. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/ip02_1655.htm (07/04/2004)

¹⁸⁸ Ibid.

organisations could make a substantial contribution in close co-operation with Russian authorities.”¹⁸⁹

2.3 GEBREK AAN PERSVRIJHEID EN AUTORITAIR BESTUUR

Gedurende de jaren '90 bereikten allerlei onrustwekkende berichten het Westen over het gebrek aan persvrijheid in Rusland. Ook de rol hierin van de presidenten Jeltsin en Poetin werd geregeld aan de kaak gesteld.

In de volgende paragrafen trachten we de persvrijheid (of het gebrek daaraan) in Rusland nader te duiden. Ook de aandacht die de EU-Russia Summits hadden voor een vrije pers in Rusland komen uiteraard aan bod.

2.3.1 PERSVRIJHEID: 'FREEDOM OF SPEECH, BUT NOT IN PRIME TIME'

Bij de bespreking van de economische situatie is het fenomeen 'oligarchen' reeds aan bod gekomen. Deze oligarchen hadden ook het grootste deel van de mediaconcerns in handen. Hun berichtgeving was uiterste selectief en diende eerder de belangen van de oligarch dan dat ze voor objectieve berichtgeving zorgde. In onderlinge twisten tussen de oligarchen werden de media vaak als wapen gehanteerd. De overname van het telecommunicatiebedrijf Svyazinvest en de Rosneft Oil Company, in 1997 en 1998, werden dan ook voornamelijk in de pers uitgevochten.¹⁹⁰

Ook aan regeringszijde nam men het niet te nauw met de regels van vrij nieuwsgaring en objectieve pers. De verkiezingen van 1996, 1999 en 2004 toonden aan dat controle over de media een machtig wapen was. Telkens wisten Jeltsin en Poetin hier de controle over de media te verwerven, hetgeen hen klinkende overwinningen opleverde.¹⁹¹

Poetin leek niet echt een aanhanger van de vrije pers te zijn. Kritische berichten over de oorlog in Tsjetsjenië waren uit ten boze. De president wilde de media naar zijn hand zetten. Mediatycoons Berezovski van TV6 en Goesinski van NTV werden door Poetin verplicht hun aandelen te verkopen en verlieten het land. Vele beschuldigingen aan hun adres wegens corruptie waren ongetwijfeld terecht, maar de autoritaire handelingen van de president deed toch velen de wenkbrauwen fronsen.¹⁹²

¹⁸⁹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Saint Petersburg 31 May 2003. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm (28/01/2004)

¹⁹⁰ YAVLINSKY, G., Russia Phony Capitalism. In: Foreign Affairs, mei/jun 1998, Vol 77, nr. 3, pp. 69-70

¹⁹¹ MALFLIET, K., Postcommunisme en pan-Europa. Enkele kanttekeningen bij de transitie in Centraal- en Oost-Europa. Leuven, Garant, 2001, p. 59

¹⁹² DOES, R., Na NTV ook TV6 onder controle. Prospekt, tijdschrift voor Rusland, februari 2002: <http://cf.hum.uva.nl/oosteuropa/prospekt/archiefArchief2002.html#tvzes> (29/03/2004)

2.3.2 PERSVRIJHEID OP DE EU-RUSSIA SUMMITS

Op de EU-Russia Summits kwam persvrijheid af en toe aan de orde. De verklaringen kwamen er telkens op neer dat persvrijheid en pluralisme in de media kernwaarden waren binnen de relaties tussen de EU en Rusland.

Op de Summit van 17 mei 2001 in Moskou werd de volgende verklaring opgenomen:

“We agree that a strong civil society is necessary in a modern democratic state. The continued development of independent media is a cornerstone of democratic societies. Freedom of speech and pluralism in the media are essential democratic principles and core values for a genuine EU-Russia partnership.”¹⁹³

De volgende summit, deze van 3 oktober 2001 in Brussel, bracht de volgende vermelding naar buiten:

“Media pluralism is a basic ingredient in a modern, democratic society.”¹⁹⁴

Deze verklaringen waren niet rechtstreeks tegen Rusland gericht, hetgeen ook onmogelijk was in een consensusdocument. Toch leek Rusland in ieder geval eerder te zijn aangesproken door deze stellingen dan de EU.

Deze stellingen konden in feite dubbel worden geïnterpreteerd. Enerzijds hield het een waarschuwing in vanwege de EU dat Rusland respect moest opbrengen voor de vrije pers. Anderzijds kon Rusland door deze verklaring ook duidelijk maken dat het weldegelijk oog had voor persvrijheid, ondanks berichten die het tegendeel beweerden.

¹⁹³ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 17 May 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm (28/01/2004)

¹⁹⁴ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

2.4 BESLUIT: INTERNE AANGELEGENHEDEN

De vorige pagina's maakten duidelijk dat er binnen de EU-Russia Summits ook aandacht was voor strikt interne aangelegenheden van één van beide partijen.

De impact die de andere partij op het intern beleid van de andere kon uitvoeren, was divers.

In beginsel leek het vrij logisch dat partij geen bevoegdheid of zeggenschap kon hebben over de interne materie van de ander, wegens de soevereiniteit van deze partij.

Het soevereiniteitsbeginsel kwam vooral tot uiting in de Tsjetsjenië-kwestie en de verklaringen rond de persvrijheid. De Europese Unie kon wel haar grieven en opmerkingen kenbaar maken, maar stond machteloos tegenover het gevolg dat Rusland daaraan gaf.

Anders lag het met de kwestie-Kaliningrad. Hoewel deze kwestie ook voornamelijk een gevolg was van een puur interne kwestie, de EU-uitbreiding, kon Rusland zich toch mengen in dit debat. Rusland was immers in een impasse geraakt door een handeling waar het zelf geen aandeel in had. Beide partijen moesten dus wel met elkaar onderhandelen, om uit deze padstelling te raken. Hoewel Rusland slachtoffer was van de door de EU gecreëerde situatie, werd Rusland toch verplicht om water bij de wijn te doen.

Het vergelijk dat werd bereikt over de Kaliningrad-kwestie kon niettemin beschouwd worden als de grootste verwezenlijking van de EU-Russia Summits totnogtoe.

3. ENERGIE EN MILIEU

Uit de behandeling van het economisch beleid kon reeds blijken dat de handel in grondstoffen en energie een belangrijke schakel betekende in de relaties tussen de EU en Rusland. Rusland had belang bij uitvoer van grondstoffen en energie naar de EU, want dat leverde vreemde deviezen op, én de EU had nood aan energie uit Rusland. Er was dus sprake van een wederzijdse afhankelijkheid. Het was dus logisch dat deze materie ook verder werd behandeld binnen het kader van de EU-Russia Summits.

Naast de behandeling over energie, verdient ook het milieu-aspect onze aandacht. Bij exploitatie van de grondstoffen en energie had Rusland immers niet zo'n goede reputatie op het vlak van duurzaam milieubeleid. Hoewel milieukwesties eveneens het karakter van interne aangelegenheden in zich dragen, opteren we er toch voor om 'milieu' in dit deel te behandelen, en niet in het vorig deel (over interne aangelegenheden). Redenen daarvoor zijn dat 'milieu' nu eenmaal nauw aansluit bij 'energie', en het feit dat het milieu-aspect toch meer aspecten van transnationaal beheer in zich draagt dan de onderwerpen die werden besproken bij de 'interne aangelegenheden'. Vervuiling in zee stopt bijvoorbeeld niet aan de territoriale grenzen. Ook het Kyoto-protocol is uitgesproken multilateraal van aard.

3.1 ENERGIE

In dit deel gaan we de energiebelangen tussen beide partijen behandelen. Een beschrijving van de verhoudingen tussen Rusland en de EU op energievlak is daarvoor noodzakelijk.

3.1.1 ENERGIE-RELATIES TUSSEN RUSLAND EN DE EU

Uit de bespreking van het economische beleid bleek reeds dat Rusland instond voor een groot deel van de import van energie in de EU. De EU was de voornaamste afnemer van Russische energie. In de volgende bladzijden zullen we dan ook aandacht besteden aan de rol die deze landen ten aanzien van elkaar vervullen: Rusland als exporteur, en de EU als importeur.

A. RUSLAND ALS EXPORTEUR

Rusland beschikte over een enorm potentieel aan natuurlijke rijkdommen. Energie-exporten maakten maar liefst 20% van het Russische BNP uit. Olie en gas stonden in 1999 in voor 44% van de totale Russische export.¹⁹⁵ Aangezien de afhankelijkheid van de olie- en gasexport zo groot was, had Rusland alle belang bij stabiele en redelijke hoge prijzen.¹⁹⁶

OLIE: 4,6% VAN DE WERELDRESERVES

Rusland stond in 1999 nog in voor 8,8% van de wereldproductie in olie.¹⁹⁷ In 2000 vertegenwoordigden de Russische oliereserves 4,6% van de wereldreserves. Door het verouderde industriële apparaat was het wel moeilijk geworden om deze reserves ook effectief aan te boren. Gedurende de jaren '90 kende de Russische olieproductie een enorme terugval. Tussen 1990 en 1998 daalde de productie van 10,4 vaten per dag naar 6,2 miljoen. Vanaf 2000 was er wel een licht herstel zichtbaar. Om voldoende oliereserves te kunnen aanspreken in het afgelegen Oost-Siberië waren echter (buitenlandse) investeringen nodig, en die kwamen er niet. Ook de oliesector kende in de jaren '90 een privatiseringsgolf. Deze kwam pas echt op gang rond 1996 met het leningen-voor-aandelen-programma. De oligarchen stonden toen immers leningen aan Jeltsin toe die daarmee zijn herverkiezing moest financieren. In ruil verkregen de oligarchen aandelen in de oliesector. Sindsdien opereerden er acht à tien grote olieconcerns, waaronder Yukos en Lukoil, die zich als regionale monopolisten gedroegen. Het olietransport tussen de regio werd geregeld door Transneft, het staatsbedrijf dat 90% van pijpleidingen beheerde.

Wat de export betrof, mocht elk bedrijf een evenredig deel van zijn productie exporteren. Een bedrijf dat bijvoorbeeld een kwart van de olieproductie vertegenwoordigde, mocht ook een kwart van de export verzorgen.¹⁹⁸

Als vanzelfsprekend hechtte Rusland ontzettend groot belang aan haar exportroutes, en daar liep het nog wel eens fout. Na het uiteenvallen van de Sovjetunie liepen vele oliepijpleidingen door de nieuwe onafhankelijke republieken. In het Noorden zorgden de Baltische staten voor de transit, omdat Rusland in het Noorden over geen ijsvrije havens beschikte. In het Zuiden maakte Turkije bezwaar tegen oliedoorvoer naar de EU langs de Bosporus. Turkije wilde immers een eigen pijpleiding via de Kaukasus om zo haar invloed in Centraal-Azië te vergroten.

Rusland wenste kost wat kost haar transitpositie in de regio van de Kaspische Zee te behouden, maar kreeg er te kampen met Amerikaanse bemoeienis. De Verenigde Staten wilden immers meerdere exportroutes, zeker gezien de instabiliteit in de regio. Conflicten in Georgië, Dagestan en Tsjetsjenië maakten deze strategie enigszins begrijpelijk.¹⁹⁹ Rusland wilde de exportroutes dus door Rusland zelf laten lopen. Op die manier kon Rusland volledige controle behouden en de inkomsten van de doorvoer genereren.²⁰⁰

GAS: GAZPROM-MONOPOLIE

¹⁹⁵ Rusnet: Export en import. Rusnet : http://www.rusnet.nl/nl/encyclo/e/exp_imp.shtml (30/03/2004)

¹⁹⁶ VAN DER LINDE, C., De Europese voorzieningszekerheid van olie en gas in de komende jaren: economische en geopolitieke risico's. Den Haag, Clingendael International Energy Programme: http://www.clingendael.nl/ciep/pdf/CIEP_01_2001.PDF, p. 38 (13/04/2004)

¹⁹⁷ (anon.) Profiel: olie – de voormalige Sovjetunie. NRC Handelsblad: www.nrc.nl/W2/Lab/Profiel/Olie/olielanden.html

¹⁹⁸ MARTEIJN, T., PETERS, T., 'Ik pleit voor staatsinvloed op elk olieveld'. Prospekt, tijdschrift voor Rusland, september 2002: http://cf.hum.uva.nl/oosteuropa/prospekt/artikelen2002/olie_sep.html (29/03/2004)

¹⁹⁹ VAN DER LINDE, C., De Europese voorzieningszekerheid van olie en gas in de komende jaren: economische en geopolitieke risico's. Den Haag, Clingendael International Energy Programme: http://www.clingendael.nl/ciep/pdf/CIEP_01_2001.PDF, p. 38 (13/04/2004)

²⁰⁰ VAN DER LINDE, C., Energie en milieu in aller belang. In: Internationale Spectator, juli-augustus 2001, nr. 7/8, pp. 349-350

Ook de gassector was van kapitaal belang voor de Russische economie. De gasproductie had in de jaren '90 een kleinere productietierugval gekend, maar investeringen in West-Siberië, waar circa 75% van het Russische gas vandaan kwam, bleven ook uit. Het volume van de Russische gasvelden werd geschat op maar liefst 48.000 miljard m³.²⁰¹

Hoewel er ook in deze sector een privatisering plaats vond, bleef de gassector toch in handen van slechts één bedrijf, namelijk Gazprom. Dit concern beschikte aldus over een feitelijk monopolie. Dit bedrijf wenste haar monopolie niet enkel in Rusland te consolideren, maar ook uit te breiden tot de voormalige Sovjetrepublieken. Het kreeg daarvoor de steun van de Russische staat die niet aarzelde om de naburige republieken onder druk te zetten.²⁰²

Ook in de gassector besteedde Rusland speciale aandacht aan de exportroutes. En ook daar rezen er een aantal problemen. Van de gaspijplijn door Oekraïne werd regelmatig gas afgetapt dat eigenlijk voor West-Europa was bestemd. Oekraïne betaalde bovendien haar gasrekeningen niet. Ook Georgië en Moldavië stonden diep in het krijt bij Gazprom.²⁰³ In de Kaspische regio wenste Rusland eveneens haar positie als transitland van gas te behouden.²⁰⁴

KERNENERGIE: VOORNAMELIJK EIGEN CONSUMPTIE

Ook op het vlak van kernenergie leek Rusland van groter belang voor de Europese Unie te worden, zij het aarzelend. Hoewel de EU zich zorgen maakte over de veiligheid en de staat waarin de Russische kernreactoren zich bevonden, leken de lidstaten toch steeds meer beroep te zullen moeten doen op kernenergie uit deze regio.

Verscheidene lidstaten, waaronder Duitsland en België, wilden hun productie van kernenergie immers decimeren. Toch was Rusland tot op heden geen belangrijk exporteur voor de EU op het vlak van kernenergie. Rusland telde 29 kernreactoren (in 9 atoomcentrales), en nog eens acht waren er in aanbouw. Rosenergoatom, het staatsagentschap voor kernenergie, had acht van de negen atoomcentrales in beheer. Het aandeel van kernenergie in elektriciteitsopwekking bedroeg in het Europese deel van Rusland ongeveer de helft. Maar aangezien Rusland geen grote leverancier is van kernenergie aan de EU, zullen we het onderwerp 'kernenergie' eerder behandelen wanneer we het over de milieuproblematiek hebben. Binnen dat onderwerp is het thema 'kernenergie' immers wél relevant.

B. EU ALS IMPORTEUR

De EU-lidstaten hadden altijd al een nationale energiestrategie gehad. Na 1973 ondernam de Europese Commissie weliswaar pogingen om tot een Europees energiebeleid te komen, maar door de grote verschillen in het nationale energiebeleid, liepen deze midden jaren '80 definitief vast. De Europese Commissie streefde vanaf dan voornamelijk naar een vermindering van de importafhankelijkheid van fossiele brandstoffen olie en gas, zonder dat het daarbij dus verplichtende maatregelen kon opleggen. Bovendien stimuleerde de Commissie de lidstaten deze import te spreiden over meerdere exportlanden. Ook kwam de aandacht steeds meer op het milieuaspect te liggen. Gas kwam daardoor voornamelijk in de schijnwerpers te staan, hoewel deze edele brandstof voordien niet zomaar kon worden gehanteerd als energie-opwekker.

Een aantal landen kozen resoluut voor kernenergie. Vooral Frankrijk werd binnen Europa de vaandeldrager van nucleaire energie en groeide uit tot een exporteur van elektriciteit. De meeste landen, waaronder Duitsland, leken echter na verloop van tijd het aandeel van kernenergie te willen afbouwen om zich meer toe te leggen op duurzame energie, zoals windenergie.

Na 2000 moest de EU aan drie energiedoelstellingen voldoen: een verwezenlijking van de interne energiemarkten, het halen van de Kyoto-doelstellingen (dus afbouw van de CO₂-uitstoot) en het verzekeren van de energievoorziening. Op 29 november 2000 publiceerde de Commissie het groenboek 'Towards a European Strategy for the security of energy supply'. Hierin werd ondermeer vermeld dat het opwekken van nucleaire energie toch moest worden overwogen, onder andere om de Kyoto-doelstellingen te kunnen halen. Toch bleef de weerstand tegen nucleaire energie in sommige landen behoorlijk groot. Het aandeel van fossiele brandstoffen zou daardoor enkel nog toenemen.²⁰⁵

²⁰¹ VAN GELDER, J.W., Finland als poort naar EU voor Russische energie. Energie in de markt. Profundo, economisch onderzoek, februari 1999: <http://www.profundo.nl/publicaties/finland.html> (12/04/2004)

²⁰² HEINRICH, A., De invloed van Gazprom. De relatie tussen Russisch buitenlandbeleid en ondernemersbelang. In: Oost-Europa Verkenningen, maart 2001, pp. 42-49

²⁰³ VAN DER LINDE, C., De Europese voorzieningszekerheid van olie en gas in de komende jaren: economische en geopolitieke risico's. Den Haag, Clingendael International Energy Programme: http://www.clingendael.nl/ciep/pdf/CIEP_01_2001.PDF, pp. 37-43 (13/04/2004)

²⁰⁴ VAN HAM, P., Rusland en het GOS. Terugkeer naar een hegemoniale traditie? In: Internationale Spectator, maart 1995, nr. 3, pp. 137-141

²⁰⁵ VAN DER LINDE, C., Terug van weggeweest? Clingendael International Energy Programme, januari 2002: http://www.clingendael.nl/ciep/pdf/Column_Zeedijk_2002_1.pdf (28/01/2004)

Rusland speelde een enorm belangrijke rol voor de EU als energieleverancier. Rusland had immers een aandeel van 16% in de olievoorziening van de EU en 20% in de gasvoorziening.²⁰⁶ Dit aandeel leek in de toekomst enkel te zullen toenemen. De aardgasconsumptie binnen de EU zou de komende twintig jaar immers stijgen van 300 naar 500 miljard m³ per jaar.

Net als Rusland besteedde ook de EU zorg aan de exportroutes die de Russische olie en gas moesten afleggen. De EU leek daarbij vooral te ijveren voor de aanleg van een gas-exportleiding via Scandinavië, het zogenaamde Nordic Gas Grid-project. Dit kon immers het (eerder lage) gasverbruik van deze landen kunnen aanzwengelen, zodat de Kyoto-normen (vermindering van de CO₂-uitstoot) gemakkelijker konden worden gehaald. Het project kwam zelfs op de lijst van de Trans-European Networks te staan, hetgeen impliceerde dat de EU een haalbaarheidsstudie subsidieerde.²⁰⁷ Deze kwestie werd eveneens behandeld binnen het kader van de 'Noordelijke Dimensie'.

Het belang dat de EU hechtte aan de Russische energieleveringen zorgde er eveneens voor dat de EU belang had bij een stabiel en economisch sterk Rusland.²⁰⁸

3.1.2 ENERGIE-KWESTIES OP EU-RUSSIA SUMMITS

De wederzijdse belangen tussen de EU en Rusland op het vlak van energie waren ontzettend hoog. Het was dan ook niet verwonderlijk dat energie ook op de summits een belangrijke positie innam.

Energie werd voor het eerst licht aangehaald op de derde summit, deze van 18 februari 1999 in Moskou: "Co-operation initiatives in the fields of space, science and technology, the information society and energy were also discussed."²⁰⁹

Op de summit van 30 oktober 2000 in Parijs werd verklaard een dialoog tussen de EU en Rusland op te starten op het vlak van energie. Op die manier konden Rusland en de EU hun wederzijdse en gemeenschappelijke belangen beter kenbaar maken en verdedigen. Deze dialoog zou worden geleid door de Russische vice-premier **Kristenko** en de directeur-generaal van het DG Energie en Transport, **Lamoureux**. Beide partijen waren het erover eens dat ondermeer een rationalisatie van de sector een efficiënter energiebeheer zou impliceren:

"The European Union and Russia have decided to institute, on a regular basis, an energy dialogue which will enable progress to be made in the definition of an EU-Russia energy partnership and arrangements for it. This will provide an opportunity to raise all the questions of common interest relating to the sector, including the introduction of cooperation on energy saving, rationalisation of production and transport infrastructures, European investment possibilities, and relations between producer and consumer countries. The planned ratification of the Energy Charter Treaty by Russia and the improvement of the investment climate will be important aspects in this context."²¹⁰

Deze verklaring maakte dus eveneens melding van het Energiehandvestverdrag (EHV). Dit verdrag werd ondertekend in Lissabon in december 1994 en trad op 16 april 1998 in werking, aangezien de dertig nodige ratificaties op dat moment waren bereikt. Het Verdrag werd uiteindelijk ondertekend door 51 landen. Het EHV wilde door samenwerking op het vlak van energie de economische transitie in Centraal- en Oost-Europa en het GOS een duwtje in de rug geven. Na 1998 moest wel verder werk worden gemaakt van de onderhandelingen over transnationale transit van energie, het zogenaamde 'Energy Charter Transit Protocol'.²¹¹

²⁰⁶ VAN DER LINDE, C., De Europese voorzieningszekerheid van olie en gas in de komende jaren: economische en geopolitieke risico's. Den Haag, Clingendael International Energy Programme: http://www.clingendael.nl/ciep/pdf/CIEP_01_2001.PDF, pp. 37-43 (13/04/2004)

²⁰⁷ VAN GELDER, J.W., Finland als poort naar EU voor Russische energie. Energie in de markt. Profundo, economisch onderzoek, februari 1999: <http://www.profundo.nl/publicaties/finland.html> (12/04/2004)

²⁰⁸ VAN DER LINDE, C., De Europese voorzieningszekerheid van olie en gas in de komende jaren: economische en geopolitieke risico's. Den Haag, Clingendael International Energy Programme: http://www.clingendael.nl/ciep/pdf/CIEP_01_2001.PDF, pp. 37-43 (13/04/2004)

²⁰⁹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 18 February 1999, 6118/99 (Presse 43)

²¹⁰ Joint Statement, EU-Russia Summit, Paris, 30 October 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm (28/01/2004)

²¹¹ Studie over de toepassing en de gedragscode op doorvoer van aardgas, p. 46. Commissie voor de regulering van de electriciteit en het gas: <http://www.creg.be/pdf/Studies/F112NL.pdf> (12/04/2004)
BAMBERGER, C., LINEHAN, J., WAELDE, T., The Energy Charter Treaty in 2000: in a new phase. Stanford University, Program on Energy and Sustainable Development: http://pesd.stanford.edu/docs/misc_papers/Charter.pdf (12/04/2004)

Ook op de summit van 17 mei 2001 in Moskou werd de nodige aandacht aan energie geschonken: “We express our satisfaction with the progress achieved since the Paris Summit through our energy dialogue. This should lead to a strategic partnership in the energy field and enhance the reliability of energy supply both in the EU and Russia. With this in mind, it is essential to encourage EU investment and technology transfer to Russia's energy sector, and to facilitate this, several priority areas have been identified for further discussions. These include the transparency of the energy markets, an assessment of the reliability of the existing energy transport infrastructures, issues linked to production sharing agreements, conditions for electricity imports from Russia, co-operation in energy technologies and nuclear safety, adequate measures related to combat climate changes (e.g. as foreseen in the Kyoto Protocol), energy saving projects in the residential sector, transfer of modern technologies and procedures for the speedy settlement of disputes. We draw particular attention to energy efficiency as a way to limit the growth in demand and enhance environmental protection. The ratification of the Energy Charter Treaty by Russia would help to create a more favourable environment for the support of International Financial Institutions and for international investments.”²¹²

Een strategisch partnerschap op het vlak van energie werd dus voorop gesteld. Daartoe was het nodig investeringen te stimuleren en de energiemarkten op elkaar af te stemmen. Bij de EU leefde immers de vrees dat het Russische beleid inzake de binnenlandse energieprijzen de markt kon verstoren. Deze prijzen werden binnenlands immers kunstmatig laag gehouden, zodat de marktprincipes er niet konden werken. Ondermeer dit probleem stond het bereiken van het Energy Charter Transit Protocol in de weg.²¹³

Op de summit van Brussel van 3 oktober 2001 werd een kreeg het energiedebat speciale aandacht in het Joint Statement, annex 3. Daarin werd ondermeer aandacht besteed aan milieubeheer, maar dit behandelen we in 3.2. Verder werd er gepleit voor een verbreding van het energiedebat. Energie kon immers ook worden behandeld in het licht van de Gemeenschappelijke Europese Economische Ruimte (GEER). Ook de ervaringen en knowhow van andere organisaties over het onderwerp moesten gehanteerd worden:

“Russia, for its part, acknowledges that the development of the EU's internal market is building the world's largest and most integrated energy market in its immediate proximity. For this reason, the energy dialogue between the two Parties should be seen not only in the light of the establishment of an energy partnership but also as a contribution towards achieving the concept of a common economic area in accordance with the decision of the Parties at the Russia-EU Moscow Summit (May 2001). It could also draw on experience and knowledge gained in other fora, including Energy Cooperation in the Baltic Sea region in the CBSS context, the Barents Council Energy Working Party and Black Sea Economic Cooperation.”²¹⁴

Op de summit stelde men eveneens een eerste Progress Report over energie voor, waarin het energiedebat onder de loep was genomen. Daarin werden vooral de voorwaarden voor een duurzame energietoevoer behandeld. Het opzetten van een juridisch kader waarin deze energieoverdracht moest plaatsvinden, was daarbij een erg belangrijke factor. Ook de exportroutes van gas en olie moest van naderbij worden bekeken.

Om een en ander te concretiseren werd besloten pilootprojecten op te zetten in de regio's Arkhangelsk en Astrakhan. In deze regio's ging men energiebesparende projecten opzetten en aldus een rationalisatie doorvoeren. Uitgebreide rapporten moesten dit project evalueren. Dit project kon immers de basis vormen van waaruit nog andere projecten werden opgezet.²¹⁵

Ook in het volgende Joint Statement, deze van de summit van 29 mei 2002 in Moskou, werd een annex aan energie gewijd, en dit naar aanleiding van het tweede Progress Report. Deze annex was echter korter dan de voorgaande en bevatte gelijkaardige verklaringen. Zo zou verder aandacht worden besteed aan de pilootprojecten in de twee regio's die eventueel ook in Kaliningrad konden worden opgestart. Ook plannen over het opzetten van een EU-Russian Energy Technology Center in Moskou of Sint-Petersburg werden er vermeld.²¹⁶

²¹² Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 17 May 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm (28/01/2004)

²¹³ BUCK, T., EU split with Russia blocks energy charter. Financial Times, 12 December 2003. Rusnet.nl, commercial, informational & consulting centre: <http://www.rusnet.nl/news/2003/12/12/print/businesseconomics02.shtml> (12/04/2004)

²¹⁴ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. Annex 3. Future direction of the energy dialogue between the European Union and the Russian Federation. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2002. Annex 2. Joint Statement on Energy dialogue. De Europese Unie online:

Een derde Progress Report werd voorgesteld op de EU-Russia Summit van 11 november 2002 in Brussel. In dit rapport waren een tiental domeinen geïdentificeerd waarbij werd getracht naar verdere samenwerking. Deze domeinen waren ondermeer het opzetten van een juridisch kader, verzekeren van lange termijn-leveringen en intensifiëren van technologische samenwerking teneinde de energiewinning zo efficiënt mogelijk te maken. Ook de veiligheid van de exportroutes stond op de agenda.²¹⁷

De EU-Russia Summit van 31 mei 2003 in Sint-Petersburg gaf slechts in heel beperkte mate aandacht aan de energiedialoog. Enkel de nood aan investeringen in de Russische energiesector werd aangehaald: “We agreed that the momentum of the energy dialogue should be maintained, with particular emphasis on promoting investments and improving the investment climate. We confirmed the commitment of EU and Russia to actively pursue regulatory convergence.”²¹⁸

De volgende summit, deze van 6 november 2003 in Rome, schonk wél meer aandacht aan de energie-dialoog. Het vierde Progress Report werd er immers voorgesteld. Dit rapport maakte notie van de ‘Russian Energy Strategy to 2020’ en de ‘European Energy and Transport Trends to 2030’. In deze twee documenten werd nogmaals bevestigd dat de EU in toenemende mate beroep moest doen op energie uit Rusland, en dat Rusland parallel meer nood had aan de deviezen uit de EU, en deze afzetmarkt dus heel goed kon gebruiken. De interdependentie zou dus alsmaar toenemen. In het Progress Report werd vooral bevestigd dat beide partijen baat hadden bij een efficiënter energiebeheer.²¹⁹

3.1.3 BELSUIT: ENERGIE OP DE EU-RUSSIA SUMMITS

Binnen het kader van de EU-Russia summits gaat er traditioneel vrij veel aandacht uit naar het energiedebat. Energie is een onderwerp waar beide partijen gemeenschappelijke belangen te verdedigen hebben. Zo is het vrij evident dat beide partijen zich akkoord verklaren met de intentie om de energiewinning zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.

Via de Energie Dialoog ging men op pragmatische wijze over tot deze doelstellingen. Daartoe werden een aantal pilootprojecten opgezet in de Russische gebieden Arkhangelsk en Astrakhan, en later ook in Kaliningrad.

Toch zijn er op energievlak ook tegengestelde belangen tussen Rusland en de EU. Het spreekt immers ook voor zich dat Rusland een zo hoog mogelijke prijs voor haar olie en gas wil bedingen, en de EU deze prijzen liefst zo laag mogelijk wil houden. De EU heeft er meermaals op aangedrongen dat Rusland haar olie- en gasprijzen meer volgens de wetten van de vrije markt zou laten verlopen. Rusland toonde zich echter terughoudendheid om dit ook effectief te doen. Mede daardoor is de steun van de EU aan Rusland met betrekking tot WTO-lidmaatschap eerder verbaal, en werden er totnogtoe weinig effectieve acties tot Russische toetreding ondernomen. Ook betreffende het ‘Energy Charter Transit Protocol’ is er om die reden nog geen vergelijk uit de bus gekomen.²²⁰

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/state.htm#2 (28/01/2004)

²¹⁷ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 11 November 2002. EU-Russia Energy Dialogue – Third Progress Report. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_02/energy.htm (28/01/2004)

²¹⁸ Joint Statement, EU-Russia Summit, Saint-Petersburg 31 May 2003. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm (28/01/2004)

²¹⁹ EU-Russia Energy Dialogue. Fourth Progress Report. Moscow/Brussels November 2003. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit11_03/3concl.pdf (28/01/2004)

²²⁰ BUCK, T., EU split with Russia blocks energy charter. Financial Times, 12 December 2003. Rusnet.nl, commercial, informational & consulting centre:

<http://www.rusnet.nl/news/2003/12/12/print/businesseconomics02.shtml> (12/04/2004)

3.2 MILIEU

De milieuproblematiek is nauw aansluitend bij het energiedebat. De twee onderwerpen zijn immers op meerdere vlakken aan elkaar gelinkt. Energiewinning en –transport ging immers niet zelden gepaard met milieuverontreiniging. Zeker in Rusland, waar het industriële apparaat in sommige regio's hopeloos verouderd was, was dit het geval. Het energie-aspect is echter op nog een manier met het milieu verbonden. Efficiënt energiebeheer kon er immers voor zorgen dat de doelstellingen genomen binnen het Kyoto-protocol – een multilateraal verdrag dat de uitstoot van bepaalde gassen wilde beperken - konden worden gehaald. In dit gedeelte zullen we ons ook toeleggen op de milieuproblematiek rond nucleaire installaties in Rusland, zowel de burgerlijke als de militaire.

3.2.1 MILIEUPROBLEMATIEK IN RUSLAND

Rusland kampte met enorme milieuproblemen. Dat was geen nieuw fenomeen. De enorme gevolgen voor het milieu van de industriële ontwikkelingen ten tijde van de Sovjetunie waren de afgelopen tien jaar aan het licht gekomen.

A. LEKKAGES IN OLIEPIJPLEIDINGEN

Jaarlijks stroomden in Rusland miljoenen tonnen olie weg via verroeste pijpleidingen. Ecologische rampen waren daar het gevolg van. Zo was er in 1994 in de deelrepubliek Komi de geruchtmakende olieramp waarbij volgens rapporten van de Verenigde Naties bijna 500.000 ton olie uit lekkende oliepijpleidingen het Komi-gebied instroomde. In 1999 kampte Rusland volgens het Russisch Ministerie van Energie met 27.000 lekkages in oliepijpleidingen. Volgens officiële schattingen ging er jaarlijks vijftien miljoen ton olie verloren door doorgeroeste en kapotte leidingen.²²¹

B. CO₂-UITSTOOT BIJ GASTRANSPOORT

De gaswinning en het transport ervan was weliswaar minder vervuilend, maar eiste toch ook haar tol. Het gas moest enorme afstanden afleggen door pijpleidingen, en daarvoor moest het gas onder hoge druk worden gebracht, hetgeen transport van gas over lange afstand mogelijk maakt. Daardoor ging er niet alleen veel energie verloren, maar veroorzaakte dit eveneens grote CO₂-uitstoten.²²²

C. NIET-RATIFICATIE VAN HET KYOTO-PROTOCOL

Nu moest Rusland zich geen al te grote zorgen morgen over haar CO₂-uitstoot, toch niet in het licht van het Kyoto-verdrag. In dit multilateraal verdrag werd ondermeer als doelstelling vooropgesteld om de koofstofdioxide-uitstoot binnen de tien jaar op het niveau van 1990 te brengen. Aangezien Rusland in de jaren '90 met een enorme productietegval te kampen had gehad, zat Rusland sowieso al ver onder dit niveau en moest het haar uitstoot dus niet reduceren. Dit betekende dat Rusland zelfs een surplus aan CO₂-rechten bezat, die het eventueel kon verkopen aan landen die hun doelstellingen niet haalden. Het Kyoto-verdrag kon dus economische voordelen inhouden voor Rusland. Maar Rusland had het uit 1997 daterend verdrag dan wel ondertekend, de ratificatie ervan was steeds op de lange baan geschoven. De Russische ratificatie was nochtans essentieel voor het in werking treden van het verdrag. Het Kyoto-protocol werd immers pas van kracht als de landen die samen verantwoordelijk waren voor de uitstoot van 55% van de broeikasgassen overgingen tot ratificatie. De Europese landen steunden weliswaar het protocol, maar aangezien de Verenigde Staten en Australië het Kyoto-protocol weigerden te ratificeren, was de steun van Rusland onontbeerlijk, zoniet bleef het protocol dode letter. Rusland maakte echter geen aanstalten om tot ratificatie over te gaan, beseffende dat het als cruciale factor een zekere machtspositie in handen had.²²³

D. GEBREKKIGE STAAT VAN DE NUCLEAIRE INSTALLATIES

De situatie met betrekking tot de kerncentrales in Rusland, was verontrustend. Ook tijdens de Sovjetperiode was dit het geval. Getuige daarvan was de kernramp in het Oekraïense Tsjernobyl op 26 april 1986. Grote gebieden van Oekraïne en Belarus werden daardoor onbruikbaar, wat een ramp betekende voor een streek die vooral haar inkomsten uit landbouw en veeteelt haalde.

Maar ook de militaire nucleaire installaties waren een bedreiging voor het milieu. Rusland beschikte over het grootste nucleaire arsenaal ter wereld, maar tegelijk verkeerde dit in een erbarmelijke staat. De economische

²²¹ VAN DE WETERING, C., Zwarte drab in het landschap. NRC Handelsblad, 14 december 2000: <http://www.nrc.nl/W2/Lab/Profiel/Olie/milieuschaderusland.html> (12/04/2004)

²²² VAN DER LINDE, C., Nota 'Een visie op Energie en Milieu', p. 8. Clingendael International Energy Programma, februari 2002: http://www.clingendael.nl/ciep/pdf/CIEP_02_2002.pdf (15/04/2004)

²²³ KOERKAMP, G., "Poetin speelt spelletje met milieu", 1 oktober 2003. Radio Netherlands wereldomroep: <http://www.rnw.nl/achtergronden/html/rus031001.html> (14/04/2004)

recessie was immers ook in het leger voelbaar, en een budget voor het onderhoud van het materiaal was er niet.²²⁴ In augustus 2000 was de hele wereld getuige van het ongeluk met de nucleaire duikboot Koersk. De internationale gemeenschap werd op dat moment geconfronteerd met een sluimerend nucleair gevaar in Noord-West Rusland en de Noord-Europese zeeën. Naast de Koersk lagen er immers nog andere nucleaire duikboten te roesten in de haven van Moermansk.

3.2.2 EU-RUSSIA SUMMITS: MILIEUPROBLEMATIEK

Reeds in de eerste gezamenlijke tekst die werd aangenomen op de EU-Russia Summits, namelijk het Joint Statement van 27 oktober 1998 in Wenen werd er een verklaring afgelegd over de toestand van het nucleair apparaat in Noord-West Rusland:

“(…) we agreed to strengthen efforts to tackle the problem of spent nuclear fuel and nuclear waste in North West Russia and to facilitate on-going technical cooperation within a concerted international effort in this area, including the involvement of the Tacis Nuclear Safety Programme.

It is our common understanding that a number of outstanding questions have to be addressed in intensifying efforts to resolve this major environmental problem.”²²⁵

Er werd verkaart dat meer betrokkenheid van het Nucleair Veiligheidsprogramma van Tacis vereist was. Van bij de start van het Tacis-programma was er reeds aandacht uitgegaan naar de nucleaire veiligheid. Dit was trouwens eveneens het geval bij het Phare-programma. De kernreactoren werden geanalyseerd, en er werd besloten dat een deel van deze reactoren kon worden gemoderniseerd, terwijl een ander deel moest worden ontmanteld. Dit project verliep wel vlotter in de Phare-landen dan in de Tacis-landen. Deze laatste hadden immers te kampen met meer economische problemen, en waren bovendien minder vatbaar voor politieke druk, aangezien ze geen aanspraak maakten op EU-lidmaatschap.²²⁶

Op de volgende summit, deze van 18 februari 1999 in Moskou, werd het statement omtrent nucleaire verontreiniging in Noord-West Rusland herhaald. De EU verklaarde zich wel verheugd te voelen over het feit dat Rusland meer aandacht voor het onderwerp kreeg:

“The EU side welcomed the renewed Russian determination to solve outstanding questions in relation to the problem of spent nuclear fuel and nuclear waste in North-West Russia.”²²⁷

Op de topontmoeting van 22 oktober 1999 in Helsinki kwam voor het eerst het ‘Multilateral Nuclear and Environment Programme in Russia’ (MNEPR) ter sprake. Dit was een multilateraal raamakkoord tussen Rusland en een aantal Westerse landen dat vanaf 1998 werd onderhandeld. Naast Rusland, de EU-lidstaten België, Denemarken, Duitsland, Finland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, werden ook Noorwegen en de Verenigde Staten bij de onderhandelingen betrokken.²²⁸

Op de EU-Russia Summit van 29 mei 2000 in Moskou werd aangedrongen op een vlugge resultaten met betrekking tot de MNEPR-onderhandelingen:

“Maintaining nuclear safety and addressing related environmental challenges is a key priority.

We expect the rapid conclusion of the negotiations on the draft agreement on the Multilateral Nuclear Environmental Programme in the Russian Federation, thus creating a reliable legal framework for assistance projects dealing with nuclear waste and spent fuel in the North West of Russia. We call upon all participants of this process to solve the outstanding issues, notably on taxes and liability.”²²⁹

De Summit van Parijs van 30 oktober 2000 erkende ook de rol van de ‘Noordelijke Dimensie’ in de kwestie rond de nucleaire milieuproblematiek:

“We have expressed our desire to strengthen regional and cross-border cooperation, particularly as part of the EU’s Northern Dimension. In this context, we have discussed nuclear safety and the management of irradiated waste and fuels. We have agreed that the prompt conclusion of the negotiations under way on the Multilateral Nuclear and Environment Program (MNEPR) in the

²²⁴ HOMAN, K., Het voormalige Rode Leger. Een krijgsmacht in crisis. In: Internationale Spectator, maart 1999, nr. 3, pp. 166-171

²²⁵ Joint Statement, EU-Russia Summits, Vienna 27 October 1998, 12283/98 (Presse 360)

²²⁶ Nuclear Safety in Central Europe & the New Independent States. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/nuclear_safety/intro/index.htm (14/04/2004)

²²⁷ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 18 February 1999, 6118/99 (Presse 43)

²²⁸ DIGGES, C., KUDRIK, I., ‘MNEPR Accord signed wednesday in Stockholm’, 21 May 2003. Bellona Foundation: <http://www.bellona.no/en/international/russia/navy/co-operation/29654.html> (14/04/2004)

²²⁹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

Russian Federation is of crucial importance in enabling us to progress with cooperation in this area.”²³⁰

Het was inderdaad zo dat ook binnen het kader van de Noordelijke Dimensie aandacht uitging naar de nucleaire milieuproblematiek in Noord-Europa, en daar als vanzelfsprekend vooral Rusland bij werd geïnvolveerd. Erg concreet was deze aandacht echter (nog) niet.

Op de volgende summits werd het belang van de MNEPR-onderhandelingen steeds bevestigd en werd er aangedrongen op een overeenkomst in de nabije toekomst.

In 2001 werd binnen de ‘Noordelijke Dimensie’ een milieuprogramma opgezet, het zogenaamde ‘Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP)’. Op de EU-Russia Summit van 3 oktober 2001 in Brussel werd deze ontwikkeling binnen de Noordelijke Dimensie toegejuicht:

“We vigorously support the policies of the Northern Dimension and the Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP) which is due to be implemented towards the end of the year. Russia, for its part, is ready to discuss possible forms of participation in this programme.”²³¹

In maart 2001 waren IFI’s zoals de EBRD, de Nordic Investment Bank en de Wereldbank immers overgegaan tot het opzetten van de NDEP. Men hoopte op deze manier de milieubewuste investeringen in Noord-Europa en dan vooral in Rusland te promoten en te financieren. Bij deze oprichting werden ook meteen plannen gesmeed ter oprichting van een NDEP Support Fund, hetgeen verder werd geconcretiseerd in 2002.²³²

Op de EU-Russia Summit van Sint-Petersburg van 31 mei 2003 werd de ondertekening van het MNEPR op 21 mei 2003 toegejuicht.²³³ Meteen werd deze ondertekening gekoppeld aan het verlenen van fondsen aan het NDEP:

We underlined the importance of our co-operation in the environment field and welcomed in this regard the signing of the MNEPR Agreement on 21 May 2003. We agreed to continue discussions on nuclear safety..”²³⁴

Het Kyoto-protocol (en de niet in werking treding daarvan) werd eveneens behandeld binnen de EU-Russia Summits.

Op de EU-Russia Summit van 30 oktober 2000 werd verwezen naar de Klimaatconferentie van Den Haag. Wanneer het Protocol van kracht was, zo oordeelde men, konden Rusland en de EU overgaan tot verdere samenwerking op het vlak van energie en industrie.

“We would like the Conference on Climate Change in The Hague to be a success, with a view to speedy entry into force of the Kyoto Protocol. Implementation of this Protocol will enable the EU and Russia to strengthen their cooperation in the fields of energy and industry and to lend their contribution to implementing the objectives of the Kyoto Protocol.”²³⁵

In Den Haag werden echter geen resultaten omtrent de Russische ratificatie bereikt. Op de EU-Russia Summit van 17 mei 2001 in Moskou werd het belang van het Kyoto-protocol herbevestigd. Beide partijen erkenden er het belang van de flexibiliteitsmechanismen. Deze maakten het immers mogelijk dat Rusland bij de inwerkingtreding van het Protocol emissierechten kon verkopen aan de EU. Beide partijen hadden dus belang bij een dergelijk mechanisme:

“We repeat our strong interest in deepening our co-operation in the field of environment. We remain committed to the goals and principles of the UN Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol, and reaffirm our willingness to pursue constructive participation in the Kyoto process in order to promote early entry into force of the Kyoto

²³⁰ Joint Statement, EU-Russia Summit, Paris, 30 October 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm (28/01/2004)

²³¹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

²³² The Northern Dimension Environmental Partnership: Pledging Conference for the NDEP Support Fund. Brussels, 9 July 2002. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndep/index.htm (14/04/2004)

²³³ DIGGES, C., KUDRIK, I., ‘MNEPR Accord signed wednesday in Stockholm’, 21 May 2003. Bellona Foundation: <http://www.bellona.no/en/international/russia/navy/co-operation/29654.html> (14/04/2004)

²³⁴ Joint Statement, EU-Russia Summit, Saint-Petersburg 31 May 2003. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm (28/01/2004)

²³⁵ Joint Statement, EU-Russia Summit, Paris, 30 October 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm (28/01/2004)

Protocol. We attach great importance to the contribution that can be made through the implementation of flexibility mechanisms specified by the Kyoto Protocol.”²³⁶

De EU-Russia Summit van 3 oktober 2001 in Brussel sprak zich eveneens uit over het Protocol. In het Joint Statement werd vermeld dat de Europese investeringen in de Russische energiesector zouden toenemen, wanneer het Kyoto-protocol van kracht werd. Eveneens werd er verwezen naar de klimaatsconferenties van Bonn (23 juli 2001) en van Marrakesh (29 oktober 2001). Het meest verheugd was men echter over de belofte van Rusland om in 2003 een klimaatsconferentie te organiseren:

“We are agreed that the environment must remain a major priority in our relations. We welcome the agreements on climate change reached by Ministers in Bonn on 23 July 2001 during the meeting of the Conference of Parties to the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and we shall work together for its full implementation with a view to early ratification and entry into force of the Kyoto protocol, particularly at the 7th meeting of the Conference of parties to the UNFCCC in Marrakesh from 29 October to 9 November 2001. We believe that implementation of the Kyoto Protocol may help not only to reduce greenhouse gas emissions, but also to increase European investment in the energy sector in Russia in order to improve its energy efficiency and economic performance. The European Union is very favourably disposed towards the Russian proposal, made at the G8 Summit in Genoa, to host a world conference on climate change in 2003, which could be both the annual Conference of Parties to the Framework Convention on Climate Change and the first meeting of the Conference of Parties to the Kyoto Convention.”²³⁷

Op de Moskou-summit van 29 mei 2002 werd de wil tot samenwerking op de klimaatsconferentie van Moskou in 2003 bevestigd:

“We will make every necessary effort to ensure that the Kyoto Protocol becomes a real tool for solving the problems of global warming as soon as possible. We also confirm our readiness to cooperate closely in preparing the World Conference on climate change to be held in Russia in 2003.”²³⁸

De nood tot het in werking treden van het Kyoto-protocol werd nogmaals uitgesproken op de EU-Russia Summit van Sint-Petersburg op 31 mei 2003. Daarbij werd verwezen naar een brief van Poetin naar de voorzitters van de Europese Commissie en de Europese Raad. Tevens werd er reikhalzend uitgekeken naar de Klimaatsconferentie van Moskou die zou plaats vinden in september 2003:

“We agreed to make every necessary effort to ensure that the Kyoto Protocol becomes a real tool for solving the problems of global warming and to this end we shall seek its entry into force as soon as possible in the spirit of President Putin’s recent letter to the President of the European Council and the President of the European Commission. We also confirmed our readiness to cooperate closely in preparing the World Conference on climate change to be held in Russia in September 2003.”²³⁹

De Klimaatsconferentie van Moskou draaide echter uit op een teleurstelling. Rusland maakte er allermindst aanstalten om over te gaan tot ratificatie van het Kyoto-protocol, waardoor het steeds meer in de vergeethoek dreigde te raken.

3.2.3 BESLUIT: MILIEU OP DE EU-RUSSIA SUMMITS

Bij de evaluatie van de behandeling van de milieuproblematiek op de EU-Russia Summits valt meteen op dat de milieuvervuiling zich leek te beperken tot de problematiek rond het nucleair materiaal. Er werd op de summits met geen woord gerept over mogelijke lekkages in de oliepijpleidingen of CO₂-uitstoot ten gevolge van het gastransport. Hiervoor kunnen een aantal redenen worden aangehaald.

Allereerst is er anders dan bij olie en gas in het geval van kernenergie geen sprake van interdependentie. Waar Rusland dus afhankelijk is van Europese deviezen bij export van olie en gas, én de EU nood heeft aan deze grondstoffen uit Rusland, is dit bij kernenergie niet het geval. Bij olie- en gasvervuiling is er immers het gevaar

²³⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 17 May 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm (28/01/2004)

²³⁷ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

²³⁸ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2002. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/state.htm#2 (28/01/2004)

²³⁹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Saint-Petersburg 31 May 2003. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm (28/01/2004)

dat het probleem met wederzijdse toestemming wordt doodgezwegen, omdat beide partijen te afhankelijk zijn van mekaar om de kwestie op tafel te gooien.

Ten tweede heeft de vervuiling ten gevolge van kernenergie een meer transnationaal karakter. Waar bij olievervuiling de gevolgen beperkt blijven tot het eigen Russische territorium, is dit bij nucleaire vervuiling niet langer het geval.

Roestende duikboten en nucleaire dumping in de Barentsz Zee kunnen immers ook ernstige ecologische gevolgen hebben voor andere staten. Bij de kernramp in Tsjernobyl in 1986 bereikte de nucleaire wolk ook delen van West-Europa.

Ten derde zijn de implicaties op lange termijn van kernvervuiling veel ernstiger dan deze van olievervuiling. Ook al is de fauna en flora reeds voor vele jaren aangetast en vraagt het enorm veel middelen, olievervuiling kan weldegelijk worden opgeruimd en de natuur kan zich op (relatief) korte termijn herstellen. Bij kernvervuiling of een kernramp zijn de gevolgen op lange termijn niet te overzien. Het zal bijvoorbeeld nog generaties duren vooraleer de streek rond Tsjernobyl weer min of meer bewoonbaar wordt.

Wat de aandacht voor het Kyoto-protocol op de EU-Russia Summits betreft, kunnen we kort zijn. In de Joint Statements werd (vooral langs EU-zijde) wel telkens aangedrongen op ratificatie van het protocol door Rusland, maar daar bleef het ook bij. Rusland beschikt immers over de volledige soevereiniteit op dat vlak, en was bijgevolg ook vrij om de ratificatie telkens weer uit te stellen.

4. VEILIGHEID

Ook op het vlak van veiligheid staken Rusland en de EU de koppen bij mekaar. Veiligheid is een vlag die vele ladingen dekt. Dit onderwerp behelst dan ook verscheidene facetten. Het spreekt voor zich dat aansluitend bij veiligheid, ook misdaad – de voornaamste bedreiging voor veiligheid - moet worden behandeld. Inzake misdaadbesteding was er dus ook een gezamenlijke taak weggelegd voor Rusland en de EU.

Dit deel bevat voornamelijk de veiligheidsaspecten die betrekking hebben op het intern functioneren van beide partijen. Het extern beleid van zowel Rusland en de EU, en het daarbij horend veiligheidsaspect, komt ter sprake in een volgend deel.

4.1 EU-RUSSIA SUMMITS: VEILIGHEID EN MISDAADBESTRIJDING

Binnen de EU-Russia Summits werd veiligheid dus behandeld in de zeer ruime zin. Dit impliceerde dat ook verschillende vormen van misdaad ter sprake kwamen. Drughandel, mensenhandel, (internationaal) terrorisme, witwaspraktijken,... het passeerde allemaal de revue. Ook op mogelijke dreiging van statelijke actoren moest worden geanticipeerd. Vandaar de aandacht voor wapenbeheersing en non-proliferatie van kernmateriaal en de know how ervan. Voor elk van deze bedreigingen voor de veiligheid van beide partijen moest er immers een adequate aanpak tot stand worden gebracht.

4.1.1 BESTRIJDING VAN GEORGANISEERDE MISDAAD

De vertegenwoordigers van beide partijen hielden eraan gezamenlijk overleg te plegen over grensoverschrijdende criminaliteit, zoals witwaspraktijken, smokkel, mensen- en drughandel. In 4.1.1 behandelen we de georganiseerde misdaad. We beseffen weldegelijk dat dit nauw verwant is met (internationaal) terrorisme, dat soms van dezelfde praktijken gebruik maakt. De reacties van de EU-Russia Summits op terrorisme worden echter besproken in 4.1.2.

Op de topontmoeting van 22 oktober 1999 in Helsinki kwam het volgende ter sprake:

“Recognising the need to enhance our cooperation in combating criminal activities, we welcomed the launching of exploratory talks between EUROPOL and the competent Russian authorities with a view to concluding eventually an agreement. Furthermore, we noted with satisfaction the progress made in drafting a joint action plan against organised crime and are looking forward to the earliest possible finalisation of work after the conference on organised crime to be held in Helsinki from 14 to 16 December 1999. In this context, we stressed the importance of common efforts to tackle the problem of money laundering. Adoption of appropriate legislation in Russia as well as concerted action is crucial in this context. We also exchanged information on the outcome of the European Council’s recent special session in Tampere as well as on the results of the G8 ministerial meeting held in Moscow a few days ago.”²⁴⁰

Een samenwerking tussen Europol en de Russische bevoegde diensten was dus noodzakelijk om de transnationale misdaad een halt toe te roepen. Er werd daarbij ook verwezen naar eerdere inspanningen van ondermeer de Europese Raad en de G8 bij het bestrijden van witwaspraktijken.

De volgende top, deze van 29 mei 2000 in Moskou, riep op tot meer samenwerking ter bestrijding van transnationale bedreigingen. Daartoe was in april 2000 een Actieplan opgesteld door de Samenwerkingsraad, dat moest worden geïmplementeerd:

“We will need increasingly to work together to combat transnational threats, including those of extremism and terrorism, organised crime, trafficking of drugs and human beings, smuggling of weapons, and money laundering. We shall as soon as possible start implementation of the Action plan against organised crime endorsed at the Cooperation Council meeting in Luxembourg on 10 April this year.”²⁴¹

²⁴⁰ Joint Statement, EU-Russia Summit, Helsinki 22 October 1999, 12119/99 (Presse 316)

²⁴¹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

In dit Actieplan was de Samenwerkingsraad van oordeel dat de gezamenlijke aanpak van georganiseerde misdaad en continu overleg tussen de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie van de EU-lidstaten en Rusland noodzakelijk maakte.

De volgende Summit, deze van 30 oktober 2000 in Parijs, schonk aandacht aan de implementatie van bovenvermeld Actieprogramma, en evenzeer aan samenwerking op visumaangelegenheden. Misdadbestrijding maakte een controle door de staat van wie er zich op het grondgebied bevond immers noodzakelijk. Illegale migratie moest dus worden vermeden:

“After taking stock of implementation of the action plan to combat organised crime, we felt it necessary to step up our efforts in this area. We stressed the importance of cooperation on consular and visa matters.”²⁴²

De top van 17 mei 2001 in Moskou herhaalde men de noodzaak tot implementatie van het Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde misdaad. Ook de vooruitgang van Rusland op het vlak van witwasbestrijding werd er toegejuicht:

“After taking stock of implementation of the action plan to combat organised crime, we felt it necessary to step up our efforts in this area. We stressed the importance of cooperation on consular and visa matters.”²⁴³

We emphasise the critical need for intensified efforts to combat corruption and money laundering. We welcome the recent ratification by Russia of the 1990 Money Laundering Convention and look forward to the rapid adoption of anti-money laundering legislation in line with international norms. In this respect, Russia will continue its active cooperation with the Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF).”²⁴⁴

Op dezelfde Summit werd eveneens een verklaring afgelegd over illegale migratie en een ‘terugname-overeenkomst’, waarbij illegale migranten die via Rusland de EU bereikten door Rusland terug zouden moeten worden genomen:

“We have reaffirmed the importance of continued work on reaching agreement on consular and visa matters between Russia, the EU and the EU Member States. We agree to take particular measures against illegal immigration and will seek to conclude a readmission agreement.”²⁴⁵

Ook in het kader van de Kaliningrad-kwestie kwam deze ‘terugname-overeenkomst’ ter sprake, en dit op de Summit van 3 oktober 2001 in Brussel.

Deze EU-Russia Summit stond wat veiligheid betrof vanzelfsprekend grotendeels in teken van de 11 september-aanslagen in de Verenigde Staten (zie 4.1.2).

Op de EU-Russia Summit van 30 mei 2003 in Sint-Petersburg werd het principe van de ‘gemeenschappelijke ruimte van vrede, veiligheid en rechtvaardigheid’ gelanceerd. Dit concept steunde op het PSA en moest een versterkte samenwerking op het vlak van justitie en binnenlandse zaken verder mogelijk maken. Ook het beheer van de grenzen, de migratie, en de bijhorende visumproblematiek moest binnen dit raamwerk worden behandeld. Verdere analyse van dit onderwerp door expert bleef eveneens noodzakelijk:

²⁴² Joint Statement, EU-Russia Summit, Paris, 30 October 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm (28/01/2004)

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 17 May 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm (28/01/2004)

²⁴⁵ Ibid.

“We agreed to finalise the agreement between Europol and the Ministry of Interior of the Russian Federation as soon as possible. We also agreed to explore ways to enhance judicial criminal co-operation. (...)

We reiterated our common view that enhanced co-operation in the field of Justice and Home Affairs between Russia and the EU, including on border management and migration issues, will serve the objective of building a new Europe without dividing lines, thus facilitating travel and contacts between all Europeans.(...)

The EU and Russia agreed to examine the conditions for visa-free travel as a long term perspective. The EU and Russia agreed to conclude timely the negotiations on a readmission agreement. We also agreed to promote the better use of existing flexibilities in the Schengen agreement. We want to facilitate to the greatest possible extend cooperation along the border between the Russia and the enlarged EU. (...)

We remain convinced that several aspects of JHA co-operation still merit further and more detailed analysis. To this effect we instructed our experts, within the appropriate PCA structures, to continue their reflection with a view to submitting, at an appropriate moment, their views on important pending questions such as the implementation of the EU-Russia Action Plan on Combating Organised Crime.”²⁴⁶

Verder werd in Sint-Petersburg aandacht gevraagd voor het gevaar van de verspreiding van cannabis voornamelijk vanuit Afghanistan.²⁴⁷

De ‘ruimte van vrede, veiligheid en rechtvaardigheid’ kreeg tenslotte verder vorm op de EU-Russia Summit van 6 november 2003 in Rome. Vooral de visumproblematiek en de versterkte samenwerking op het vlak van justitie en binnenlandse zaken kwamen er ter sprake:

“We agreed to take forward work to create a common space of freedom, security and justice. (...)We reaffirmed the importance of people-to-people contacts in promoting mutual understanding between our citizens. We welcomed the recent meeting of our experts, which took place in the context of our agreement to examine conditions for visa-free travel as a long-term perspective and to look at existing flexibilities within the Schengen agreement, in order to facilitate travel in the short term and on a reciprocal basis. We agreed to pursue this dialogue. We took note of the progress of our negotiations on an EU-Russia readmission agreement and agreed to continue to work towards its timely conclusion. (...)We underlined our shared interest in intensifying co-operation in the field of justice and home affairs. We instructed our experts to vigorously implement the Action Plan on Organised Crime. We welcomed the signature of the agreement between the Russian Federation and Europol.”²⁴⁸

4.1.2 TERREURBESTRIJDING

Terreur en de bestrijding ervan waren altijd al aanwezig op de EU-Russia Summits, ook voor de 11 september-aanslagen. Vooral Rusland wilde dit onderwerp op de agenda brengen, aangezien het zelf geregeld met ‘Tsjetsjeens terrorisme’ werd geconfronteerd. Toch komt het Tsjetsjeense conflict hier

²⁴⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Saint-Petersburg 31 May 2003. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm (28/01/2004)

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ Joint Statement, EU-Russia Summit, Rome, 6 November 2003. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit11_03/jps061103.htm (28/01/2004)

niet aan bod. Twee redenen liggen daarvoor aan de basis. Ten eerste is het Tsjetsjeense conflict reeds behandeld binnen de 'interne aangelegenheden'. Ten tweede heeft de EU zich nooit ondubbelzinnig uitgesproken tegen de strijd en eisen van de Tsjetsjenen. Weliswaar waren de bewoordingen van de EU ten aanzien van de Tsjetsjenen scherper na 11 september 2001, maar toch ging er ook steeds een zekere aandacht uit naar de humanitaire aspecten en werd een politieke oplossing steeds voorop gesteld. De Tsjetsjenen werden door de EU in dat opzicht niet als 'vijanden' beschouwd. We behandelen terrorisme dan ook in meer algemene bewoordingen, zoals het ook op de EU-Russia Summits aan bod kwam.

Terrorisme en extremisme kwamen voor het eerst aan bod in de EU-Russia Summit van 29 mei 2000 in Moskou, wanneer men het heeft over transnationale bedreigingen (zie ook 4.1.1).²⁴⁹

De EU-Russia Summit van 30 oktober 2000 in Parijs schonk slechts heel beperkte aandacht aan het terrorisme:

"We have discussed and condemned terrorism in all its forms."²⁵⁰

Een soortgelijke, korte vermelding werd opgenomen in het Joint Statement van de EU-Russia Summit van 17 mei 2001 in Moskou:

"We reaffirm the importance of combating international terrorism and extremism in all their manifestations."²⁵¹

Uiteraard ging er op de EU-Russia Summit van 3 oktober 2001 in Brussel, nog geen maand na de 11 september-aanslagen in de Verenigde Staten, veel aandacht uit naar internationaal terrorisme. De aanslagen er werden in scherpe bewoordingen veroordeeld:

"We wish to condemn the appalling terrorist attack on the United States in the strongest possible terms and proclaim our solidarity with the American nation, which has suffered a cruel blow. We are resolved that neither those responsible for these acts of savagery, nor their accomplices, should be allowed to escape justice. There can be no justification for the way in which the basic principles of humanity have been flouted. We call on the whole of the international community to unite in the fight against terrorism. We shall step up our cooperation in this area, with due regard for international law and the United Nations Charter. We have adopted a joint statement on this subject."²⁵²

De Summit besteedde verder een speciaal annex aan internationaal terrorisme. Hierin werden de aanslagen nogmaals streng veroordeeld. Het leidde geen twijfel dat de financiers en de medeplichtigen moesten worden terecht gesteld. Ook de financiering van deze terroristische groepering moest geblokkeerd worden. Hier bevinden we ons dus op het terrein van de georganiseerde misdaad zoals besproken in 4.1.1. Eveneens werd aandacht gevraagd voor de onderliggende redenen van deze terreurdaden. Men was het erover eens dat er een brede samenwerking, een coalitie moest worden opgebouwd die de strijd aanbod met het terrorisme. Deze

²⁴⁹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

²⁵⁰ Joint Statement, EU-Russia Summit, Paris, 30 October 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm (28/01/2004)

²⁵¹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 17 May 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm (28/01/2004)

²⁵² Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

coalitie moest zich dan wél bewegen binnen de grenzen van het internationaal recht. Verder werd gesteld dat het terrorisme niet mocht worden gelijk gesteld met een nationaliteit of een godsdienst. Er werd eveneens beslist dat de EU en Rusland overgingen tot een uitwisseling van informatie op het vlak van ondermeer migratie en financiële transacties. Rusland en de EU spraken ook hun steun uit ten aanzien van de VN-resolutie 1373, die bepaalde dat alle VN-lidstaten verplicht waren om de financiering en ondersteuning van terreurdaden een halt toe te roepen.²⁵³ Ook nieuwe vormen van bedreigingen zoals bioterrorisme moesten gezamenlijk worden bekeken.²⁵⁴

Onder leiding van de Verenigde Staten werd vervolgens een 'coalition of the willing' opgezet, waar Rusland actief aan deelnam. In de acties tegen de Afghaanse Taliban leverde Rusland aan de Amerikaanse troepen immers de nodig informatie over het gebied. Ook de banden tussen Rusland en de Noordelijke Alliantie, de tegenstanders van de Taliban, waren voor de Amerikanen bijzonder waardevol. Rusland liet trouwens niet na de bewapening van de Noordelijke Alliantie op te voeren. Bovendien stelde Poetin het Russische luchtruim open en liet zelfs Amerikaanse troepen op Russische grondgebied toe. Ook de Amerikaanse militaire aanwezigheid in Oezbekistan, Tadzjikistan en Kirgizië, toch Russische invloedssfeer, aanvaardden de Russen gewillig.²⁵⁵

Dan waren de EU-lidstaten toch sceptischer ten aanzien van de Amerikaanse acties als antwoord op de 11 september-aanslagen. De Navo-lidstaten, waaronder 11 EU-lidstaten, gingen op 12 september 2001 wel over tot activering van artikel 5 van het Noord Atlantisch Verdrag.²⁵⁶ Hierdoor werden de aanslagen beschouwd als een oorlogsdaad. Dit hield in dat de aanval op de Verenigde Staten werd beschouwd als een aanval tegen elk van de Navo-leden. De Navo-lidstaten moesten op basis van dit artikel 5 de Verenigde Staten naar eigen vermogen ter hulp komen.²⁵⁷ Deze steun bleek echter voornamelijk verbaal en symbolisch. Mede onder druk van de publieke opinie gingen de Europese landen, en dan vooral de EU-lidstaten, zich steeds meer afzetten tegen de Amerikaanse aanpak van de terreurbestrijding. Op de buitengewone Europese Raad van 21 september 2001 had men reeds laten verstaan dat elke coalitie tegen terreur de steun van de Verenigde Naties moest genieten.²⁵⁸ Het principe van de 'preventieve aanval', waarbij de Verenigde Staten zich het recht toeëigende zelf tot de aanval over te gaan als er sprake was van een mogelijke dreiging, werd door de West-Europese partners allerminst op gejuich onthaald.

Op de EU-Russia Summit van 11 november 2002 in Brussel werd vervolgens alweer een statement speciaal aan terrorisme gewijd. In dit statement, dat sterke gelijkenissen vertoonde met het statement

²⁵³ COOLSAET, R., De wereld na 11 september. Gent, Academia Press, 2002, pp. 22-23

²⁵⁴ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. Annex 1. Statement on international terrorism. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

²⁵⁵ COOLSAET, R., De wereld na 11 september. Gent, Academia Press, 2002, pp. 25-26

DE HAAS, M., Russisch buitenlands beleid na 11 september 2001. Radicale omwenteling of meer van hetzelfde? In: Internationale Spectator, juni 2002, nr. 6. pp. 330-333

²⁵⁶ De 11 Navo-leden die eveneens tot de EU behoorden waren België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Verder waren ook Hongarije, Polen, Tsjechië, Canada, de Verenigde Staten, Turkije, IJsland en Noorwegen op dat moment Navo-lid. EU-lidstaten Zweden, Oostenrijk, Finland en Ierland waren geen Navo-leden

²⁵⁷ The North Atlantic Treaty. Washington D.C., 4 April 1949. The North Atlantic Treaty Organisation: <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm> (12/04/2004)

²⁵⁸ COOLSAET, R., De wereld na 11 september. Gent, Academia Press, 2002, p. 23

van een jaar eerder, drukte men de bezorgdheid uit over de banden tussen de georganiseerde misdaad (zie 4.1.1), terrorisme en illegale smokkel van biologisch, chemisch of nucleair materiaal (zie 4.1.3):

“We note with concern the connection between international terrorism and transnational organised crime, illicit drugs, money-laundering, illegal arms-trafficking, and illegal movements of nuclear, chemical, biological and other potentially deadly materials. In this regard, we emphasise the need to enhance co-ordination of efforts on national, sub regional, regional and international levels, in order to strengthen the global response to this serious challenge and threat to international security.”²⁵⁹

In hetzelfde statement sprak men ondermeer eveneens de nood aan verdere uitwisseling van informatie uit.

De EU-Russia Summit van 30 mei 2003 in Sint-Petersburg bevestigde de verklaringen van de summits van oktober 2001 en november 2002 in Brussel:

“We also agreed to work together to combat terrorism, in accordance with the joint statements on international terrorism adopted at the EU-Russia Summits in October 2001 and November 2002. We shall further improve the mechanism of EU-Russia consultations on these issues and seek a unified approach to terrorists and their sponsors.”²⁶⁰

4.1.3 NON-PROLIFERATIE EN WAPENBEHEERSING

Naast georganiseerde misdaad en terrorisme werd binnen de EU-Russia Summits op veiligheidsvlak ook aandacht besteed aan wapenbeheersing en non-proliferatie van kernmateriaal of de technologie ervan. Aanvankelijk was deze thematiek voornamelijk gericht tot statelijke actoren. Wat wapenbeheersing betreft, zullen we dan ook de wapenbeheersingsovereenkomsten tussen de Verenigde Staten en Rusland bespreken zoals deze aan bod kwamen tijdens de EU-Russia Summits. Ook het Non-Proliferatieverdrag (NPV) had statelijke actoren voor ogen. Dit verdrag was van kracht sinds 1970 en werd ondertekend door meer dan 160 landen. Het verbod kernwapenstaten kernwapens of kerntechnologie te leveren aan landen die nog niet in bezit waren van kernwapens. Verder verbod het verdrag de bij het NPV aangesloten landen, voor zover zij niet tot de erkende kernwapenstaten behoorden (Verenigde Staten, Rusland, Groot-Brittannië, China en Frankrijk), kernwapens te maken of te kopen. Het verdrag was steeds weinig effectief geweest omdat China en Frankrijk nooit ondertekend hebben en dus potentiële leveranciers bleven van kernwapens. Bovendien waren er een aantal landen die naar alle waarschijnlijkheid toch kernwapens bezaten (Israël, India en Pakistan) of ernaar streefden (Iran, Noord-Korea, Argentinië, Brazilië, Libië, Zuid-Afrika en Zweden).

Toch kwam bij non-proliferatie de focus ook steeds meer te liggen op niet-statale actoren. Zoals reeds beschreven, berichtte het statement over terrorisme van de EU-Russia Summit van 11 november 2002 in Brussel, over een verwevenheid tussen georganiseerde misdaad, terrorisme en smokkel van nucleair, biologisch en chemisch materiaal. Men veronderstelde dus dat ook niet-statale actoren in staat waren tot verspreiding van kernmateriaal. Hetzelfde gold voor biologische en

²⁵⁹ Joint Statement on Fight Against Terrorism. EU-Russia Summit, Brussels 11 November 2002. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_02/js_terr.htm (07/04/2004)

²⁶⁰ Joint Statement, EU-Russia Summit, Saint-Petersburg 31 May 2003. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm (28/01/2004)

chemische wapens, die trouwens veel goedkoper waren en waarvan de productie veel minder complex was.

A. Non-proliferatie

Non-proliferatie van kernwapens kwam voor het eerst aan bod op de EU-Russia Summit van 18 februari 1999 in Moskou:

“The Russian Federation and the European Union will strengthen co-operation in order to fight against proliferation of weapons of mass destruction and their delivery systems.”²⁶¹

In het Westen was er nochtans ongerustheid gerezen over het gedrag van Rusland inzake proliferatie. In 1995 waren er immers plannen gesmeed tussen Rusland en Iran om in het Iraanse Bushehr een kerncentrale te bouwen. Iran werd er door het Westen van verdacht kernwapens te ontwikkelen, en de bouw van de kerncentrale kwam in dat opzicht voor het Westen niet gelegen.²⁶²

Ook de staat van het Russische leger baarde zorgen. Zoals reeds vermeld, verkeerde het Russische kernarsenaal in een erbarmelijke staat. In 1994 bevonden zich op Russische bodem meer dan 30.000 nucleaire wapens op meer dan 200 verschillende plaatsen.²⁶³ Vele van deze stockageplaatsen waren onvoldoende beveiligd. Onheilspellende berichten over mogelijke nucleaire smokkel bleven dan ook niet uit.

Op de EU-Russia Summit van 29 mei 2000 in Moskou klonk het zo:

“We welcome intensified EU-Russian co-operation on non-proliferation (...).The EU and the Russian Federation welcome the successful outcome of the 2000 NPT review conference and its positive contribution to peace and security in the world.”²⁶⁴

In april en mei 2000 had in New York inderdaad de vijfjaarlijkse herziening van het NPV plaats gevonden, die een bevestiging van het bestaande verdrag hadden opgeleverd.

De EU-Russia Summit van 3 oktober 2001 in Brussel leverde een bevestiging op van de waarde van het NPV:

“It is vitally important to contain the proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery. In this regard we emphasise the key role of the Nuclear Non-proliferation Treaty (NPT) and of a multilateral approach.”²⁶⁵

Een zelfde geluid viel te horen op de EU-Russia Summit van 30 mei 2003 in Sint-Petersburg:

“We agreed to reinforce our co-operation in the field of non-proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery and related technology.”²⁶⁶

²⁶¹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 18 February 1999, 6118/99 (Presse 43)

²⁶² SCHIPPERS, H., Rusland en het Midden Oosten. Continuïteit en verandering. In: Internationale Spectator, juni 2000, pp. 311-316

²⁶³ ZELIKOV, P., Beyond Boris Yeltsin. In: Foreign Affairs, jan/feb 1994, Vol 73 No. 1, p. 48

²⁶⁴ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

²⁶⁵ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

²⁶⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Saint-Petersburg 31 May 2003. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm (28/01/2004)

B. Wapenbeheersing

De EU-Russia Summits wensten zich eveneens uit te spreken over de wapenbeheersingsovereenkomsten. Gezien de erbarmelijke staat waarin het Russische leger verkeerde, leek ontmanteling van het kernarsenaal vaak nog de veiligste oplossing. Ontwapening betekende immers dat ook de wapensmokkel uitgeschakeld werd. Het ging hierbij niet enkel om het kernarsenaal. Ook de controle van biologische en chemische wapens stond hoog op de agenda.

Wapenbeheersing kwam binnen het kader van de EU-Russia Summits voor het eerst ter sprake op de topontmoeting van 29 mei 2000 in Moskou. De EU sprak daar haar vreugde uit over het ratifieren van het START 2-verdrag door Rusland. Tegelijk werd er reeds uitgekeken naar de afloop van de onderhandelingen in het kader van het START 3-verdrag, die reeds in 1997 in Helsinki waren aangevat.²⁶⁷

“The European Union welcomes the ratification by the Russian Federation of the START-2 Treaty and its additional protocol. The European Union calls upon Russia and the US to start negotiations as soon as possible on elaboration of the START-3 Treaty providing for the further reduction in strategic offensive weapons.”²⁶⁸

De START, oftewel Strategic Arms Reduction Talks, werden opgestart in 1982 tussen de Verenigde Staten en de toenmalige Sovjetunie. Deze onderhandelingen behandelden een vermindering van het aantal strategische nucleaire wapens, en waren in feite een voortzetting van de SALT-besprekingen.²⁶⁹ In 1991 leidde START tot de ondertekening van een verdrag waarin de nucleaire arsenalen van de Sovjetunie en de Verenigde Staten met een derde werden verminderd. Deze ontwapening was mogelijk door het einde van de Koude Oorlog, waardoor het behoud van een ontzaglijk kernarsenaal niet langer noodzakelijk was. Amper een jaar later, in 1992, werden in het START 2-verdrag nog ingrijpendere reducties vastgelegd. En dit verdrag werd dus in 2000 door Rusland geratificeerd.

Op dezelfde summit van mei 2000 oordeelde Rusland dat het ABM-verdrag van kracht moest blijven:

²⁶⁷ HAASS, R.N., What Do with American Primacy. In: Foreign Affairs, sep/okt 1999, Vol 78 No.5, p. 40

²⁶⁸ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 may 2000. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

²⁶⁹ SALT-akkoorden: Overeenkomsten tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie over beperking van hun strategische kernwapens en over maatregelen om de kans dat een kernoorlog zou uitbreken te verminderen. Binnen de besprekingen, die van 1969 tot 1979 plaats vonden, waren twee belangrijke (SALT I en SALT II) en enkele minder belangrijke akkoorden gesloten. Het SALT I-akkoord bestond uit twee onderdelen: het ABM-verdrag en een voorlopig akkoord (looptijd tot oktober 1977) over offensieve strategische kernwapens. SALT I was gebaseerd op de erkenning van de strategische pariteit (min of meer gelijke strategisch-nucleaire slagkracht) en wederzijdse kwetsbaarheid van de Sovjetunie en de Verenigde Staten. SALT I liet hier wel ruimte voor kwalitatieve verbetering van de strategische wapensystemen aan beide kanten, zodat de bewapeningswedloop bleef voortduren. In 1979 werd het SALT II-verdrag gesloten waarin beide partijen overeenkwamen offensieve strategische kernwapens, zoals kernraketten, lanceerinrichtingen en bommenwerpers te beperken. In SALT II was er sprake van een bevestiging van de strategische pariteit tussen beide mogendheden. Anders dan in SALT I was in SALT II sprake van gelijke limieten voor strategische wapensystemen uit de verschillende categorieën. Door de verslechterde internationale verhoudingen werd de ratificatieprocedure van SALT II in 1979 door de Verenigde Staten stopgezet. Toch bleven beide partijen zich in grote lijnen aan de overeenkomst houden. In West-Europa leidde de strategische pariteit tot toenemende zorg over de waarde van de Amerikaanse nucleaire garanties ten aanzien van de Europese bondgenoten. De modernisering van de kernwapens voor de middellange afstand in West-Europa op grond van het Navo-Dubbelbesluit had onder meer tot doel de koppeling tussen de veiligheid van West-Europa en de Verenigde Staten te onderstrepen.

“The Russian side recalled the need for firmness and the strict obedience of the ABM Treaty which was of basic significance for securing strategic stability.”²⁷⁰

Dit ‘Anti-Ballistic Missile’-verdrag was een onderdeel van het SALT I-verdrag en dateerde uit 1972. Het stond de Sovjetunie en de Verenigde Staten toe elk een strategisch defensiesysteem tegen ballistische raketten op te stellen. Het verdrag werd vooral op aandringen van de Amerikanen opgesteld, om de wederzijdse verzekerde afschrikking te garanderen. Eind jaren '90 kwam het ABM-verdrag echter onder vuur te liggen, omdat de nieuwe Bush-administratie in 2000 plannen het opgevat om in de ruimte een National Missile Defense-systeem te ontwikkelen.²⁷¹ Dit ‘rakettenschild’ moest vijandig afgevuurde raketten stoppen. Daartoe was een opzegging van het ABM-verdrag nodig, aangezien dit geen defensiesystemen in de ruimte toestond.²⁷² Hoewel de Verenigde Staten argumenteerden dat dit ‘schild’ niet tegen de Russen, maar tegen nieuwe bedreigingen zoals Noord-Korea gericht was, reageerde Rusland toch heel afwijzend op een eventuele opzegging van het ABM-verdrag.²⁷³ De Russen waren immers van mening dat opzegging het strategische stabiliteit aantastte en een nieuwe wapenwedloop in de hand werkte. Verdragen die steunden op het ABM-verdrag, zoals SALT en START, zouden dan immers hun betekenis verliezen.²⁷⁴

Nog in mei 2000 sprak men zich op de EU-Russia Summit positief uit over de ratificatie van het ‘Comprehensive Test Ban Treaty’ door Rusland:

“The EU welcomes the ratification by the Russian Federation of the Comprehensive Nuclear Tests Ban Treaty (CTBT). Russia and the European Union call upon all the states that have not yet signed or ratified the Treaty, to do so as soon as possible.”²⁷⁵

Het ‘Comprehensive Test Ban Treaty’ (CTBT) uit 1996 verbood het organiseren van kernproeven. Het verdrag trad in werking van zodra 44 landen met nucleaire programma’s overgingen tot ratificatie. Vanaf dat moment moest men zich maar behelpen met ‘gesimuleerde’ kernproeven. De vijf officiële kernwapenstaten hadden het verdrag ondertekend, maar enkel Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Rusland gingen daadwerkelijk over tot ratificatie. China en de Verenigde Staten weigerden dit. In 1999 werd ratificatie door de Amerikaanse Senaat verworpen, en ook de Bush-administratie maakte er geen werk van. Israël, India en Pakistan, die tot die 44 landen behoorden, hadden zelfs niet ondertekend. Ook Noord-Korea hield zich volledig afzijdig.

Op de EU-Russia Summit van 17 mei 2001 in Moskou kwam wapenbeheersing weer ter sprake:

“The European Union and Russia have strengthened their cooperation in support of destruction of chemical weapons and disposition of weapons grade plutonium, implemented in the Russian Federation. The EU Joint Action establishing a Co-operation Programme for non-proliferation and Disarmament in Russia has proposed

²⁷⁰ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 may 2000. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

²⁷¹ Ook de Reagan-administratie had in de jaren '80 dergelijke plannen gelanceerd, en dit onder de noemer Strategic Defense Initiative – Star Wars in de volksmond

²⁷² HOMAN, K., KREEMERS, B., Een nieuw nationaal anti-rakettenschild. NMD als Amerikaanse wensdroom en Europese nachtmerrie. In: Internationale Spectator, januari 2001, nr. 1, pp. 8-13

²⁷³ O'HANLON, M., Star Wars strikes back. In: Foreign Affairs, nov/dec 1999, Vol 78, No 6, pp. 68-82

²⁷⁴ IVANOV, I., The Missile-Defense Mistake. Undermining Strategic Stability and the ABM Treaty. In: Foreign Affairs, sep/oct 2000, Vol 79, No 5, pp. 15-20

²⁷⁵ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 may 2000. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

expanding to new project sites, including the Shchuchye chemical weapons destruction site.”²⁷⁶

Er werd immers overeengekomen dat de samenwerking tussen Rusland en de EU inzake de ontmanteling van chemische wapens in Rusland werd opgedreven. Het reeds bestaande Samenwerkingsprogramma voor Non-Proliferatie en Ontwapening zou nieuwe projecten opstarten, zoals het project in Shchuchye, waar chemische wapens werden vernietigd.

De EU-Russia Summit van 3 oktober 2001 in Brussel besteedde in Annex 4 ruime aandacht aan het wapenbeheersingsvraagstuk. Zo werd er nogmaals opgeroepen tot ratificatie van het CTBT: “We call on all States to accede without delay and unconditionally to the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT), noting that ratification by all 44 States specified is essential for its entry into force.”²⁷⁷

Ook chemische wapens werden onder de aandacht geplaatst. Zo werd het belang van de Conventie voor Chemische Wapens onderstreept:

“We shall strive to universalise the Chemical Weapons Convention and the Biological and Toxin Weapons Convention.”²⁷⁸

Deze Conventie was trouwens in 1997 reeds door Rusland geratificeerd. Rusland verbond er zich toe het grootste deel van haar chemisch arsenaal tegen 2007 af te bouwen. De vernietiging de chemische wapens liep echter heel wat vertraging op, zodat de streefdatum waarschijnlijk niet zou worden gehaald.²⁷⁹ Formuleren van nieuwe doelstellingen was dus noodzakelijk, en de EU wilde daaraan meewerken:

“Having noted the new proposals put forward by Russia aimed at the practical application of the Convention on the Prohibition of Chemical Weapons and the destruction of existing stocks, we reaffirm our intention to continue to cooperate in seeking a solution.”²⁸⁰

Tussendoor werd op de EU-Russia Summit van oktober 2001 ook uitgehaald naar de mogelijke Amerikaanse NMD-plannen:

“We support the establishment of a subsidiary body for the disarmament conference on the prevention of the arms race in outer space.”²⁸¹

²⁷⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 17 May 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm (28/01/2004)

²⁷⁷ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. Annex 4. Joint Declaration on stepping up dialogue and cooperation on political and security matters. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ WALT, S.M., Two Cheers for Clinton's Foreign Policy. In: Foreign Affairs, maa/apr 2000, Vol 79, No. 2, p. 72

²⁸⁰ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. Annex 4. Joint Declaration on stepping up dialogue and cooperation on political and security matters. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

²⁸¹ Ibid.

Tot slot toonden beide partijen zich voorstander van een versterking van bindingskracht voor de Conventie voor Biologische Wapens (CBW):

“We are in favour of continuing discussions in a multilateral framework on a legally binding instrument to reinforce the arrangements under the Biological Weapons Convention.”²⁸²

Deze Conventie was reeds van kracht sinds 1972 en verbood de ontwikkeling, productie, opslag en gebruik van biologische wapens. Onderzoek in bescherming tegen biologische wapens was wel nog toegestaan. De CBW miste echter elk nalevings- en controlemechanisme. Pogingen in 2001 om een nalevingsprotocol te lanceren, werden door de Verenigde Staten afgeslagen.

Op volgende EU-Russia Summits werd verklaard te zullen samenwerking op het vlak van ontwapening. Meer concrete verklaringen daaromtrent bleven echter uit.

²⁸² Ibid.

4.2 BESLUIT: 'VEILIGHEID' OP DE EU-RUSSIA SUMMITS

Uit de verklaringen van de EU-Russia Summits kon blijken dat samenwerking op het vlak van veiligheid zich voornamelijk toespitste op het bestrijden van de georganiseerde misdaad. Een adequate informatie-uitwisseling en een stringent visumbeleid leken daarvoor noodzakelijk te zijn.

Door middel van een pragmatische samenwerking moest de problemen rond georganiseerde misdaad en meer specifiek terrorisme worden ingedamd. Ondermeer de Samenwerkingsraad voorzag daartoe een Actieplan. Op die manier werd gestreefd naar een 'ruimte van vrede, veiligheid en rechtvaardigheid'.

Het is echter moeilijk om vast te stellen wat er totnogtoe werd bereikt op het gebied gemeenschappelijke terreur- en misdaadbestrijding.

Op het vlak van wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie konden er op de EU-Russia Summits wel een aantal stellingen worden geponeerd, maar heel concrete actie daaromtrent was eerder schaars. Wel kon de EU binnen het kader van de Summits steun uitspreken ten aanzien van een aantal ontwapeningsprojecten. Wapenbeheersing en ontwapening worden immers meest effectief behandeld wanneer er overleg is tussen Rusland en de Verenigde Staten, 's werelds grootste kernmachten.

De EU-Russia Summits hebben wel duidelijk gemaakt dat zowel Rusland als de EU, in tegenstelling tot de Verenigde Staten, voorstander waren van een ratificatie van het CTBT en gekant waren tegen een opzegging van het ABM-verdrag.

5. REGIONALE KWESTIES EN EXTERN BELEID

Binnen het kader van de EU-Russia Summits werd ook een debat aangegaan over een aantal regionale kwesties.

Kwesties die zich afspeelden buiten het grondgebied van zowel Rusland als de EU, maar toch de aandacht en betrokkenheid van beide partijen opwekten. Niet zelden hadden een aantal partijen, die op het eerste zich slechts buitenstaanders leken, toch een zeker belang in het conflict. Zeker in het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) is dit voor Rusland ontegensprekelijk het geval. Maar ook in meer algemene termen kwam het extern beleid van Rusland en de EU naar buiten. Er werd met andere woorden nagegaan hoe beide partijen zich moesten opstellen in de wereld en op welke manier ze (gezamenlijk) moesten reageren op crisissituaties.

In de volgende alinea's beschrijven we een aantal regionale kwesties zoals deze zijn besproken binnen de EU-Russia Summits. Om de reacties van de partijen beter te kunnen vatten, is een korte beschrijving van de kwestie onontbeerlijk.

Daarna volgt een meer algemene beschrijving van het extern beleid, zoals behandeld binnen de summits. Aangezien crisispreventie hierbij herhaaldelijk aan bod komt, kan dat gedeelte ook worden opgevat als een beschrijving van het extern veiligheidsbeleid, daar waar in het vorige deel (4. Veiligheid) voornamelijk de interne veiligheid werd toegelicht.

5.1 REGIONALE KWESTIES

Gedurende de EU-Russia Summits werd de wereld geconfronteerd met een aantal kwesties die ondanks het regionaal karakter toch de aandacht van de hele wereld opeisten. Dus ook deze van de EU en Rusland. Deze kwesties kwamen dan ook aan bod tijdens de EU-Russia Summits. Achtereenvolgens zullen we daarom de kwesties in voormalig Joegoslavië en dan vooral Kosovo, het Gemenebest van Onafhankelijke Staten en het Midden-Oosten bespreken.

5.1.1 EX-JOEGOSLAVIË EN KOSOVO

Sedert begin jaren '90 werd de Balkan geteisterd door instabiliteit en burgeroorlogen. Door deze interne conflicten werden ook de relaties tussen Rusland en West-Europa op de proef gesteld. Vereenvoudigd en ongenueanceerd gesteld, toonde Rusland zich op diplomatiek vlak een (oude) bondgenoot van Servië en Montenegro, terwijl West-Europa eerder de Kroatische en Bosnische kant koos. Of hoe de Koude Oorlog zich ook nog in de jaren '90 kon manifesteren. Om enigszins tegemoet te komen aan deze onenigheid tussen de derde partijen en om het onderling overleg te stimuleren, werd in april 1994 de Contact Group opgericht. Deze bestond uit Duitsland, Frankrijk, Italië, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.²⁸³ Deze groep kon zich echter zelden manifesteren.²⁸⁴ Het Balkanconflict leidde tot het ontstaan van de onafhankelijke republieken, Servië en Montenegro, Kroatië, Slovenië, Bosnië en Herzegovina en Macedonië.²⁸⁵ De vrede werd bezegeld in het Dayton-akkoord van december 1995. In dit verdrag werd de ontplooiing van de Navo-troepenmacht (IFOR of Implementation Force) geregeld die, met een vrij sterk mandaat, moest toezien op de naleving van het verdrag. De Navo verving aldus de Verenigde Naties die niet in staat waren gebleken orde op zaken te stellen in de regio. Daarvoor was hun mandaat veel te zwak gebleken. Ook betrokkenheid van Russische troepen werd binnen het kader van de IFOR voorzien. De IFOR-operatie werd na een jaar vervangen door de SFOR (Stabilisation Force) en ook nu weer waren de Russen aanwezig met 640 manschappen. Rusland was echter tegenstander van een Navo-ontplooiing en prefereerde een operatie onder auspiciën van de Verenigde Naties, zoals dit voor 1995 het geval was. De Navo werd door Rusland immers nog steeds gepercipieerd als een Amerikaans en anti-Russisch bastion. Het wekte dan ook geen verwondering dat de Navo-machtontplooiing de relaties tussen Rusland en het Westen danig bekoelde.

A. KOSOVO-CRISIS

De Kosovo-crisis dreef de spanningen in de relaties tussen Rusland en het Westen, waaronder ook de EU, ten top.

Binnen Joegoslavië genoot Kosovo sinds 1974 een vrij autonome status. In 1989 werd deze autonomie door partijleider **Milosevic** echter opgeheven. Deze ging steeds meer een nationalistische, Servische koers varen en plaatste de Kosovaren binnen Servië, waar Kosovo deel van uitmaakte, steeds meer in de verdrukking. Mede door deze onderdrukking kozen Kroatië en Slovenië eieren voor hun geld, en verkozen een onafhankelijke koers. Internationaal werd de onderdrukking in Kosovo echter niet echt erkend, en werd het niet behandeld binnen de Dayton-onderhandelingen. De spanningen liepen hoog op en het UCK, het Kosovaarse bevrijdingsleger, pleegde tal van aanslagen binnen de onafhankelijke Servische staat. Aanvankelijk wist de internationale gemeenschap niet hoe te reageren. Een onafhankelijk Kosovo werd niet wenselijk geacht, maar de rechten van de Kosovaren moesten wel gevrijwaard worden. Het Rambouillet-akkoord werd opgesteld waarbij de (Albanese) Kosovaren een autonome status verkregen. Deze status was niet vaststaand en zou verder worden onderhandeld, drie jaar na de inwerkingtreding van het akkoord. In oktober 1998 reageerde ook de Navo op het aanhoudende geweld door te dreigen met aanvallen tegen Servië.²⁸⁶ Rusland reageerde uiterst geïrriteerd op het dreigement van de Navo tegen oude bondgenoot Servië.²⁸⁷ Rusland wierp zich op als onderhandelaar, maar slaagde er niet in Milosevic te overtuigen het Rambouillet-akkoorden te aanvaarden. Op 23 maart 1999 zette de Navo een luchtoffensief in tegen Servische stellingen en ging operatie Allied Force van start. Rusland argumenteerde (niet geheel onterecht) dat de soevereiniteit van de Servische staat daardoor was geschonden.²⁸⁸ Binnen de Verenigde Naties leverde

²⁸³ MITCHELL, J., NOGEE, J., *Russian politics: the struggle for a new order*. Boston, Allyn and Bacon, 1997, pp. 166-169

²⁸⁴ CUPERUS, R.H., FAWZI, T.F., *Isolationistische schijnbewegingen in Washington?* In: *Internationale Spectator*, november 1995, nr. 11, pp. 572-578

²⁸⁵ De officiële benaming van Macedonië luidt FYROM, Former Yugoslav Republic of Macedonia

²⁸⁶ BLOMMAERT, S., *Warme oorlog, koude vrede. Verhalen uit Rusland en de Balkan*. Leuven, Uitgeverij Van Halewyck, 1998, pp. 317-340

²⁸⁷ VAN KONINGSBRUGGE, J.S.A.M., *Rusland en Kosovo. Een mysterie verpakt in een raadsel?* In: *Internationale Spectator*, oktober 1999, nr. 10, pp. 530-533

²⁸⁸ DEN DEKKER, G., WESSEL, R.A., *De Navo in Kosovo. Toetssteen voor de militaire interventie?* In: *Internationale Spectator*, juni 1999, nr. 6, pp. 358-365

Rusland dan ook inspanningen om de bombardementen op Servië te stoppen.²⁸⁹ Ook dreigde Rusland met een eenzijdige opzegging van het wapenembargo tegen Servië.²⁹⁰ De Servische weerstand brak vrij snel en men besliste een Navo-troepenmacht in Kosovo te installeren (KFOR). Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad bepaalde vervolgens dat het Servische leger zich moest terugtrekken en het UCK moest demilitariseren. Aldus werden de Verenigde Naties meer bij de kwestie betrokken. Ook Rusland eiste militaire aanwezigheid in Kosovo, maar de Navo achtte een afzonderlijke Russische zone in Kosovo onaanvaardbaar. Daarop bezette een kleine Russische strijdmacht van zo'n 200 militairen onder leiding van generaal **Zavarzin** het vliegveld van Pristina, de Kosovaarse hoofdstad. Daardoor viel een belangrijk strategisch gedeelte van Kosovo in Russische handen. De Navo kon deze Russische actie moeilijk verhinderen, teneinde de spanningen tussen Rusland en het Westen niet op de spits te drijven.²⁹¹ De Navo verhinderde wél de bevoorrading van deze Russische troepen. Bovendien was de operatie voor Rusland ontzettend duur, zodat toch bijstand van de Navo moest worden gevraagd.²⁹²

Het incident had echter wel wonden geslagen in de verhoudingen tussen Rusland en het Westen. In juni 1999 werd er toch een soort consensus gevonden. De aanwezigheid van 3500 Russische militairen werd immers toegelaten, al bleef het hele gebied onder strikte controle van de Navo. Toch manifesteerde ook de VN zich meer in de regio. De UNMIK-operatie (UN Mission Interim Administration in Kosovo) moest immers toezien op het naleven van resolutie 1244. Op 29 en 30 juli 1999 werd vervolgens het Stabiliteitspact voor Zuid-Oost Europa opgesteld. In dit pact ging er speciale aandacht uit naar de rol die Rusland kon spelen in de regio. Het Stabiliteitspact richtte zich op de verbetering van welvaart en welzijn in alle Balkanlanden. Het kwam er op initiatief van de EU, Turkije, Rusland, de Verenigde Staten, Japan, Canada, de EBRD, het IMF, de Oeso (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling), OVSE, de Europese Investeringsbank (EIB), de Raad van Europa en de UNHCR (UN High Commissioner for Refugees). Door middel van opbouw van gezonde markteconomieën moest naar meer stabiliteit en welvaart in de regio worden getracht.

B. EX-JOEGOSLAVIË EN KOSOVO OP DE EU-RUSSIA SUMMITS

De Kosovo-crisis kwam reeds ter sprake op de eerste EU-Russia Summit op 15 mei 1998 in Birmingham. Gezien de korte duur van de ontmoeting en aangezien er geen gezamenlijke tekst werd aangenomen, was het onduidelijk wat de uitkomst was van deze discussie.²⁹³ Ook op de volgende EU-Russia Summit, op 27 oktober 1998 (op het moment dat de Navo met ingrijpen dreigde), lag het onderwerp weer op tafel in Wenen, maar alweer bleef de uitkomst van de discussie onduidelijk.²⁹⁴ Mogelijk lagen de standpunten tussen beide partijen zo ver uiteen dat er geen gemeenschappelijke verklaring over het onderwerp mogelijk was.

Op de top van Moskou op 18 februari 1999 poneerde men het volgende over Kosovo:
“We agreed on the urgency of finding an interim solution to the Kosovo crisis, based on the plan of the Contact Group.”²⁹⁵

Men was dus van mening dat er binnen de Contact Groep moest worden gezocht naar een oplossing van het conflict. Amper een maand later, in maart 1999, begon de Navo echter de bombardementen op Servische stellingen. Van enige inspraak van de Contact Groep was dus geen sprake geweest. Op de EU-Russia Summit van 22 oktober 1999 in Helsinki, de Navo-bombardementen waren inmiddels al achter de rug, sprak men zich uit voor een rol van de Verenigde Naties in het conflict door te verwijzen naar resolutie

MALFLIET, K., Postcommunisme en pan-Europa. Enkele kanttekeningen bij de transitie in Centraal- en Oost-Europa. Leuven, Garant, 2001, p. 81

VOLTEN, P., Washington en Moskou na Kosovo. Lichtend voorbeeld van het tasten in het duister naar een 'nieuwe orde'. In: Internationale Spectator, oktober 1999, nr. 10, pp. 524-529

ZANDEE, D., De Navo en Kosovo: een crisis te ver? In: Internationale Spectator, mei 1999, nr. 5, pp. 255-258

²⁸⁹ DEN DEKKER, G., WESSEL, R.A., De Navo in Kosovo. Toetssteen voor de militaire interventie? In: Internationale Spectator, juni 1999, nr. 6, pp. 358-365

²⁹⁰ VAN KONINGSBRUGGE, J.S.A.M., Rusland en Kosovo. Een mysterie verpakt in een raadsel? In: Internationale Spectator, oktober 1999, nr. 10, pp. 530-533

²⁹¹ VOLTEN, P., Washington en Moskou na Kosovo. Lichtend voorbeeld van het tasten in het duister naar een 'nieuwe orde'. In: Internationale Spectator, oktober 1999, nr. 10, pp. 524-529

²⁹² VAN KONINGSBRUGGE, J.S.A.M., Rusland en Kosovo. Een mysterie verpakt in een raadsel? In: Internationale Spectator, oktober 1999, nr. 10, pp. 530-533

²⁹³ UE/RUSSIE: Sommet, ce vendredi, avec la participation du président Eltsine – M. Likhatchev nouvel ambassadeur de Russie auprès de l' UE. In: Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe, N° 7221, 14 mei 1998, p. 2

²⁹⁴ Joint Statement, EU-Russia Summit, Vienna 27 October 1998, 12283/98 (Presse 360)

²⁹⁵ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 18 February 1999, 6118/99 (Presse 43)

1244 van de Veiligheidsraad (terugtrekking van Servische troepen en ontwapening van UCK). Bovendien bevestigde men het grote belang van het Stabiliteitspact voor de regio:

“We agreed to continue to cooperate closely in the efforts to consolidate peace in Kosovo on the basis of full implementation of UNSC Resolution 1244/99 and recalled the great importance of effective implementation of the Stability Pact for South Eastern Europe in promoting peace, stability and post-conflict cooperation in the region.”²⁹⁶

Op de EU-Russia Summit van 29 mei 2000 in Moskou werd dezelfde stelling in grote lijnen herhaald: “The Russian Federation and the European Union have as their aim the strengthening of long term stability in the Balkans. Furthering a settlement in Kosovo on the basis of full implementation of UN Security Council resolution 1244 and full support for the Dayton-Paris accords will contribute to this aim. Both sides encourage use of the ample possibilities of the Stability Pact for South Eastern Europe in the interests of developing comprehensive regional cooperation. The work of International Criminal Tribunal for former Yugoslavia was also raised.”²⁹⁷

In Parijs werd op 30 oktober 2000 vrij veel aandacht besteed aan de situatie in Kosovo en Servië in het algemeen:

“We reaffirm our determination to apply in full UN Security Council Resolution 1244. The municipal elections in Kosovo mark a stage at which we reaffirm the need to establish a democratic and multi-ethnic society in Kosovo. We reaffirm our support for UNMIK’s efforts to attain the objectives set in UN Security Council Resolution 1244 and we urge all sides to cooperate fully with it. Stability, peace and prosperity in Kosovo depend on respect for human rights, the rule of law and democracy. (...) We welcome the change in the FRY and call for the process of democratisation to continue. Events in recent weeks have shown that the people have opted clearly for change. The new President of the FRY embodies the people’s aspirations for the construction of the democratic rule of law and the FRY’s return to the fold of European nations. We will continue to combine our efforts to contribute to the consolidation of democracy in the FRY. We express our support for the full participation of the FRY in international institutions and particularly for its speedy and unhindered admission into the United Nations Organisation. A democratic FRY opens the way for regional reconciliation and cooperation.”²⁹⁸

Op deze summit werd de democratische ommekeer in Servië, voormalig Joegoslavië geprezen. In dezelfde maand had Milosevic immers de baan moeten ruimen voor **Kostunica**. Milosevic werd bovendien uitgeleverd om de verschijnen voor het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag.

Ook op de volgende summit, deze van 17 mei 2001 in Moskou kwam voormalig Joegoslavië ruim in de aandacht. Het hervormingsproces in Joegoslavië werd er volmondig gesteund. Voorts prees men de nieuwe regering voor haar samenwerking met het tribunaal. Men drong vervolgens ook aan op een politieke oplossing rond Montenegro. Inmiddels had deze Joegoslavische deelstaat immers separatistische neigingen gekregen binnen de entiteit Servië-Montenegro. De internationale gemeenschap toonde zich echter geen voorstander van een onafhankelijk Montenegro. Tenslotte werd er op de Summit uitgekeken naar de verkiezingen die in Kosovo gehouden zouden worden.²⁹⁹

Ook op volgende summits werden gelijkaardige verklaringen omtrent Servië-Montenegro en Kosovo herhaald. Toch nam de aandacht voor het onderwerp geleidelijk aan af.

5.1.2 GEMENEBEST VAN ONAFHANKELIJKE STATEN (GOS)

Op 8 december 1991 besloten de drie Slavische republieken Belarus, Oekraïne en Rusland in het akkoord van Minsk de Sovjetunie te ontbinden en te vervangen door een eerder losse associatie, het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS).³⁰⁰ Elf voormalige sovjetrepublieken ondertekenden op 21 december 1991 in Alma-

²⁹⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Helsinki 22 October 1999, 12119/99 (Presse 316)

²⁹⁷ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moskou 29 May 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

²⁹⁸ Joint Statement, EU-Russia Summit, Paris, 30 October 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm (28/01/2004)

²⁹⁹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 17 May 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm (28/01/2004)

³⁰⁰ Op 19 september 1991 informeerde Wit-Rusland (Byelorusland) dat het zijn naam had veranderd in Belarus – zie COGEN, M., Handboek Internationaal Recht. Gent, Uitgevers Mys & Breesch, 1998, p.

Ata het GOS-verdrag.³⁰¹ Enkel de Baltische staten en Georgië besloten om niet toe te treden. In 1993 trad ook Georgië echter toe tot het GOS. Het GOS moest vooral de erfenis van de Sovjetunie regelen: naleven van internationale verdragen (NPV, START I) en verdeling van de internationale schulden.

Als opvolger van de Sovjetunie had Rusland steeds de ambitie om een leidinggevende rol te spelen in deze organisatie en beschouwde de voormalige sovjetrepublieken nog altijd als haar exclusieve invloedssfeer. Rusland noemde de nieuwe onafhankelijke staten dan ook het Nabije Buitenland, dit om de verbondenheid extra te benadrukken. Het GOS was op zich een eerder (juridisch) machteloze organisatie en een papieren tijger, maar het kon wel door Rusland worden aangewend om de economische, politieke en militaire koers van de andere staten te beïnvloeden. Ondanks haar beperkte mogelijkheden vormde het GOS voor Rusland toch een kader waarbinnen haar invloedssfeer kon worden geïnstitutionaliseerd.³⁰²

Kwesties die zich binnen het GOS afspeelden konden dus binnen de EU-Russia Summits als “regionale kwesties” worden beschouwd en behandeld, maar de EU leek tegelijkertijd toch rekening te moeten houden met de Russische aspiraties in deze regio.

A. ZUIDELIJKE KAUKASUS

De Kaukasus leek gedurende de jaren '90 een brandhaard van conflicten te zijn. Begin jaren '90 waren er al de opstanden in Abchazië, een deelrepubliek in Georgië. Abchazië riep de onafhankelijkheid uit, waarna het Georgische leger, met behulp van Russische strijdkrachten, de rebellie neersloegen. Op die manier bestendigde Rusland haar aanwezigheid in het gebied en werd Georgië onder Russische druk toch lid van het GOS.³⁰³ Maar vooral de kwestie rond Nagorno-Karabach verhitte de gemoederen in de Kaukasus. Het conflict dateerde reeds uit de Sovjetperiode. In 1988 hoopte de Armeense elite dat de hervormingsgezinde sovjetautoriteiten Nagorny Karabach, een enclave in Azerbeidzjan waar vooral Armeniërs woonden, onder Armeens gezag zouden plaatsen. Gorbatsjov stond dit echter niet toe en de Armeniërs grepen naar de wapens in de ‘oorlog van de glasnost’. De Armeniërs wisten het gebied enige tijd te controleren, maar Azerbeidzjan voerde strijd om het gebied te veroveren. Constante spanningen in de regio waren dus het gevolg.³⁰⁴

Binnen de EU-Russia Summits kwam de Kaukasus voor het eerst ter sprake op de EU-Russia Summit van 29 mei 2000 in Moskou:

“The Russian Federation and the European Union reaffirm the importance of promoting long-term stability in the Southern Caucasian states - Armenia, Azerbaijan and Georgia. They recognise the importance of finding peaceful and lasting solutions to the conflicts in the region. They are confident that durable relations within and between these countries are the key to strengthened democracy, development and prosperity. They recognise that this will also contribute to more stable relations in the wider region.”³⁰⁵

Op de EU-Russia Summit van Parijs op 30 oktober 2000 klonk het zo:

“We call for a more active search for solutions to the regional disputes in the Southern Caucasus under the current negotiations formats. The political will of all parties is an essential prerequisite for progress in settling these disputes.”³⁰⁶

Een jaar later, op de summit van 3 oktober 2001, werd deze verklaring nog eens dunnetjes over gedaan: “We attach the utmost importance to stability and peace in the Southern Caucasus and we shall continue to work towards a rapid resolution of the conflicts in the region.”³⁰⁷

B. MOLDAVIË

194

³⁰¹ deze elf zijn: Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Oekraïne, Kazachstan, Kirgizië, Moldavië, Oezbekistan, Rusland, Tadzjikistan en Turkmenistan

³⁰² VAN HAM, P., Rusland en het GOS. Terugkeer naar een hegemoniale traditie? In: Internationale Spectator, maart 1995, nr. 3, pp. 137-141

³⁰³ PIPES, R., Is Russia still an Enemy? In: Foreign Affairs, sep/okt 1997, Vol 76, No. 5, p. 73

³⁰⁴ BLOMMAERT, S., Warme oorlog, koude vrede. Verhalen uit Rusland en de Balkan. Leuven, Uitgeverij Van Halewyck, 1998, p. 107

³⁰⁵ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moskou 29 May 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

³⁰⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Paris, 30 October 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm (28/01/2004)

³⁰⁷ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

Ook in nieuwe onafhankelijke staat Moldavië doken al gauw problemen op. Moldavië had bovendien de twijfelachtige eer om het armste land van Europa te zijn.

Reeds in 1992, dus amper een jaar na de onafhankelijkheid, riep de Russische minderheid, die voornamelijk gevestigd was in Transnistrië, een streek in het Oosten van Moldavië, de onafhankelijkheid uit. Rusland, dat nog steeds troepen gevestigd had in Transnistrië, steunde dit initiatief. De internationale gemeenschap weigerde echter de onafhankelijkheid te erkennen.

Gagouzië, ook een regio binnen Moldavië, vreesde het uiteenvallen van de nieuwe staat, en wilde een annexatie bij Roemenië vermijden. Daarom ging ook Gagouzië over tot een autoproclamatie van onafhankelijkheid. Ook hier bleef echter internationale erkenning uit. Het grondgebied van Moldavië was dus sinds de onafhankelijkheid wel steeds ongewijzigd gebleven, maar dit betekende niet dat er sprake was van rust en stabiliteit.³⁰⁸

Wanneer Roemenië in 2007 naar alle waarschijnlijkheid zou toetreden tot de EU, vormde Moldavië vanaf dat moment de buitengrens met de EU.

Sinds 28 november 1994 was er een PSA tussen Moldavië en de EU. Dit akkoord trad op 1 juli 1998 in werking.³⁰⁹ Maar toch kreeg de EU meer dan eens het verwijt dat het te weinig aandacht had voor de toekomstige buurstaat. Daardoor werd Moldavië meer in de richting van Rusland geduwd. Ook het feit dat er in Moldavië een regering van oud-communisten aan de macht was, beperkte de invloed van de EU in Moldavië.

Binnen de EU-Russia Summits kwam de instabiliteit in Moldavië meer dan eens ter sprake.

Zo pleitte men op de EU-Russia Summit van 3 oktober 2001 in Brussel voor een vreedzame oplossing in Transnistrië en de naleving van het mandaat van de OVSE. De EU leek hierbij vooral te verwijzen naar een terugtrekking van de Russische troepen uit Moldavië:

“We are agreed that a solution must be found as soon as possible to the Transdnistria conflict in Moldova. We attach the utmost importance to implementation of the commitments entered into at the OSCE.”³¹⁰

Op de topontmoeting van 29 mei 2002 in Moskou werd een samenwerking tussen Rusland en de EU vooropgesteld teneinde het conflict op te lossen:

“Russia and the EU will cooperate to resolve regional conflicts, including the Transdnistria issue in Moldova.”³¹¹

De EU-Russia Summit van 6 november 2003 in Rome drong tenslotte aan op de terugtrekking van de Russische troepen uit Moldavië:

“Ways and means to unlock the frozen conflict in the Transdnistrian region of Moldova will provide the focus for discussions on international issues, with an exchange of views on the implementation of Russia's OSCE commitments on military withdrawal from the region.”³¹²

5.1.3 CONFLICT TUSSEN INDIA EN PAKISTAN

Eind jaren '90 zorgde het conflict tussen India en Pakistan voor de nodige beroering in de internationale gemeenschap. Beide buurlanden waren al jarenlang verwikkeld in grensconflict omtrent Kashmir. De internationale gemeenschap toonde zich echter vooral verontrust over het feit dat beide landen beschikten over kernwapens. Beide landen lieten trouwens niet na hiermee ten aanzien van elkaar te dreigen. De situatie was uiterst explosief en sinds december 2001 werden aan beide zijden van de grens ongeveer 1 miljoen soldaten opgesteld. De spanning werd de eerste helft van 2002 nog opgedreven toen beide partijen overgingen tot ballistische raketproeven.

Ook binnen de EU-Russia Summit drukte men bezorgdheid uit over een mogelijke escalatie van conflict. Op de topontmoeting van 29 mei 2002 in Moskou werd zelfs een speciale annex gewijd aan dit conflict. Beide partijen waarschuwden er voor de mogelijke kwalijke gevolgen voor heel Zuid-Oost Azië. Opvallend was dat de onlusten niet meteen werden gekwalificeerd als agressie van het ene land ten aanzien van het andere, maar als terreurdaden waar zowel India als Pakistan onder te lijden hadden. Tenslotte werd er opgeroepen om de spanningen niet ten top te drijven en te zoeken naar een vreedzame oplossing:

³⁰⁸ REKACEWICZ, P., Carte de la Moldavie en 2001. Le Monde Diplomatique : <http://www.monde-diplomatique.fr/cartes/moldavie200201>

³⁰⁹ The EU's relations with Moldova. Partnership and Cooperation Agreement. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/moldova/intro/index.htm (15/04/2004)

³¹⁰ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

³¹¹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moskou 29 mei 2002. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/state.htm (28/01/2004)

³¹² Joint Statement, EU-Russia Summit, Saint Petersburg 31 mei 2003. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm (28/01/2004)

“Russia and the EU follow with concern the dangerous situation developing in Indo-Pakistani relations. The current increasing tension, which is fuelled by continuing provocative actions conducted by Kashmir extremist organizations, threatens stability in the entire South Asia region. Terrorist acts committed in the Indian state of Jammu and Kashmir have taken the toll of dozens of lives among civilians including children. They make Pakistan suffer as well. These terrorist attacks must end to ensure peace and security in the region. The tests of medium and small-range missiles just carried out by Pakistan, in our view, can not but aggravate the already worrying situation in South Asia and run counter to the readiness expressed many times by Pakistani leaders to act together with the international community in an effort to seek a political settlement of the crisis. Aware that terrorism is the common enemy of us all, we hope that both Governments will make efforts to avoid a spiral of confrontation of unpredictable consequences, and that they will promptly do whatever necessary to reduce tensions as the first step to the resumption of a productive dialogue in order to peacefully solve the differences.”³¹³

5.1.4 MIDDEN-OOSTEN

Het sprak voor zich dat ook binnen de EU-Russia Summits aandacht werd besteed aan het kruisvat in het Midden Oosten. Decennialang hield het conflict tussen Israël en Palestina en de rest van de Arabische wereld de internationale gemeenschap in de ban. Zowel Rusland als de EU waren als onderhandelaars echter nooit prominent aanwezig in de regio. Beiden moesten er de diplomatische suprematie van de Verenigde Staten dulden. Begin jaren '90 trachtte Rusland nochtans haar aanwezigheid in het Midden Oosten op te drijven. Ondermeer onder impuls van Arabië-specialist en premier Primakov versterkte Rusland haar focus op het Midden Oosten. De Arabische landen waren trouwens te vinden voor een grotere Russische inmenging in de regio, die ze als een (bescheiden) tegengewicht beschouwde voor de Amerikaanse diplomatie die in hun ogen teveel de Israëlische kaart trok.

Wanneer Amerikaanse wapeninspecteurs in het najaar van 1997 op beschuldiging van spionage uit Irak werden uitgewezen, boekte Rusland toch enkele diplomatieke processen. Primakov voerde geslaagde onderhandelingen in Irak die (mede) zouden leiden tot een terugkeer van de wapeninspecteurs. Dit verhoogde het aanzien van Rusland in de regio, ook bij Israël. Rusland had van Irak immers de belofte gekregen dat Israël niet zou worden bestookt, als Irak werd aangevallen. Irak kreeg te kampen met Amerikaanse raketaanvallen en liet Israël inderdaad ongemoeid.

Rusland bouwde in de regio nog verder relaties op met Egypte, Syrië, Iran (zie bouw kerncentrale Bushehr), Irak (Rusland pleitte tevergeefs voor opheffen van de sancties) en Turkije. Met deze laatste waren er ook wel meningsverschillen, ondermeer over het transport van olie uit de Kaspische regio.³¹⁴

De rol van de EU in het Midden Oosten was uiterst bescheiden. De EU leek zich neer te leggen bij de hegemonie van de Verenigde Staten in de regio. Nochtans was de EU de grootste donor van hulp aan de Palestijnen en was de EU een belangrijke handelspartner van de EU. Door te dreigen met het stopzetten van hulp en het opschorten van handelsrelaties kon de EU dus druk op beide partijen uitoefenen.³¹⁵

Op elke EU-Russia Summit kwam het Midden-Oosten onder de aandacht. Telkens werd er aangedrongen op langdurige vrede in het Midden Oosten. Zo ook op de EU-Russia Summit van 29 mei 2000 in Moskou: “The Russian Federation and the European Union intend to continue close cooperation with the aim of establishing a just, comprehensive, and lasting peace in the Middle East, in accordance with the relevant Security Council resolutions, the principles of the Madrid Conference and subsequent agreements.”³¹⁶

Deze Madrid conferentie vond plaats in oktober 1991. De EU was er aanwezig als waarnemer, terwijl Rusland en de Verenigde Staten aan het hoofd van de tafel zaten.³¹⁷ De conferentie bracht een toenadering tussen Israël en de

³¹³ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow, 29 May 2002. Annex 4. Joint Statement on the Developments in Indo-Pakistani relations. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/state.htm#4 (28/01/2004)

³¹⁴ SCHIPPERS, H., Rusland en het Midden-Oosten. Continuïteit en verandering. In: Internationale Spectator, juni 2000, nr. 6, pp. 311-316

³¹⁵ (anon.) Actievere rol Europese Unie gevraagd in conflict Israël. @europa: <http://www.ateuropa.nl/editie5/israel.html> (27/02/2004)

³¹⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

³¹⁷ PIJPERS, A., Een nieuw Europees engagement in het Midden-Oosten? Kanttekeningen bij een moeizame relatie. Netherlands Institute of International Relations Clingendael, maart 2002:

PLO, vanaf 1994 de Palestijnse Autoriteit, teweeg. Het vredesproces kwam er op gang. De moord op de Israëlische premier **Rabin** op 4 november 1995 betekende echter al een eerste deuk in dit vredesproces. Het Oslo-proces (1993-1995) en de onderhandelingen in Camp David (2000) en Taba (2001) waren eveneens hoopvol, maar betekenden allerm minst het einde van het geweld.³¹⁸ Eind jaren '90 was er zelfs sprake van een escalatie van het geweld.

Ook op de EU-Russia Summit van 30 oktober 2000 in Parijs kwam het Midden Oosten onder de aandacht te staan. De spiraal van geweld baarde beide partijen zorgen. Bij het uitwerken van een vreedzame oplossing werd verwezen naar VN-resoluties 242 en 338:

“The Russian Federation and the European Union remain extremely concerned by the grave situation currently prevailing in the Palestinian territories. The Russian Federation and the European Union repeat their call for all sides to make every effort to end the violence and implement the measures which they have agreed for this purpose. The continuation of clashes offers no prospects and the use of armed force is not a solution. During this critical period, it is essential that a sense of responsibility should prevail and dialogue be resumed as soon as possible in order to restore confidence and get back on the road to peace. Based on the strategic partnership developing between them, the Russian Federation and the European Union intend to work together to promote the quest for an overall and lasting settlement in the Middle East, in application of United Nations Security Council Resolutions 242 and 338, and the agreements concluded and principles adopted at the Madrid Conference. The Russian Federation and the European Union confirm their willingness to cooperate with all sides involved in establishing a just and lasting peace in the Middle East.”³¹⁹

Resolutie 242 dateerde reeds uit 1967 en behandelde de terugtrekking van de Israëlische troepen uit de gebieden die tijdens de Zesdaagse Oorlog (5 – 10 juni 1967) waren ingenomen. Resolutie 338 werd door de VN aangenomen in 1973 na de Jom Kippoeroorlog, toen Syrië en Egypte Israël aanvielen. De resolutie was in feite een herhaling van artikel 242. Deze resoluties werden genomen op basis van Hoofdstuk 6 (aanbevelingen) van het VN-Handvest en waren dus niet-bindend.

Deze verklaringen werden op de volgende EU-Russia Summits telkens herhaald. Op de Summit van 29 mei 2002 in Moskou werd echter een speciaal annex gewijd aan de Midden Oosten-kwestie. Dit keer werd er opgeroepen tot een dringende dialoog en werd er verwezen naar de VN-Veiligheidsraad Resoluties 1397, 1402 en 1403. De EU en Rusland verbonden er zich toe verder te werken in het raamwerk van het “Quartet” (VN, EU, Rusland en de Verenigde Staten):

“We reiterate our deep concern for the evolving situation in the Middle East, which, over the last eighteen months has brought an unacceptable level of human loss, and destruction, grave damage to both Israeli and Palestinian societies. The negotiations have been interrupted and the prospects for a political solution have been held back. We believe that this critical situation entails a significant risk to regional stability and security. We reaffirm the need for the International Community to sustain all initiatives conducive to a peaceful solution of the conflict, for the benefit of all parties, Israeli, Palestinian, Syrian and Lebanese. We recall the objective of such a solution, as defined also in the visions and proposals of all relevant actors in the international community, in particular the members of the Quartet in their Joint Statement of 10 April 2002, and the Arab League in the conclusions of the Beirut summit which endorsed the initiative of the Kingdom of Saudi Arabia. We reiterate that there is no military solution to the conflict and recall the need for a comprehensive political solution based on the principles of the Madrid Conference of 1991, UNSCR 242 and 338 and the formula of "land for peace". We reaffirm our support for the objective expressed by President Bush and in UNSCR 1397 of two States, Israel and Palestine, living side by side within secure and recognised borders.

http://www.clingendael.nl/cli/publ/occ.pdf/Pijpers_2002.pdf (14/04/2004)

³¹⁸ Oslo-akkoorden: Twee overeenkomsten tussen de PLO en Israël, bereikt onder bemiddeling van de Noorse regering. De voorbereidende gesprekken werden in het geheim gehouden, onder meer in Oslo. Israël en de PLO erkenden in Oslo 1 (1993) elkaars bestaansrecht en maakten afspraken over Palestijns zelfbestuur in de Gazastrook en Jericho. In Oslo 2 (1995) werden verdere afspraken gemaakt over terugtrekking van het Israëlische leger uit Hebron en andere delen van de Westoever en over verkiezingen in 1996 voor een Palestijnse Raad en een president. In beide akkoorden waren tijdschema's opgenomen voor onderhandelingen over de status van Oost-Jeruzalem en de overgedragen gebieden.

³¹⁹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Paris, 30 October 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm (28/01/2004)

We urge the parties to benefit from the present opportunity to overcome the crisis by resuming a meaningful dialogue, dealing in parallel with its political, economic and security aspects. And we call on all parties of the conflict to take immediately the steps allowing the proper development of such a process, including full implementation of UNSCR 1402 and 1403. We remain convinced that the thorough preparation of an international Conference on this subject, as considered in recent weeks at different levels and fora, is a most urgent task. The EU and Russia will work within the framework of the "Quartet", as well as in their contacts with the parties of the conflict and other interested actors in the International Community towards the convening of a successful conference."³²⁰

Resolutie 1397 werd genomen op 12 maart 2002 en was een Amerikaans initiatief. Het bepleitte het concept van twee afzonderlijke staten, Israël en Palestina. Resolutie 1402 riep op tot een bestand, tot een terugtrekking van Israël uit de bezette gebieden en tot een hervatting van de onderhandelingen. Resolutie 1403 kon worden beschouwd als een toepassing van resolutie 1402.

De EU-Russia Summit van 11 november 2002 schonk alweer speciale aandacht aan het Midden Oosten in een speciale verklaring, hoewel deze weinig nieuwe informatie bevatte.³²¹

5.1.5 BESLUIT: REGIONALE KWESTIES OP DE EU-RUSSIA SUMMITS

Regionale kwesties kwamen vrij geregeld aan bod op de EU-Russia Summits. In de gezamenlijke verklaringen werd uitgebreid gerefereerd naar de conflicten in Kosovo, het Midden Oosten, de Kaukasus, Moldavië, India en Pakistan. Toch is het maar de vraag in hoeverre de EU-Russia Summits een bijdrage hebben kunnen leveren aan het oplossen van de geschillen. Bij de conflicten in Kosovo en het Midden Oosten moest immers vaak de suprematie van de Verenigde Staten worden erkend. Waar Rusland in de Kosovo-crisis door onderhandelingen en door onorthodox optreden van het Russische leger in Pristina nog invloed kon uitoefenen, stond de EU helemaal aan de zijlijn. In het Midden Oosten kon men echter niet anders dan de onmacht van zowel de EU als Rusland vaststellen. Beide partijen konden dan ook weinig meer dan te verwijzen naar VN-resoluties en oproepen tot vreedzame onderhandelingen. Wat de conflicten in de Kaukasus betrof, moest de EU beseffen dat ze zich in de achtertuin van Rusland bevond, en dat ze zich dus best van ronkende verklaringen onthield.

In het Moldavische conflict kon/moest de EU zich misschien iets meer permitteren. Moldavië zal vanaf 2007 immers de nieuwe buitengrens van de EU vormen, en de EU heeft dus alle belang bij stabiliteit in het armste land van Europa. De EU vraagt dan ook onomwonden de terugtrekking van de Russische troepen uit Moldavië. Bovendien staat Moldavië, hoewel er nu nog een postcommunistische regering zetelt, in de toekomst misschien helemaal niet afkerig van een meer naar het Westen gerichte blik. Het PSA dat de EU met Moldavië heeft gesloten, kan in dat opzicht misschien deuren openen.

³²⁰ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow, 29 May 2002. Annex 3. Joint Statement on Middle East. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/state.htm#4 (28/01/2004)

³²¹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels, 11 November 2002. Joint Statement on the Middle East. De Europese Unie online:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_11_02/js_meast.htm (28/01/2004)

5.2 EXTERN BELEID

Rusland en de EU hadden eveneens de intentie om overleg te plegen over het extern beleid. Dit bracht binnen de EU-Russia Summits een dialoog op gang over het veiligheidsbeleid van beide partijen, en over hoe men moest reageren op crisissituaties en externe conflicten (regionale kwesties, zoals besproken in 5.1). Vooral Rusland leek gewonnen voor dit gezamenlijk overleg, aangezien het een eigen defensie- en veiligheidsbeleid van de EU als bedreigend beschouwde. Rusland vreesde immers binnen Europa geïsoleerd te worden, als het werd uitgesloten van zowel Navo als een eventueel Europees defensiesysteem.³²²

5.2.1 PAN-EUROPESE DEFENSIE EN VEILIGHEID?

Zoals eerder vermeld, was Rusland niet te vinden voor een uitgebreide Navo. Rusland vreesde op die manier geïsoleerd te worden van een veiligheidssysteem waar zelfs de voormalige sovjetrepublieken Estland, Letland en Litouwen wél deel van mochten uitmaken. Ook een defensie- en veiligheidssysteem binnen de EU zag Rusland met lede ogen aan. Rusland was dan ook ten zeerste geïnteresseerd in het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) tussen de EU-lidstaten, dat werd opgenomen in het verdrag van Amsterdam (sinds 1999 in werking).

De EU-Russia Summit van 18 februari 1999 in Moskou berichtte het volgende over het GBVB :

“The Treaty of Amsterdam is expected to enter into force in the next few months. This will have considerable implications for the development of a Common Foreign and Security Policy.”³²³

Op diezelfde summit werd eveneens gewezen op de rol die de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) kon spelen in de pan-Europese veiligheid:

“We discussed the necessity of developing the role of the OSCE in pan-European cooperation and security issues, agreeing that in the run-up to the next OSCE summit it was desirable to continue to work on the draft European Security Charter, which is about cooperation of the European continent and beyond in the 21st century.”³²⁴

Het was geen geheim dat vooral Rusland een verdieping van de OVSE genegen was. In ieder geval was dit scenario te verkiezen boven de Navo-uitbreiding en een autonoom defensiebeleid van de EU. Binnen deze OVSE konden de externe conflicten dan worden aangepakt. Zoals eerder vermeld (zie ‘interne aangelegenheden’), maakten alle landen van Europa (behalve Andorra), alle republieken van de voormalige Sovjetunie, alsmede Canada en de Verenigde Staten deel uit van de OVSE.³²⁵

Op de EU-Russia Summit van 22 oktober 1999 in Helsinki werd verder ingegaan op de ontwikkeling van het GBVB, en de daarbij horende functie van de Hoge Vertegenwoordiger, verpersoonlijkt door de Spanjaard Solana:

“In particular, new possibilities opened up with the development of the CFSP and the appointment of the Secretary General of the EU Council and High Representative for the CFSP will be considered. We encouraged the efforts to make the dialogue more results oriented.”³²⁶

Rusland reageerde voor het eerst op de plannen rond een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) van de EU op de summit van 30 oktober 2000 in Parijs:

“In turn, the leaders of the European Union presented the main elements of the Union's integration process - the reinforcement of EU institutions, enlargement, the strengthening of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) as well as social and economic developments. The EU notably expressed its intention to develop its European Security and Defence Policy as an integral part of CFSP. The EU wishes to promote an even closer convergence of interests with Russia and a higher level of stability and security in Europe as a whole. The EU reaffirmed that Russia may be invited to participate in future crisis management operations. President V.V.PUTIN expressed a positive interest in the EU's evolving European Security and Defence Policy. He noted that there are possibilities for co-operation in accordance with the UN Charter principles and in recognition of the main responsibilities of the UN Security Council, in particular on the issues of strengthening international peace, security and stability, notably early warning, conflict prevention, crisis management and post-conflict reconstruction.”³²⁷

³²² LIGHT, M., LÖWENHARDT, J., WHITE, S., Buiten Europa gesloten: Russische en Oekriense reacties. In: Socialisme & Democratie, mei 2000, Vol. 57, Nr. 5, pp. 231-239

³²³ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 18 February 1999, 6118/99 (Presse 43)

³²⁴ Ibid.

³²⁵ HOMAN, C., De tweede uitbreiding van de Navo. Op weg naar een OVSE met militaire tanden? In: Internationale Spectator, oktober 2001, nr. 10, pp. 493-497

³²⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Helsinki 22 October 1999, 12119/99 (Presse 316)

³²⁷ Joint Statement, EU-Russia Summit, Paris, 30 October 2000. De Europese Unie online:

Het EVDB was ook al opgenomen in het Verdrag van Amsterdam (Titel V) en maakte in die zin onderdeel uit van het GBVB.³²⁸ Het was vooral de EVDB dat bij Rusland wat wrevel kon veroorzaken. Het EVDB stond echter nog in de kinderschoenen en de meningen binnen de EU liepen te ver uiteen om op korte termijn een doorbraak te verwachten. Poetin liet echter weten geïnteresseerd te zijn in een samenwerking op het vlak van de EVDB.

Rusland liet ook niet na te verwijzen naar de Verenigde Naties en de Veiligheidsraad. Het hechtte dan ook ontzettend groot belang aan de status van de VN. Dit kon moeilijk verwonderen, aangezien Rusland van de Sovjetunie een permanent zitje in de veiligheidsraad en het bijhorend vetorecht had geërfd. De VN was één van de weinige instanties waar Rusland nog de status van grootmacht genoot.

Op de EU-Russia Summit van 17 mei 2001 in Moskou kwam het EVDB opnieuw ter sprake. Ook nu weer werd aangedrongen op wederzijdse samenwerking en informatie-uitwisseling op het vlak van defensie.

Uitgebreide aandacht ging uit naar externe veiligheid op de EU-Russia Summit van 3 oktober 2001 in Brussel. Met de aanslagen van 11 september 2001 nog in het achterhoofd werd er een annex gewijd aan 'samenwerking op vlak van veiligheid'. Een sleutelrol ging hierbij uit naar crisisbeheer en crisispreventie. Voor een gezamenlijke aanpak van internationale crises leek het echter nog te vroeg.³²⁹

Ook op de volgende summit, deze van 29 mei 2002 in Moskou werd een annex aan externe buitenlands en veiligheidsbeleid gewijd. Naast bevestigingen van vorige verklaringen en verwijzingen naar vorige summits, verklaarde de EU op de komende Europese Raad van Sevilla "Regels inzake consultatie en samenwerking tussen de EU en Rusland betreffende crisismanagement" te zullen neerleggen. Ook een vergelijkende analyse tussen Rusland en de EU op het vlak van crisisbeheer moest plaats vinden, teneinde het beleid beter op elkaar te kunnen afstellen.³³⁰

Op de EU-Russia Summit van 30 mei 2003 in Sint-Petersburg werd beslist dat de samenwerking op het vlak van Europese defensie zou worden versterkt. De Russische deelname aan een missie van de EU in Bosnië was daar een uiting van:

"We noted with satisfaction the launch of practical co-operation in the framework of European security and defence policy, notably in crisis management, and express our wish to work towards a joint approach in this field. The planned Russian participation in the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina will be a positive contribution in this field."³³¹

Voortaan werd gestreefd naar een 'Gemeenschappelijke Ruimte van Externe Veiligheid'. Op de EU-Russia Summit van 6 november 2003 in Rome werd het concept van de 'Gemeenschappelijke Ruimte van Externe Veiligheid' bevestigd. Rusland en de EU moesten zich voortaan beschouwen als partners in veiligheid, crisismanagement en internationale relaties:

"We confirmed a high degree of mutual understanding in regard to a number of acute international issues and the central role of the UN in world affairs. (...) We agreed to strengthen our dialogue and co-operation on political and security matters, thus contributing to the consolidation of peace and stability. We confirmed the importance of working together to address crisis situations and in support of on-going efforts in agreed formats aimed at the resolution of frozen conflicts in Europe and beyond."³³²

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm
(28/01/2004)

³²⁸ Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de Europese Unie. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/eur-lex/nl/treaties/dat/C_2002325NL.000501.html (28/01/2004)

³²⁹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. Annex 4. Joint Declaration on stepping up dialogue and cooperation on political and security matters. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

³³⁰ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow, 29 May 2002. Annex 1. Joint Declaration on further practical steps in developing political dialogue and cooperation on crisis management and security matters. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/state.htm#4 (28/01/2004)

³³¹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Saint Petersburg 31 May 2003. Partners in the field of international relations, security and crisis management. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm (28/01/2004)

³³² Joint Statement, EU-Russia Summit, Rome, 6 November 2003. The Common space on external security – partners in security, crisis management and international relations. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit11_03/jps061103.htm
(28/01/2004)

5.2.2 BESLUIT: GEMEENSCHAPPELIJK EXTERN BELEID

Door middel van een pragmatische aanpak trachtte men ook nu weer een samenwerking op het vlak van externe relaties op poten zetten. Dit resulteerde (ook nu weer) in een gemeenschappelijke ruimte, dit keer van ‘externe veiligheid’. Veel meer dan een wederzijdse dialoog moet achter deze samenwerking echter niet worden gezocht.

De EU slaagt er nog niet in om in haar extern beleid met één stem naar buiten te treden, zoals de Irak-kwestie pijnlijk illustreerde. Men kan dus niet verwachten dat dit met Rusland erbij wél zou lukken.

Rusland drong nochtans aan op een Europees defensiebeleid waar het zelf deel van zou uitmaken. Dit is vooralsnog niet het geval. Het kan voor Rusland echter wel een troost zijn dat het EVDB binnen de EU niet van de grond komt, en dat het Navo-beleid, zeker na de uitbreiding, niet uitblinkt in slagkracht en eensgezindheid.

6. ONDERZOEK EN ONDERWIJS

Tot slot staan we ook stil bij de aandacht die op de EU-Russia Summits werd besteed aan onderzoek en onderwijs. Het is niet toevallig dat deze onderwerpen als laatste worden behandeld. Het mag immers duidelijk zijn dat zeker onderwijs (en cultuur) niet als prioritair werden beschouwd binnen de EU-Russia Summits. Meer aandacht ging uit naar onderzoek. Vaak zat dit vervat in een breder debat over bijvoorbeeld nucleaire veiligheid of energie.

6.1 ONDERZOEK: WETENSCHAP EN TECHNOLOGIE

Onderzoek is natuurlijk een breed begrip. Over alle mogelijke onderwerpen kan immers onderzoek worden verricht. Binnen dit deeltje wensen we ons echter te beperken tot samenwerking op het vlak van technologisch en wetenschappelijk onderzoek.

Op de EU-Russia Summit van 18 februari 1999 in Moskou werd samenwerking op het gebied van wetenschap en onderzoek voor het eerst (summier) aangeraakt:

“Co-operation initiatives in the fields of space, science and technology, the information society and energy were also discussed.”³³³

De EU-Russia Summit van 29 mei 2000 in Moskou schonk eveneens beperkte aandacht aan samenwerking op het vlak van wetenschappelijk onderzoek en technologie:

‘(...) we note some of the highlights of activity now underway, for instance, in the fields of science and technology, in the field of satellite applications for air navigation and radio communication purposes (GLONASS/GALILEO) as well in the domains of nuclear power and safety issues, and transport.’³³⁴

Glonass en Galileo betrof beiden (de ontwikkeling van) satellietnavigatiesystemen. Het Russische Glonass en het Amerikaanse GPS (Global Positioning System) waren de twee basissystemen op het vlak van satellietnavigatie. Beiden waren oorspronkelijk sterk militair van aard, maar werden toch ook aangewend voor burgerlijke doeleinden. GPS domineerde de markt, en Galileo en Glonass wilden dan ook dichter bij elkaar aanleunen om deze Amerikaanse dominantie te doorbreken. De EU wilde immers een autonoom satellietnavigatiesysteem op poten zetten, vandaar de ontwikkeling van Galileo. Het was duidelijk dat satellietnavigatie van groeiend belang werd. Vooral binnen de transportsector leek het belang van deze nieuwe technologie toe te nemen. Dit impliceerde dat er ook economische belangen te verdedigen waren, niet in het minst in de vorm van een groeiende tewerkstelling. De ontwikkeling van het Europees satellietnavigatiesysteem Galileo moest de EU toestaan een zeker marktaandeel te vergaren. Samenwerking met het Russische Glonass werd daarbij helemaal niet uitgesloten.³³⁵

De EU-Russia Summit van 30 oktober 2000 in Parijs erkende het belang van technologische en wetenschappelijke samenwerking, om op die manier de economie een duwtje in de rug te geven. Het belang dat Galileo en Glonass speelden, werd daarbij onderstreept:

³³³ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 18 February 1999, 6118/99 (Presse 43)

³³⁴ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

³³⁵ DIELEMAN, P., TOSSAINT, M., Galileo: waar staan we? p. 1, Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR): <http://www.nlr.nl/public/hosted-sites/satnav/download/galileo1.pdf> (14/04/2004)

“We consider that priority must be given to the synergy between the research capabilities of Russia and the Union as the driving force behind economic and social development. It is for this reason that we welcome the forthcoming signing of the EU-Russia Cooperation Agreement in the field of science and technology. The sides recognise the importance they attach to pursuing the cooperation initiated between the Russian and European satellite navigation systems (GLONASS/GALILEO).”³³⁶

Meteen werd er eveneens uitgekeken naar een Samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Rusland op het vlak van wetenschap en technologie.

Op de volgende topontmoeting, deze van 17 mei 2001 in Moskou, was dit samenwerkingsakkoord reeds in werking getreden. Rusland en de EU konden nu beter hun technologische en wetenschappelijke krachten bundelen om zo hun competitiviteit te vergroten:

“We note the mutual complementarity of our scientific and technological capacities. Our objective is to use this to improve our international competitiveness and our contribution to global science. In particular, we welcome the entry into force of the Agreement on Scientific and Technological Co-operation.”³³⁷

Er ging vrij veel aandacht naar wetenschappelijk onderzoek en technologie uit op de EU-Russia Summit van 3 oktober 2001 in Brussel. Zo werd de inwerkingtreding van de Samenwerkingsovereenkomst op 10 mei 2001 nogmaals toegejuicht. Verder werd ook de bijdrage hieraan van het INTAS (International Association for the Promotion of Cooperation with Scientists from the new Independent States of the Former Soviet Union) ten zeerste gewaardeerd.

Ook de ondertekening van het Samenwerkingsakkoord inzake thermonucleaire fusie kreeg de nodige aandacht:

“We welcome the signing of the Cooperation Agreement in the field of thermonuclear fusion, which will help boost cooperation on the ITER project (International Thermonuclear Experimental Reactor) (...)”³³⁸

Op dezelfde summit werd eveneens steun betuigd aan het ‘International Science and Technology Centre’ (ISTC), dat door een samenwerking tussen Rusland, de EU, de Verenigde Staten en Japan tot stand was gekomen:

“We firmly support the International Science and Technology Centre (ISTC), based in Moscow and created jointly with the United States and Japan, as a way of ensuring the success of joint efforts to redirect the work of scientists formerly specialising in military research into peaceful areas.”³³⁹

Tenslotte verheugden beiden partijen zich over de versterkte samenwerking en het partnerschap op het gebied van ruimtevaart:

“We welcome the establishment of a long-term partnership between the European Union and Russia, bringing together the European Space Agency and Rosaviakosmos,

³³⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Paris, 30 October 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm (28/01/2004)

³³⁷ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 17 May 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm (28/01/2004)

³³⁸ Joint Statement, EU-Russia Summit, Brussels 3 October 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_10_01/dc_en.htm (28/01/2004)

³³⁹ Ibid.

which will concentrate on launch services, global satellite navigation and global environmental monitoring.”³⁴⁰

Op de EU-Russia Summit van 29 mei 2002 in Moskou werd nog maar eens het Samenwerkingsakkoord van 10 mei 2001 toegejuicht. Ook de samenwerking op ruimtevaartgebied (met het oog op satellietnavigatie) werd nogmaals onder de aandacht geplaatst:

“We express our satisfaction with the deepening of long-term partnership in the field of space research between Russia and the European Union, as well as between Rosaviakosmos and the European Space Agency. In this context, we look forward to the signing of a new Agreement between the Government of the Russian Federation and the European Space Agency on Cooperation and Partnership in Exploration and Use of Outer Space for Peaceful Purposes. We also encouraged experts on both sides to intensify their dialogue on issues of cooperation in development and operation of next generation space vehicles, global satellite navigation (GALILEO and Global Orbiting Navigation Satellite System ("GLONASS")) and monitoring systems (Global Monitoring for Environment and Security ("GMES")).”³⁴¹

Op de EU-Russia Summit van 30 mei 2003 werd het concept van een ‘Gemeenschappelijke Ruimte voor Onderzoek, Onderwijs (en Cultuur)’ naar voor geschoven. Een concrete invulling daarvan bleef echter uit.³⁴²

Ook op de topontmoeting van 6 november 2003 in Rome bleef een welomlijnde beschrijving van deze gemeenschappelijke ruimte uit. Op het vlak van wetenschap en technologie werd eigenlijk enkel de hernieuwing van het Samenwerkingsakkoord inzake Wetenschap en Technologie behandeld. Deze hernieuwing vond plaats op deze EU-Russia Summit:

“We welcomed the renewal of the Agreement on Science and Technology Co-operation. We agreed to examine means to open up our science and technology programmes to EU and Russian researchers to the fullest extent possible on a reciprocal basis.”³⁴³

Aan de hernieuwing van dit Samenwerkingsakkoord werd trouwens een apart statement gewijd.

³⁴⁰ Ibid.

³⁴¹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2002. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/state.htm (28/01/2004)

³⁴² Joint Statement, EU-Russia Summit, Saint Petersburg 31 May 2003. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm (28/01/2004)

³⁴³ Joint Statement, EU-Russia Summit, Rome, 6 November 2003. The Common space of research and education, including cultural aspects – our common intellectual heritage and capital. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit11_03/jps061103.htm (28/01/2004)

6.2 ONDERWIJS: SLECHTS HEEL SUMMIER AANWEZIG

Ook het begrip 'onderwijs' zullen we in ruime zin behandelen. Begrippen als 'opleiding' en 'training' zullen we dan ook onder de noemer 'onderwijs' behandelen.

Op de tweede EU-Russia Summit, deze van 27 oktober 1998 in Wenen, schonk men aandacht aan de oproep die Jeltsin reeds in 1997 had gelanceerd om jonge Russische managers naar westerse maatstaven op te leiden. Daartoe werd het Tacis-programma aangewend, dat (mee) moest instaan voor de opleiding van 2000 jonge Russische managers per jaar in de EU:

"We assessed progress in responding to President Yeltsin's call in 1997 for enhanced training of young Russian managers and expressed satisfaction that preparation was now well advanced to implement Tacis and Member States' bilateral programmes to train over 2 000 young Russian managers annually in EU firms."³⁴⁴

Op de volgende summit, deze van 18 februari 1999 in Moskou, werd teruggekomen op dit initiatief, dat een uitgesproken economische inslag had:

"The important role of the training programme for young managers (Yeltsin Initiative) was noted; it will eventually give practical training to over 2 000 young Russians annually in EU firms."³⁴⁵

Dit initiatief werd op de volgende EU-Russia Summits niet meer behandeld. Op deze volgende topontmoetingen kwam "onderwijs" trouwens nauwelijks ter sprake.

Op de EU-Russia Summit van 29 mei 2000 in Moskou werd de nood tot samenwerking op het vlak van uitwisselingen bij onderwijs en opleidingen erkend:

"(...) we also agree on the need to cooperate further in developing educational exchanges and training activities."³⁴⁶

Zoals eerder vermeld, kondigde men op de ontmoeting van 30 mei 2003 in Sint-Petersburg aan dat er een 'Gemeenschappelijke Ruimte voor Onderzoek, Onderwijs, inclusief culturele aspecten' werd opgericht. Een verdere uitlegging van dit onderwijsaspect bleef echter achterwege.³⁴⁷ De EU-Russia Summit van 6 november 2003 in Rome, wijdde nog een korte verklaring aan 'onderwijs'. Er werd immers verklaard dat Rusland toetrad tot het Bologna-proces en bovendien deelnam aan het Erasmus-programma van 2004:

"We welcomed Russia's accession to the Bologna process and agreed to promote intergovernmental collaboration in the education sector. We looked forward to Russian participation in the EU Erasmus Mundus programme from 2004."³⁴⁸

In juni 1999 ondertekenden 31 ministers verantwoordelijk voor hoger onderwijs de Bolognaverklaring. Het doel van deze verklaring was een grotere vergelijkbaarheid van de hogeronderwijssystemen te bekomen. Op die manier moest een coherente Europese Hogeronderwijsruimte tot stand worden

³⁴⁴ Joint Statement, EU-Russia Summit, Vienna 27 October 1998, 12283/98 (Presse 360)

³⁴⁵ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 18 February 1999, 6118/99 (Presse 43)

³⁴⁶ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 29 May 2000. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_29_05_00/index.htm (28/01/2004)

³⁴⁷ Joint Statement, EU-Russia Summit, Saint Petersburg 31 May 2003. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm (28/01/2004)

³⁴⁸ Joint Statement, EU-Russia Summit, Rome, 6 November 2003. The Common space of research and education, including cultural aspects – our common intellectual heritage and capital. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit11_03/jps061103.htm (28/01/2004)

gebracht. Op de EU-Russia Summit van 6 november 2003 verklaarde men dat ook Rusland hieraan zou deelnemen.

De nieuwe gemeenschappelijke ruimte van onderzoek en onderwijs zou ook culturele aspecten inhouden. Deze laatste kwamen op de EU-Russia Summits echter uiterst zelden aan bod, en dan nog in heel algemene bewoordingen, zoals op de topontmoeting van 17 mei 2001 in Moskou:

“We stress the significance of our common cultural and historical heritage. In this connection, the Union welcomes the upcoming 300th anniversary of St Petersburg, "Russia's window to Europe". The Union is willing to contribute to the celebrations, which will represent an opportunity to highlight the close links between Russia and the Member States of the European Union.”³⁴⁹

Met dit soort verklaringen had vooral Rusland de bedoeling te benadrukken dat Rusland ontegensprekelijk deel uitmaakte van Europa, en stevige wortels had in de Europese geschiedenis en cultuur. Dit werd op de EU-Russia Summit van 30 mei 2003, waar de 300^{ste} verjaardag van Sint-Petersburg werd gevierd, extra benadrukt. De feestelijkheden vonden immers plaats onder de noemer ‘drie eeuwen van gemeenschappelijke Europese geschiedenis en cultuur’.³⁵⁰

³⁴⁹ Joint Statement, EU-Russia Summit, Moscow 17 May 2001. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit17_05_01/statement.htm (28/01/2004)

³⁵⁰ Joint Statement, EU-Russia Summit, Saint Petersburg 31 May 2003. De Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/sum05_03/js.htm (28/01/2004)

6.3 BESLUIT: ONDERZOEK EN ONDERWIJS

Wetenschappelijk en technologisch onderzoek en onderwijs kwamen slechts sporadisch aan bod tijdens de EU-Russia Summits.

Toch waren er enkele wetenschappelijke en technologische samenwerkingsverbanden tussen Rusland en de EU. Zo was er het ISTC in Moskou en de samenwerking op het vlak van ruimtevaart. Niet zelden waren de drijfveren voor deze samenwerking economisch van aard. De samenwerking tussen het Russische Glonass en Galileo (EU-project) had immers voornamelijk tot doel een (autonoom) satellietnavigatiesysteem op poten te zetten dat de strijd kon aanbinden met het totnogtoe ongenaakbare Amerikaanse GPS.

Ook op het vlak van onderwijs lagen er dikwijls economische motieven aan de basis van de samenwerking. De opleiding van jonge, Russische managers in bedrijven in de EU kon immers economische vruchten afwerpen in Rusland. Op die manier konden deze jonge managers immers hun opgedane kennis toepassen in Rusland, waar men het beleid beter kon afstellen op dat van de belangrijkste handelspartner.

Culturele aspecten werden binnen de EU-Russia Summits tenslotte voornamelijk aangewend om het Europese karakter van Rusland te benadrukken. De viering van de driehonderdste verjaardag van de stad Sint-Petersburg in mei 2003 was daar het orgelpunt van. Op die bijeenkomst werd immers de 'gemeenschappelijke geschiedenis en cultuur' extra in de verf gezet.

Op diezelfde summit werd ook de 'Gemeenschappelijke Ruimte voor Onderzoek, Onderwijs (en culturele aspecten)' gelanceerd. Een concrete invulling daarvan bleef echter uit.

7. GENEGERDE ONDERWERPEN: OEKRAÏNE EN BELARUS

In de voorbije zes deeltjes hebben we aandacht gehad voor de onderwerpen die aan bod zijn gekomen tijdens de EU-Russia Summits.

Misschien even belangrijk zijn de thema's die opvallend genoeg geen aandacht hebben gekregen op de halfjaarlijkse topontmoetingen.

De rol die Oekraïne en Belarus kunnen spelen op het Europese continent is zo een onderwerp. Vanwege hun omvang en strategische ligging hebben beide landen ontegensprekelijk een zeker belang, zowel ten aanzien van Rusland als ten aanzien van de EU. Toch werd er op de EU-Russia Summits met geen woord gerept over deze twee staten. Dit is verwonderlijk. Ervan uitgaande dat de EU-Russia Summits het belangrijkste en hoogste orgaan is binnen de geïnstitutionaliseerde relaties tussen Rusland en de EU, kan men zich afvragen waar het debat over Oekraïne en Belarus dan wél aan bod komt binnen de verhoudingen tussen de EU en Rusland.

In de volgende pagina's trachten we dan ook antwoord te geven op twee samenhangende vragen. De eerste vraag luidt: wat is het belang nu precies van Belarus en Oekraïne ten aanzien van de EU en Rusland? Strategische ligging en omvang van beide landen werden daarbij reeds aangehaald. De tweede vraag komt logischerwijze voort uit de eerste: waarom wordt de rol van beide landen dan doodgezwegen op de EU-Russia Summits? Welk belang hebben beide partijen bij het doodzwijgen van Oekraïne en Belarus?

7.1 OEKRAÏNE: BUFFERSTAAT TUSSEN RUSLAND EN DE EU?

Oekraïne was een omvangrijk land met een oppervlakte van 603.700 km².³⁵¹ Het was omringd door Rusland, Moldavië, Roemenië, Hongarije, Slovakije, Polen en Belarus. Na de uitbreiding van de EU op 1 mei 2004 werd Oekraïne dus een nieuwe buurstaat van de EU.

Meteen na de onafhankelijkheid in 1991 leek Oekraïne een pro-Westerse koers te zullen varen. Integratie binnen Midden-Europa stond hoog op de agenda. Vooral op het vlak van handel leek een blik naar het Westen de goede keuze.³⁵²

De economische transitie verliep in Oekraïne allerminst naar wens. De privatiseringen en de modernisering van het industrieel apparaat mondden uit in een grote ontgoocheling. Ook de democratisering en de introductie van een gedegen rechtssysteem met een strikte scheiding der machten, liepen niet van een leien dakje. Er was weliswaar een meerpartijensysteem, maar door de kiesdrempel van 4% raakten vele partijen niet in het parlement.

In 1994 werd **Koetsjma** verkozen tot president. Deze figuur werd steeds in verband gebracht met allerlei malafide figuren en corruptieschandalen. Toch raakte Koetsjma in 1999, ondanks de aanhoudende economische malaise, herkozen.³⁵³

7.1.1 RELATIES TUSSEN OEKRAÏNE EN DE EU

Net als de andere voormalige Sovjetrepublieken werd ook Oekraïne opgenomen in het Tacis-programma. In de periode 1991-1994 ontving Oekraïne € 170,8 miljoen aan Tacis-hulp, waardoor het na Rusland de grootste ontvanger was.³⁵⁴ Het Tacis-programma hechtte in Oekraïne vooral belang aan de veiligheid van de kerninstallaties. Een deel van de financiële steun ging dan ook naar veiligheidsmaatregelen rond de in 1986 verongelukte kernreactor in Tsjernobyl.

Op 14 juni 1994 sloot de EU, naar aanleiding van de Europese top op het Griekse Korfoe, met Oekraïne een 'Partnerschap- en Samenwerkingsakkoord' (PSA). Dit akkoord werd tien dagen eerder gesloten dan het PSA tussen de EU en Rusland, en was er inhoudelijk haast identiek aan. Het maakte dan ook gebruik van hetzelfde instrumentarium.³⁵⁵ Het PSA trad in 1998 in werking.

In tegenstelling tot Rusland, dat nog op zoek was naar haar identiteit, trok Oekraïne volop de Europees gerichte kaart. Oekraïne profileerde zich heel sterk als een Europees land en stak niet onder stoelen of banken dat het op termijn deel wilde uitmaken van de EU.³⁵⁶ De economische

³⁵¹ The World Factbook: Ukraine. Central Intelligence Agency – The World Factbook: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/up.html> (20/04/2004)

³⁵² DRENT, M., In de marge van Europa. Oekraïne en de strategie van het Westen. In: Oost-Europa Verkenningen, maart 2000, pp. 38-47

³⁵³ VAN DEN HEUVEL, M., Oekraïne: de stembus en stemmen per bus. In: Internationale Spectator, juni 2002, nr. 6, pp. 326-329

³⁵⁴ Tables summarising the allocation of tacis-resources, 1991-1999. Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/figures.pdf (23/11/2003)

³⁵⁵ VAN EECKHAUTE, J.C., De overeenkomst inzake Partnerschap en Samenwerking: een nieuw juridisch en politiek kader voor de betrekkingen tussen de Europese Unie en Rusland. In: Rechtskundig weekblad (1994-1995), 1 april 1995, nr. 31, pp. 1041

³⁵⁶ MARESCEAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, p. 18

belangen van Oekraïne ten aanzien van de EU waren immers niet gering. Zo zou het aandeel van de EU in het totale handelsvolume van Oekraïne stijgen van 8,7% in 1994 naar 19% in 1998.³⁵⁷

De EU reageerde uiterst terughoudend op de liefdesverklaring uit Oekraïne. Illustratief daarvoor was het 'Actieplan voor Oekraïne' dat in 1996 door de Europese Commissie werd uitgebracht. Hierin werden een aantal materiële beleidsdomeinen, zoals energie, veiligheid, sociale en economische hervormingen, aangehaald waarbij verdere samenwerking mogelijk en wenselijk was. Oekraïne kreeg echter geen plaats in de toetredingsstrategie van de EU. De EU 'nam enkel nota van de ambitie van Oekraïne'.³⁵⁸ De EU was immers (terecht) van mening dat Oekraïne op institutioneel, economisch en juridisch vlak nog een lange weg had af te leggen. Het ontbeerde Oekraïne vooralsnog aan stabiliteit. Op 11 december 1999 lanceerde de EU de 'Gemeenschappelijke Strategie over Oekraïne' (GSO). Dit keer moest Oekraïne Rusland dus wel laten voorgaan. De EU had immers al in juni 1998 een 'Gemeenschappelijke Strategie over Rusland' (GSR) voorgesteld. Net als bij de PSA's was ook de structuur tussen beide gemeenschappelijke strategieën dezelfde. Op basis van de GSO had de EU de intentie om met Oekraïne een 'strategisch partnerschap' op te zetten. Van toetreding kon echter geen sprake zijn. De EU beperkte zich tot het erkennen van de Europese aspiraties van Oekraïne:

"The EU acknowledges Ukraine's European aspirations and welcomes Ukraine's pro-European choice."³⁵⁹

Het GSO maakte wel gewag van drie prioriteiten ten aanzien van Oekraïne. Ten eerste steunde de EU Oekraïne in haar streven naar lidmaatschap van de WTO. Ten tweede was de EU ervan overtuigd dat er een intensieve samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken tot stand moest worden gebracht. Op die manier kon de strijd tegen de georganiseerde misdaad op een adequate manier worden gevoerd. In dat opzicht hechtte de EU groot belang aan een op elkaar afgestemd visumbeleid. Ten derde wenste de EU de samenwerking tussen Oekraïne en haar buurstaten te bevorderen. De Tacis-steun kon daarbij worden aangewend.³⁶⁰

In 2002 presenteerde Oekraïne van haar kant de 'Strategie voor Economische en Sociale Ontwikkeling voor 2002-2011', ook wel de 'Europese keuze van Oekraïne' genoemd. Oekraïne leek de terughoudendheid van de EU compleet te negeren, en ontvouwde een stappenplan dat moest leiden tot EU-lidmaatschap van Oekraïne. Het document stelde dat Oekraïne in de periode 2002-2003 lidmaatschap van de WTO moest hebben verworven, een doelstelling die alvast niet was gerealiseerd. In de periode 2003-2004 ambieerde Oekraïne een associatie-akkoord met de EU. Oekraïne was immers van mening dat het bestaande PSA ontoereikend was. Ook deze doelstelling was echter nog niet vervuld. Gedurende de periode 2007-2011 moest uitvoering worden gegeven aan het associatie-akkoord, zodat Oekraïne tegen 2011 kon voldoen aan de Kopenhagen-criteria, waar eerder ook de

³⁵⁷ DRENT, M., In de marge van Europa. Oekraïne en de strategie van het Westen. In: Oost-Europa Verkenningen, maart 2000, p. 43

³⁵⁸ MARESCEAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, p. 18

³⁵⁹ Common Strategy of the European Union of 11 December 1999 on Ukraine (1999/877/CFSP). De Europese Unie online: http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/ukraine_99.pdf (10/03/2004)

³⁶⁰ MARESCEAU, M., EU Enlargement and EU Common Strategies on Russia and Ukraine, an ambiguous but yet unavoidable connection. European Institute, Ghent University, pp. 19-21

Centraal-Europese landen aan gebonden waren. In 2011 moesten volgens de planning van Oekraïne de toetredingsonderhandelingen worden aangevat.³⁶¹

De EU leek echter niet onder de indruk van de vastbeslotenheid van Oekraïne bij het nastreven van EU-lidmaatschap. De EU bleef halsstarrig de boot afhouden en argumenteerde dat de economische, politieke, institutionele en juridische vooruitgang in Oekraïne te gering waren om aanspraak te kunnen maken op toekomstig lidmaatschap. Ook berichten over mensenrechtenschendingen waren niet bevorderlijk voor de verhoudingen tussen beide landen.³⁶²

Oekraïne raakte danig gefrustreerd over de afwijzende houding van de EU en werd daardoor steeds meer in de armen van Rusland gedreven.

7.1.2 RELATIES TUSSEN OEKRAÏNE EN RUSLAND

Zoals zonet beschreven, was Oekraïne na de onafhankelijkheid in 1991 eerder naar het Westen gericht. Dit betekende echter niet dat alle banden met de voormalige sovjetrepublieken werden doorgesneden. Oekraïne was immers samen met Belarus en Rusland één van de mede-oprichters van het GOS, al waren er wel verhitte discussies tussen Rusland en Oekraïne over de organisatorische structuur van het Gemenebest.³⁶³ Ook grensgeschillen over de Krim en onenigheid over het statuut van de Zwarte Zee-vloot en militaire kerninstallaties in Oekraïne, verhitte de gemoederen. Dit laatste betekende immers een verzwakking van de Russische militaire macht, ook al beschikte Oekraïne niet over de lanceringscodes. De internationale gemeenschap drong er bij Oekraïne dan ook op aan de niet-nucleaire status aan te nemen.

Oekraïne was erg afhankelijk van Rusland op het vlak van energietoevoer en had bij de Russen een torenhoge schuld uitstaan.³⁶⁴ Bovendien bestond de bevolking in Oekraïne nog voor 17,3% uit Russen, en beiden deelden een gemeenschappelijke Oost-Slavische cultuur en geschiedenis.³⁶⁵ Oekraïne kon zich dus niet zomaar losrukken van Rusland.

De banden tussen Oekraïne en Rusland werden nog meer aangehaald toen Koetsjma in 1994 **Kravtsjoek** verving als president.³⁶⁶ Aanvankelijk opperde Koetsjma nochtans dat 'het buitenlands beleid noch pro-Westers, noch pro-Russische, maar eerder pro-Oekraïens zou zijn'. De lauwe reacties van EU op de integratiepolitiek van Oekraïne, zorgden er voor dat Oekraïne steeds meer toenadering zocht tot Rusland.³⁶⁷

³⁶¹ Ibid., pp. 25-26

³⁶² VAN DEN HEUVEL, M., Oekraïne: de stembus en stemmen per bus. In: Internationale Spectator, juni 2002, nr. 6, pp. 326-329

³⁶³ HENDRIKSE, H., Rusland en het Gemenebest van Onafhankelijke Staten. De 'staat-voortzetter' en zijn dwangorganisatie. In: Internationale Spectator, mei 1995, nr. 5, pp. 256-262

³⁶⁴ VAN HAM, P., Oekraïne, Rusland en Europa's veiligheid. In: Internationale Spectator, maart 1994, nr. 3, pp. 128-132

³⁶⁵ The World Factbook: Ukraine. Central Intelligence Agency – The World Factbook: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/up.html> (20/04/2004)

³⁶⁶ VAN HAM, P., Rusland en het GOS. Terugkeer naar een hegemoniale traditie? In: Internationale Spectator, maart 1995, nr. 3, pp. 137-141

³⁶⁷ DRENT, M., In de marge van Europa. Oekraïne en de strategie van het Westen. In: Oost-Europa Verkenningen, maart 2000, p. 40

Rusland stond niet afwijzend tegenover deze toenadering. Er was binnen Rusland zelfs de stroming van de 'gosoedarstvenniki' die ijverde voor de oprichting van een unie tussen beide landen, al moest het belang van deze stroming nu ook niet worden overschat.³⁶⁸

In september 2003 bereikten Belarus, Kazachstan, Oekraïne en Rusland een akkoord over het opzetten van een 'Single Economic Area'. Dit akkoord werd niet echt gepreciseerd, maar het hield in ieder geval een versterkte samenwerking in. Deze toenadering kon echter ook worden geïnterpreteerd als een signaal van Oekraïne naar de EU dat er meer rekening moest worden gehouden met Oekraïne. Oekraïne had het akkoord immers wel ondertekend, maar nog niet geratificeerd.

Rusland reageerde uiterst zenuwachtig op de pogingen van Oekraïne om toenadering te zoeken tot de EU. Rusland leek zich enorm aan Oekraïne vast te klampen en was er als de dood voor dat Oekraïne zou kunnen toetreden tot een internationale organisatie waar het zelf geen deel van uitmaakte.³⁶⁹

7.1.3 EU-RUSSIA SUMMITS: DOODZWIJGEN VAN OEKRAÏNE

Op de EU-Russia Summits was Oekraïne nooit ter sprake gekomen. Oekraïne was nochtans een belangrijke staat in de regio, en kon ontegensprekelijk een rol spelen in de relaties tussen Rusland en de EU. Zowel Rusland als de EU hadden echter hun redenen om Oekraïne niet aan bod te laten komen.

Het leed voor de EU geen enkele twijfel dat Oekraïne geen ambities moest koesteren om deel uit te maken van de EU. Economisch, juridisch en institutioneel was het land er allerminst klaar voor. Tegelijk leek de EU ook te beseffen dat als het dit aan Oekraïne ondubbelzinnig duidelijk maakte, het Oekraïne tegen zich in het harnas joeg. Op die manier zou de EU Oekraïne verder in de armen van Rusland drijven. De EU leek eerder een onafhankelijk, stabiel Oekraïne te prefereren, dat zowel met Rusland als met de EU goede betrekkingen had, zonder evenwel met één van beide een vergaande integratie na te streven. Oekraïne moest een strikt onafhankelijk land blijven. Oekraïne kon zo fungeren als bufferstaat tussen Rusland en de EU.

Rusland wilde eveneens het thema-Oekraïne vermijden. Door Oekraïne niet ter sprake te brengen, kon het immers geen hoop op toetreding worden gegeven. De schrik dat Oekraïne lid mocht worden van een organisatie waar ze zelf van uitgesloten bleven, zat er bij de Russen immers goed in. Nochtans bleek de Russische vrees daaromtrent ongegrond, aangezien de EU een toekomstige toetreding van Oekraïne allerminst overwoog.

7.2 BELARUS: BLINDE VLEK IN EUROPA?

Belarus was eveneens een vrij omvangrijk land. Met 207.600 km² was het groter dan de drie Baltische staten samen.³⁷⁰ Net als Oekraïne was ook Belarus vrij strategisch gelegen, omringd door Letland, Litouwen, Oekraïne, Polen en Rusland. Ook Belarus werd vanaf 1 mei 2004 dus een nieuwe buurstaat van de EU.

Belarus was een vrij artificiële staat en de bevolking had dan ook nagenoeg geen nationale identiteit.³⁷¹ Het stelde zich aanvankelijk op als een neutrale bufferstaat tussen Rusland en het Westen.

Na de onafhankelijkheid in 1991 kwam Belarus in een diepe economische crisis terecht. Tijdens de Sovjetperiode was Belarus nog een vrij welvarende deelrepubliek, maar vanaf 1991 daalde de productiviteit en steeg de inflatie. Belarus bouwde al gauw een grote overheidsschuld op. Van privatiseringen was nauwelijks sprake, en de economische afhankelijkheid van Rusland bleek te groot, zeker op het vlak van energietoevoer.

Bovendien had Belarus ook enorm te lijden onder de gevolgen van de kernramp in Tsjernobyl in 1986. Het stralingsgevaar bereikte immers een derde van het grondgebied en een vijfde van de bevolking.³⁷²

³⁶⁸ HENDRIKSE, H., Rusland en het Gemenebest van Onafhankelijke Staten. De 'staat-voortzetter' en zijn dwangorganisatie. In: Internationale Spectator, mei 1995, nr. 5, pp. 256-262

³⁶⁹ VON DER DUNK, T., Rusland & Europa. Over de betekenis van oude culturele scheidslijnen. Amsterdam, Uitgeverij Van Gennep, 2003, pp. 203-204

³⁷⁰ The World Factbook: Belarus. Central Intelligence Agency – The World Factbook: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/up.html> (20/04/2004)

³⁷¹ TÖRNQUIST-PLEWA, B., Haperende natievorming. De unie tussen Wit-Rusland en Rusland. In: Oost-Europa Verkenningen, maart 2002, pp. 6-17

Belarus bleef ook na het uiteenvallen van de Sovjetunie in communistische handen. Op 23 juni 1994 werd **Loekasjenko** immers verkozen tot president. Deze leidde het land op autoritaire wijze en verhinderde de vorming van een democratische rechtsstaat. Onder het bewind van Loekasjenko raakte Belarus steeds meer internationaal geïsoleerd. Zo was Belarus samen met Andorra het enige land dat geen lid was van de Raad van Europa.

7.2.1 RELATIES TUSSEN BELARUS EN DE EU

Aanvankelijk waren de relaties tussen Belarus en de EU gekenmerkt door wederzijdse desinteresse. In tegenstelling tot Oekraïne, leverde Belarus maar weinig inspanningen om toenadering te zoeken tot de EU. Ook de EU voerde geen actieve politiek ten aanzien van Belarus.

In 1994 vonden tussen Belarus en de EU toch onderhandelingen plaats over de vorming van een 'Partnerschap- en Samenwerkingsakkoord'. Dit PSA, dat vergelijkbaar was met het PSA met Oekraïne en Rusland, werd in maart 1995 ondertekend. Tot een ratificatie kwam het echter niet. Belarus maakte zich immers schuldig aan schendingen van de mensenrechten en de EU besloot de ratificatie van het PSA op te schorten. Dit had als gevolg dat de bilaterale banden tussen de EU en Belarus onbestaande waren.³⁷³

Ook het Tacis-programma van de EU ten aanzien Belarus stond op een laag pitje. In de periode 1991-1995 kreeg Belarus nog € 51,5 miljoen toebedeeld, hetgeen in vergelijking met Oekraïne relatief weinig was. Vanaf 1996 werd de Tacis-steun echter bevroren.³⁷⁴ In 1996 had Loekasjenko door een grondwetswijziging immers nog meer macht naar zich toegetrokken. Ook berichten over willekeurige arrestaties en vervolging van oppositieleden en dissidenten, vertroebelden de relaties.

Belarus kwam in een isolement terecht, maar dit leidde niet tot een versoepeling van het beleid. Openbare werken in Minsk, waardoor de ambassades van verscheidene EU-lidstaten werden afgesloten, leidde tot een diplomatieke rel. Als vergelding ontzegde de EU Loekasjenko de toegang tot het grondgebied.

Het was duidelijk dat de politiek van isolement niet werkte. Bovendien werd het land steeds meer een uitvalsbasis voor de georganiseerde misdaad. Ook wapenleveringen van Belarus aan Irak, Iran, Libië en Soedan baarden het Westen duidelijk zorgen.³⁷⁵

De EU nam zich voor een actievere politiek ten aanzien van Belarus te voeren. Loekasjenko van zijn kant leek werk te zullen maken van democratisering en respecteren van mensenrechten. Bij de parlementsverkiezingen van 2000 en de presidentsverkiezingen van september 2001 hadden waarnemers echter nog steeds onregelmatigheden vastgesteld. Een gedifferentieerd EU-beleid waarbij democratische krachten in Belarus actief werden gesteund en het bewind van Loekasjenko onder druk werd gezet, was in feite het enige alternatief.³⁷⁶

³⁷² VAN ELSUWEGE, P., Wit-Rusland: vergeten buurland van een uitgebreide Unie. Ontbrekende schakel in de As van het Kwaad? In: Internationale Spectator, juni 2003, nr. 6, p. 294-299

³⁷³ Ibid., pp. 295-296

³⁷⁴ Tables summarising the allocation of tacis-resources, 1991-1999. Europese Unie online: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/figures.pdf (23/11/2003)

³⁷⁵ VAN ELSUWEGE, P., Wit-Rusland: vergeten buurland van een uitgebreide Unie. Ontbrekende schakel in de As van het Kwaad? In: Internationale Spectator, juni 2003, nr. 6, p. 295, 297

³⁷⁶ Ibid., p. 296

7.2.2 RELATIES TUSSEN BELARUS EN RUSLAND

Belarus was een vrij artificiële staat en bij de onafhankelijkheid in 1991 was er dan ook nauwelijks sprake van een nationale identiteit. De bevolking van Belarus voelde zich nog nauw verwant met Rusland. De bevolking van Belarus bestond trouwens voor 11,4% uit Russen.³⁷⁷ Vandaar dat Belarus zich steeds sterk naar Rusland oriënteerde. Belarus stond dan ook mee aan de wieg van het GOS.³⁷⁸ Belarus leek echter verder te willen gaan dan eerder zwakke GOS-integratie en streefde verdere samenwerking en integratie na. Het kon dan ook niet langer een neutrale bufferstaat worden genoemd. In 1993 sloot Belarus zich aan bij de 'Tasjkent Overeenkomst' over gemeenschappelijke veiligheid binnen het GOS.³⁷⁹ Het Verdrag van Tasjkent van mei 1992 voorzag in de collectieve veiligheid van Kazachstan, Kirgizië, Oezbekistan, Rusland en Tadzjikistan.

In april 1996 mondde de samenwerking tussen Belarus en Rusland uit in het sluiten van een Unieverdrag. Dit verdrag had de creatie van een politieke en economische unie voor ogen. Dit hield in dat er tegen 2005 een monetaire unie zou gecreëerd worden, en dat er een gezamenlijk defensiebeleid op poten zou worden gezet. Het Unieverdrag leverde echter niet veel op en in realiteit werd enkel van het militaire luik werk gemaakt.³⁸⁰ Rusland was immers enkel in het militair-strategisch aspect van het verdrag geïnteresseerd, vermits een economische unie met het arme Belarus voor Rusland een te grote kost zou betekenen. Bovendien toonde president Jeltsin zich uiterst wantrouwig ten aanzien van Loekasjenko die met steun van **Zjoeganov**, tegenstrever van Jeltsin, de Russische politiek trachtte te beïnvloeden. Maar ook voor Loekasjenko hoefde de politieke unie met Rusland niet meer zo nodig. In deze unie leek er voor hem immers geen plaats meer te zijn. Bovendien had hij door een referendum in 1995 en 1996 de macht van een dictator verworven, waardoor een eventuele unie hem eigenlijk geen meerwaarde zou opleveren.³⁸¹

7.2.3 EU-RUSSIA SUMMITS: GEEN AANDACHT VOOR BELARUS

Belarus was geen enkele maal het onderwerp van gesprek tijdens de EU-Russia Summits. Het was alsof het land niet bestond. En misschien was dat wel de manier waarop Belarus zich op internationaal vlak gedroeg. Belarus onder het bewind van Loekasjenko stelde zich isolationistisch op. Het liet zich niet intimideren door de sancties van de EU. De niet-ratificatie van het PSA en de stopzetting van de Tacis-steun, konden Belarus niet bewegen tot een democratischer en meer EU-gericht beleid. Ten aanzien van Rusland was er vanuit Belarus wél meer toenadering. Het Unieverdrag van 1996 was daar het hoogtepunt van. Even leek het erop dat Rusland en Belarus zouden samensmelten tot één staat.

³⁷⁷ The World Factbook: Belarus. Central Intelligence Agency – The World Factbook: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/up.html> (20/04/2004)

³⁷⁸ HENDRIKSE, H., Rusland en het Gemenebest van Onafhankelijke Staten. De 'staat-voortzetter' en zijn dwangorganisatie. In: Internationale Spectator, mei 1995, nr. 5, pp. 256-262

³⁷⁹ TÖRNQUIST-PLEWA, B., Haperende natievorming. De unie tussen Wit-Rusland en Rusland. In: Oost-Europa Verkenningen, maart 2002, pp. 6-17

³⁸⁰ HENDRIKSE, H., De offensieve terugkeer van president Boris Jeltsin. In: Internationale Spectator, mei 1997, nr. 5, pp. 254-261

³⁸¹ TÖRNQUIST-PLEWA, B., Haperende natievorming. De unie tussen Wit-Rusland en Rusland. In: Oost-Europa Verkenningen, maart 2002, pp. 8-9

Maar ook deze toenadering kende grenzen. De autoritaire leider Loekasjenko leek immers allerm minst bereid zijn huidige macht te beperken. Daarenboven was Rusland, zelf geplaagd door een economische crisis, niet bereid de kosten van een economische unie te dragen.

Men kan dus stellen dat Belarus op de EU-Russia Summits wordt behandeld zoals het zich op de internationale scène gedraagt, en zoals het door de ogen van vooral de EU wordt gezien (of beter: niet gezien): als een blinde vlek in Europa.

8. BESLUIT: EU-RUSSIA SUMMITS POLITIEK GEANALYSEERD

Na de inhoud van de EU-Russia Summits te hebben geanalyseerd, zijn we nu in staat deze inhoud globaal te evalueren.

Aan welke onderwerpen werd op de EU-Russia Summits het meest aandacht besteed? Op welk domein is het meeste vooruitgang geboekt? Waar hebben de EU-Russia Summits het verschil kunnen maken? Vragen waarop we trachten een antwoord te vinden. De studie van Baranosky over de relaties tussen de EU en Rusland en de EU-Russia Summits in het bijzonder, is daarbij een meer dan nuttige leidraad. Mede aan de hand van de bevindingen van Baranovsky, zullen we trachten een antwoord te geven op bovenstaande vragen.

In zijn "Russia's attitudes towards the EU: political aspects" haalde Baranovsky drie redenen aan waarom de EU-Russia Summits voor Rusland belangrijk waren.³⁸² Gebruik makend van deze analyse, zouden we het terrein echter willen verbreden, door het belang van de EU-Russia Summits voor beide partijen te behandelen.

1. Bevestiging van de status van Rusland als grootmacht

Ten eerste bevestigden de EU-Russia Summits de belangrijke status van Rusland. Rusland wenste inderdaad op het internationale toneel als een grootmacht te worden behandeld, en wat de relaties met de EU betrof, waren de EU-Russia Summits daarvoor het aangewezen terrein. De EU-Russia Summits hadden dus alvast een aanzienlijk symbolisch belang. De bevestiging van de status van Rusland, was in de eerste plaats natuurlijk een diplomatiek succes voor Rusland. Maar hierdoor werd ook een atmosfeer gecreëerd van (wederzijds) respect die in het belang van beide partijen was. Deze atmosfeer werd trouwens nog verder bevestigd op de Europese Raad van maart 2001 in Stockholm, waar Poetin als eregast aanwezig was. Het gebeurde uiterst zelden dat een leider van niet-lidstaat werd uitgenodigd op de Raad (eerder wel al Mandela en Arafat), en dit betekende dan ook een erkenning van de status van Rusland als belangrijke staat.

2. Deelname van de volledige EU-structuur

Ten tweede brachten de EU-Russia Summits een interactie tussen Rusland en de verschillende EU-pijlers met zich mee. De EU werd op de topontmoetingen immers steeds vertegenwoordigd door de voorzitter van de Raad en de Europese Commissie en, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, Solana. Doordat de EU 'en block' aanwezig was op de summits, had men de mogelijkheid om er complexe onderwerpen te behandelen, waarbij beroep moest worden gedaan op de bevoegdheden van de drie pijlers. De Kaliningrad-kwestie was zo'n onderwerp. Voor deze kwestie moesten de bevoegdheden van de verschillende EU-pijlers worden aangesproken. In het Kaliningrad-dispuut zaten immers tal van problemen vervat, die binnen de EU een overleg tussen de communautaire en de intergouvernementele tak noodzakelijk maakten. De Kaliningrad-kwestie impliceerde immers problemen inzake handel, economie, justitie en binnenlandse zaken (grenscontroles en visumbeleid). Men kan dan ook stellen dat oplossen van de Kaliningrad-kwestie voornamelijk te danken is aan de samenstelling van de summits, die een coherent overleg dat verschillende beleidsdomeinen omvatte, mogelijk maakten. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke aanpak in het belang van beide partijen was. Ook bij de behandeling van andere onderwerpen was het ontegensprekelijk een voordeel dat alle bevoegde instanties van de beide partijen rond de tafel zaten. Onderwerpen zoals energie, externe en interne veiligheid economische samenwerking, konden allen op een pragmatische manier uitgewerkt worden dankzij de aanwezigheid van alle bevoegde echelons. Natuurlijk werd op het ene vlak meer vooruitgang geboekt dan op het andere, maar dat was voornamelijk te wijten aan de tegengestelde belangen tussen de EU en Rusland.

3. Soepele agenda-setting

Ten derde kon de agenda van EU-Russia Summits flexibel worden benaderd. De summit-agenda kon ad hoc worden samengesteld, en kon dus nog 'last minute' worden aangepast aan de specifieke noden van het moment.

Dit liet de deelnemers aan de summits toe kort op de bal te spelen.

Voorbeelden van de soepele agenda waren de summits kort na de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten, en deze van oktober 2002 in Moskou. Op de EU-Russia Summits van 3 oktober 2001 en 11 november 2001 in Brussel werd telkens op de deze gebeurtenissen geanticipeerd, en besteedde men er ruime aandacht aan de strijd tegen het internationaal terrorisme.

³⁸² BARANOVSKY, V., Russia's attitudes towards the EU: political aspects. Helsinki, Ulkopoliittinen instituutti, 2002, pp. 60-63

Maar het hoefden niet altijd bruuske handelingen van derde actoren te zijn die de summitagenda beïnvloedden. Zo was de Russische wrevel over de Kaliningrad-kwestie eind 2002 zo groot geworden, dat aandacht voor deze kwestie op de EU-Russia Summit van 11 november 2002 in Brussel absoluut noodzakelijk was.

4. Ter sprake brengen van ‘gevoelige’ thema’s

Gedurende de EU-Russia Summits kwamen een aantal onderwerpen aan bod die voor één van beide partijen ‘gevoelig’ lagen. Dit betekende dat het opwerpen van dit soort onderwerpen een zeker diplomatiek risico inhield.

De andere partij kon daar immers niet opgezet mee zijn. Toch moet dit risico gerelativeerd worden. De agendapunten werden steeds bij consensus opgesteld. Over de agenda was dus steeds een fiat vereist van elk van beide partijen. Bovendien waren de verklaringen altijd van die aard dat ze de aangesproken partij niet schoffeerde. Hetgeen evident was, het betrof immers een consensusdocument.

Voorbeelden van dergelijke onderwerpen waren de Tsjetsjeense oorlog en de persvrijheid, hoewel Rusland bij dit laatste onderwerp niet rechtstreeks werd aangesproken. Deze thema’s waren gevoelig voor Rusland omdat het geregeld kritiek van de internationale gemeenschap te slikken kreeg over mensenrechtenschendingen in Tsjetsjenië en het niet respecteren van de persvrijheid. Toch kwamen deze onderwerpen ter sprake op de EU-Russia Summits. Een eerste reden daarvoor kon zijn dat de verklaringen op de summits toch niet bindend waren (zie Hoofdstuk 1 en algemeen besluit). Een kritische verklaring over de oorlog in Tsjetsjenië of over het gebrek aan persvrijheid lag dan diplomatiek dan wel wat gevoelig, maar daar bleef het ook bij. Omgekeerd kon Rusland dan ook beloften maken, waar het niet aan gebonden was. Een mogelijke tweede reden was dat Rusland zich wel bewust was van de internationale kritiek, en een forum waar niet bindende verklaringen werden afgelegd, beschouwde als een ideaal platform om het onderwerp toch ter sprake te brengen.

Opvallend was wel dat Rusland veel meer dan de EU met kritiek op het intern beleid geconfronteerd werd. Nu waren de EU-uitbreiding en de kwestie-Kaliningrad zeker niet door de EU op de agenda geplaatst, maar behandeling van deze thema’s maakte wel duidelijk dat beide partijen belang hadden bij gezamenlijke besprekingen. De EU had bijvoorbeeld belang bij een sterk beveiligde buitengrens en moest daarvoor het thema EU-uitbreiding ter sprake brengen.

In geen enkele verklaring diende de EU zich echter te verdedigen voor intern beleid dat de eigen burgers zou schaden. De publieke opinie uitte nochtans meer dan eens kritiek op het ‘democratisch deficit’ bij de EU-instellingen...

Na het belang en de kenmerken van de EU-Russia Summits te hebben besproken, trachten we een balans op te maken van de inhoud.

Economische hervormingen en samenwerking waren het meest nadrukkelijk aanwezig op de agenda. Besprekingen daaromtrent resulteerden in het lanceren van het concept van de ‘Gemeenschappelijke Europese Economische Ruimte’ (GEER). Om de uitwerking van de GEER in goede banen te leiden, werd een High Level Group in het leven geroepen. Heel concrete invulling van deze GEER bleef echter uit en de GEER bleef een wat onduidelijk concept. De EU had in 2002 Rusland wel erkend als een volwaardige markteconomie en paste ten aanzien van Rusland de Meest Begunstigde Natie-clausule toe. Toch leek Russisch lidmaatschap van de WTO nog een noodzakelijke stap om de GEER een geloofwaardiger invulling te geven. Dit WTO-lidmaatschap was echter nog niet gerealiseerd. De EU, Ruslands belangrijkste handelspartner, gaf wel verbale steun aan Rusland omtrent lidmaatschap, maar daar bleef het ook bij.

De hervormingen in Rusland waren nog te gering om te kunnen overgaan tot een werkelijke economische integratie. De EU-Russia Summits bleken voorts niet altijd over de (drukkings)middelen te beschikken om Rusland daadwerkelijk aan te zetten tot verdere hervormingen.

De meest concrete en grootste verwezenlijking van de EU-Russia Summits was ongetwijfeld het vergelijk rond de Kaliningrad-kwestie. De negatieve gevolgen voor Rusland van de EU-uitbreiding in het algemeen, en de Kaliningrad-kwestie in het bijzonder had de relaties tussen de EU en Rusland danig verzuurd. De EU-Russia Summits bleken een ideaal forum te zijn om tot een akkoord te komen, en maakten in deze kwestie werkelijk het verschil. Op de Summit van 11 november 2002 in Brussel werd dit akkoord dan ook bereikt. Waarnemers waren van mening dat Rusland er meer water bij de wijn had moeten doen dan de EU. Zo moest Rusland toch instemmen met een visumregeling voor Kaliningrad en aanvaardde het een ‘terugname-overeenkomst’.

Op het vlak van energie hadden de topontmoetingen eveneens hun verdienste. Op een pragmatische manier werd er gestreefd naar samenwerking op een domein waarvan er sprake was van interdependentie. Zo werden er een aantal pilootprojecten opgezet rond rationeel energiebeheer in Rusland. Wegens de tegenstrijdige belangen tussen de EU en Rusland bleef een vergaande samenwerking echter uit. De EU betrachtte als grote afnemer immers zo laag mogelijke olie- en gasprijzen, terwijl Rusland natuurlijk een zo hoog mogelijke prijs wilde bekomen.

Op de summits toonde de EU zich verder bezorgd over het nucleair afval in Noord-West Rusland. In samenspraak met de 'Noordelijke Dimensie' en de Tacis-steun werden er daarom hulpprogramma's opgesteld. De vervuiling veroorzaakt door lekkende olie- en gaspijpleidingen werd niet behandeld op de summits. Was de EU te afhankelijk van deze grondstoffen om kritiek te leveren op de exploitatie ervan?

Op het vlak van veiligheid werd er op de summits op een pragmatische manier samengewerkt teneinde een 'ruimte van vrede, veiligheid en rechtvaardigheid' te creëren. Vooral informatie-uitwisseling en het visumbeleid stonden daarbij hoog op de agenda.

De regionale kwesties die aan bod kwamen op de summits (Kosovo, Kaukasus, India-Pakistan, Midden Oosten) maakten duidelijk dat geen van beide partijen voldoende invloed kon uitoefenen bij regionale geschillen. Telkens moesten zowel Rusland als de EU de overmacht van de Verenigde Staten tolereren.

Binnen de EU-Russia Summits werden er plannen gesmeed om het extern beleid (en de externe veiligheid) op elkaar af te stemmen. Ondanks de creatie van het concept van de 'Gemeenschappelijke ruimte van externe veiligheid' bleven de afspraken daaromtrent eerder vaag. Dit was niet verwonderlijk, gezien het gebrek aan eensgezindheid (ook al binnen de EU zelf) op het vlak van het extern beleid.

Wetenschap en onderwijs kwamen slechts heel zijdelings aan bod gedurende de summits, en vaak dan nog in het breder licht van economische samenwerking. Op vlak van wetenschap werd ondermeer een samenwerking tussen Galileo en Glonass vooropgesteld, teneinde een autonoom satellietnavigatiesysteem te kunnen creëren.

Ook op dit domein werd het concept van een gemeenschappelijke ruimte gelanceerd. Dit keer ging het om de 'Gemeenschappelijke Ruimte voor Onderzoek en Onderwijs (inclusief culturele aspecten)'. Een invulling van dit concept bleef echter uit.

Algemeen Besluit

Algemeen Besluit

In de voorbije twee hoofdstukken werden de EU-Russia Summits juridisch en politiek gewikt en gewogen. Zoals Hoofdstuk 1 duidelijk maakte, was de juridische basis van de topontmoetingen tussen Rusland en de EU eerder pover. De EU-Russia Summits steunden immers op het 'Partnerschap- en Samenwerkingsakkoord' (PSA) van 1994, dat eveneens gekenmerkt werd door een eerder zwakke juridische onderbouw. Het PSA had immers lang niet de (juridische) allure van een 'Europa-akkoord', en genoot niet de status van een associatie-akkoord. Binnen het PSA werd dus geen melding gemaakt van een eventuele toekomstige toetreding. Integendeel, Rusland werd door de EU elk perspectief op toetreding ontzegd.

Het PSA steunde voornamelijk op de artikelen 113 en 235 van het Verdrag van Maastricht. Deze artikelen hadden een uitgesproken handelskarakter (wel meer dan enkel dat), waardoor het PSA kon beschouwd worden als de opvolger van het 'Handels- en Samenwerkingsakkoord' dat de EG in 1989 met de Sovjetunie had gesloten.

Artikel 113 verwees naar artikel 128 dat het institutioneel kader binnen samenwerkingsakkoorden behandelde. Het PSA voorzag immers in een sterk uitgebouwd institutioneel kader. In feite kon dit worden beschouwd als de voornaamste verwezenlijking van het PSA: het opzetten van een duurzame, politiek-institutioneel dialoog tussen Rusland en de EU, en dit op verschillende niveaus.

Op het hoogste niveau van dit institutioneel kader stonden de zogenaamde EU-Russia Summits. Deze topontmoetingen vonden twee maal per jaar plaats en verzamelden de vertegenwoordigers van de Russische regering, de Europese Raad, de Europese Commissie en het GBVB.

Ook de EU-Russia Summits waren juridisch eerder zwak gefundeerd. Deze topontmoetingen steunden op Titel II (artikel 6-9) van het PSA. In Titel II werd de 'politieke dialoog' behandeld. Dit impliceerde dat men op de EU-Russia Summits niet in staat was tot het nemen van bindende beslissingen. Alle verklaringen en beslissingen waren, hoe belangrijk en politiek relevant ook, niet afdwingbaar.

Toch ontwikkelden de EU-Russia Summits een eigen politieke dynamiek, die de betekenis van het PSA, het akkoord waar de summits op steunden, zou overstijgen.

De EU-Russia Summits groeiden uit tot het belangrijkste politieke forum waar de hoogste echelons van de EU en Rusland elkaar konden treffen.

De internationale status van Rusland als grootmacht werd erkend door de summitformule, en – heel belangrijk – de drie pijlers van de EU waren er vertegenwoordigd. Daardoor kon men op de EU-Russia Summits vaak complexe problemen aanpakken. Problemen die de bevoegdheden aanspraken van de verschillende EU-pijlers.

Op de EU-Russia Summits konden allerhande onderwerpen (ad hoc!) aan bod komen, en werden ook 'gevoelige' onderwerpen niet geschuwd. Zo kwamen ondermeer de oorlog in Tsjetsjenië en de EU-uitbreiding aan bod.

Een aantal keren wist men op deze topontmoetingen tot een vergelijk te komen, waardoor het bestaan van deze EU-Russia Summits meer dan gelegitimeerd leek. De Kaliningrad-kwestie, die de relaties tussen de EU en Rusland verzuurde, was zo een onderwerp dat er meermaals aan bod kwam. Op de

topontmoeting van 11 november 2002 werd hieromtrent een akkoord bereikt. Vele waarnemers beschouwen dit vergelijk als de grootste verwezenlijking die werd bereikt binnen de EU-Russia Summits.

Binnen de halfjaarlijkse topontmoetingen werd ook gestreefd naar verdere samenwerking, en dit op verscheidene domeinen. Zo werd op de EU-Russia Summit van 30 mei 2003 vastgesteld dat men zou streven naar de vorming van vier 'Gemeenschappelijke Ruimtes', namelijk deze van 'Onderzoek, Onderwijs (en culturele aspecten)', van 'vrede, veiligheid en rechtvaardigheid' en van 'externe veiligheid'. De belangrijkste was echter de 'Gemeenschappelijke Europese Economische Ruimte'. Dit concept werd reeds ontwikkeld op de EU-Russia Summit van 17 mei 2001 in Moskou. Toch bleef de GEER een eerder vaag concept, waarbij het feit dat Rusland (nog) geen lid van de WTO was, verdere economische integratie toch wat in de weg stond.

Ook samenwerking op het vlak van energie en milieubeheer werd op de EU-Russia Summits verder ontwikkeld.

Beide partijen pleegden op de summits ook overleg over een aantal regionale kwesties zoals de Kosovo-crisis, het Indiaas-Pakistaans conflict en het Midden Oosten. De verklaringen hieromtrent maakten echter duidelijk dat geen van beide partijen serieuze druk kon uitoefenen op regionale kwesties, die desalnietemin de hele wereld in de ban hielden.

Ook werden er op de EU-Russia Summits stappen ondernomen om verder overleg te plegen op vlak van een gezamenlijk extern beleid. Dit overleg leverde echter niets op.

We kunnen echter concluderen dat ondanks de zwakke juridische ondersteuning, de EU-Russia Summits toch zijn uitgegroeid tot een existentiële factor in de relaties tussen de EU en Rusland.

Bijlagen

