
Vergaderjaar 2008–2009

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen

Nr. 859

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2008

Hierbij bied ik u aan een notitie over het Europese veiligheidsbeleid, in reactie op een verzoek van de Tweede Kamer, zoals gedaan tijdens het Algemeen Overleg op 10 september jl. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 849) van de vaste commissie voor Europese Zaken en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken over de Raad van Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 15 en 16 september jl.

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

Inleiding

Tijdens het Algemeen Overleg op 10 september jl. van de vaste commissie voor Europese Zaken en de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken over de Raad van Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 15 en 16 september jl. heeft de Tweede Kamer mij gevraagd om schriftelijk mijn visie uiteen te zetten op de ontwikkeling van het Europese veiligheidsbeleid, in het bijzonder tegen de achtergrond van de huidige discussie over de Europese Veiligheidsstrategie.

Hierbij treft u mijn antwoord. Ik beoog primair inzichten met u te delen over de wijze waarop in algemene zin het Europese veiligheidsbeleid zich verder zou moeten ontwikkelen. In het verlengde daarvan ga ik voorts meer specifiek in op een aantal actuele onderwerpen.

Kader

De Europese Veiligheidsstrategie vormt de grondslag voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, waaronder het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. De Europese Raad heeft op 14 december 2007 SG/HV Solana opgedragen de Europese Veiligheidsstrategie (hierna: EVS), die dateert uit 2003, te actualiseren. De Europese Raad heeft niet besloten de EVS te herzien. De inhoud van de EVS – analyse van dreigingen, strategische doeleinden en beleidsaanbevelingen – wordt in grote lijnen nog steeds onderschreven. In een addendum zullen nadere accenten worden gelegd ter versterking van de uitvoering van de strategie. Solana zal daarvoor voorstellen presenteren aan de Europese Raad van 12 en 13 december a.s. Nederland heeft eerder onder meer gepleit voor versterking van coherente inzet van instrumenten en verbetering van civiele en militaire samenwerking. Solana zal in zijn voorstellen meer aandacht vragen voor actuele onderwerpen als stabiliteit in onze buurlanden, nieuwe risico's als klimaat en energie en de trans-Atlantische relatie.

Op basis van een geactualiseerde EVS moet het Europese veiligheidsbeleid in de komende jaren verder worden ontwikkeld. Over die beleidsontwikkeling wil ik in deze brief enkele gedachten ontvouwen. Uiterst relevant daarvoor is de voortdurende verandering van context waarbinnen Europa het veiligheidsbeleid moet vormgeven. Ik vang deze brief aan met een korte analyse van deze veranderde context en sta daarbij stil bij ontwikkelingen in de VS, in multilateraal kader en in het Russisch-Georgische conflict, alsook de betekenis hiervan voor de positie van de EU. Tegen die achtergrond benoem ik elementen die mijns inziens van belang zijn om de positie en het veiligheidsbeleid van de EU te versterken. Zo bepleit ik dat Europa meer toe moet naar het strategisch verbinden van belangen en sneller dient te komen tot de definiëring van gemeenschappelijke belangen. Dit zogenoemd «strategisch verbinden» en «vergemeenschappelijken» van internationale belangen gebeurt in de praktijk reeds, maar mag mijns inziens systematischer en beduidend ambitieuzer worden toegepast. Ik richt me daarbij in het bijzonder op actuele onderwerpen zoals het EVDB, samenwerking met de Oostelijke buurlanden, de relatie met Rusland, Europese energiesamenwerking en de trans-Atlantische relatie. Op andere onderwerpen die veiligheid betreffen, zoals onder meer fragiliteit, ontwikkelingssamenwerking en voedselveiligheid ga ik hier niet specifiek in. Langs deze weg wil ik een beeld geven van korte en langere termijn ontwikkelingen die voor de vorming van het Europese veiligheidsbeleid van belang zijn. Het betreft uiteraard een momentopname.

De conclusie van mijn betoog is dat Europa zich in de afgelopen jaren sterker heeft geïmponeerd (gewonnen aan politieke geloofwaardigheid) en beter is geëquipeerd (ontwikkeling breed arsenaal aan instrumenten) om onze belangen te verdedigen op het wereldtoneel. Maar niet voldoende. Het is noodzakelijk die ontwikkeling met nieuwe en – eensgezinde – Europese impulsen voort te zetten. Primair omdat wij onze invloed op het wereldtoneel voor de verwezenlijking van onze doelen moeten vergroten. Voorts omdat er mondiaal steeds meer vraag is naar Europa voor de oplossing van internationale problemen.

Veranderde mondiale context voor de EU

Er hebben in mijn ogen verschillende ontwikkelingen plaatsgehad, die van wezenlijke invloed zijn op de positie en de beleidsmogelijkheden van de EU. Er is sprake van een trend, reeds gesignaleerd in de EVS van 2003, die zich doorzet.

Gewijzigd krachtenveld

In nog geen vijftien jaar hebben we op *staten niveau* een ontwikkeling gezien van het einde van de bipolaire wereld van de Koude Oorlog, via een periode van Amerikaanse dominantie naar een fase waarin de verwachting is dat economische en politieke macht en uiteindelijk mogelijk ook militaire macht verdeeld zullen worden over een bredere keten van actoren, in het bijzonder China, India en Rusland. Relevant is dat deze landen economische macht gebruiken om geopolitiek invloed aan te wenden en daarbij dikwijls niet dezelfde voorwaarden stellen op het gebied van mensenrechten en goed bestuur. Daarmee bieden zij een aantrekkelijk alternatief voor de westerse conditionele benadering. Maar ook in hun politieke benadering stellen deze machten zich anders op, met het recente Russisch-Georgische conflict als meest sprekende voorbeeld. Naast de opkomst van andere actoren, geldt dat onze bondgenoot de VS de laatste jaren in internationaal kader meer verzet heeft ontmoet.

Door technologische vernieuwingen hebben *non-staatelijke actoren* meer invloed gekregen op internationale ontwikkelingen. Dat heeft soms een positieve strekking, zoals in het geval van individuen die met enorme financiële middelen (Bill Gates) dan wel populair moreel gezag (Bob Geldof; Bono) een bijdrage willen leveren aan de oplossing van mondiale problemen (verbeteren gezondheidszorg; bevorderen democratie; armoedebestrijding). Tegelijkertijd zien we de toenemende dreiging van terroristische bewegingen, drugskartels en illegale wapenhandelaren die buiten de controle van staten opereren.

In de derde plaats is de *internationale structuur* verder onder druk komen te staan. Een algemeen probleem is dat veel landen menen dat de instituties, zoals de VN Veiligheidsraad, geen goede weerspiegeling geven van de internationale verhoudingen. In het bijzonder valt op dat met de verandering naar een meer multipolaire wereld (consensus) besluitvorming steeds moeilijker wordt. Daarmee ontstaat er ook een tendens om via ad hoc coalities, buiten multilaterale kaders, internationale problemen op te lossen. In Europees (OVSE) en Trans-Atlantisch (NAVO) verband komt Europa bovendien een steeds meer assertief Rusland tegen. Moskou handelt op verschillende onderwerpen vanuit andere belangen (invloedsferen) en met een andere benadering (nulsom). Dat maakt besluitvorming over veiligheidspolitieke onderwerpen in OVSE (o.a. bevroren conflicten) moeilijker en beleidslijnen van NAVO (Euro-Atlantische integratie van Oekraïne en Georgië) politiek in toenemende mate contentieus.

Toegenomen onzekerheid

Er is een contrast waar te nemen tussen mondiale economische integratie en politieke fragmentatie. Globalisering verbindt economie, communicatie, technologie en sociale voorzieningen. Tegelijkertijd worden religieuze en politieke polarisatie er eenvoudiger door gemaakt. Er zijn nieuwe veiligheidsdreigingen bijgekomen zoals terrorisme en de verspreiding van massavernietigingswapens. En er zijn nieuwe risico's ontstaan, bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverandering, energievoorzieningszekerheid en falende staten. De wereld is onzekerder geworden. Dit besef is sinds 2003, ook deze weken als gevolg van de financiële crisis, toegevoegd.

Rusland

De vraag dringt zich in dit kader op of deze mondiale context door het optreden van Rusland in Georgië substantieel is veranderd. Naar ik meen minder dan men op het eerste oog zou vermoeden. Paradoxaal genoeg verschaft dat optreden eerder zekerheid dan onzekerheid. Het is een harde en, in de manier waarop, zeer onaangename bevestiging van ons vermoeden: Rusland bereid met alle beschikbare middelen zijn rode lijnen te verdedigen. De wereld wordt er niet door op zijn kop gezet. Wel moeten we ervan doordrongen zijn dat dit conflict een duidelijke bevestiging is van een andere houding van Rusland. We staan voor een enorme opgave te komen met een Europees antwoord, gestoeld op een Europese benadering en belangen. Daarbij moeten we onze benadering van Rusland herzien. Geografisch, historisch en cultureel zijn we onlosmakelijk met Rusland verbonden; de vraag is op welke wijze we de Europese en Russische belangen kunnen laten convergeren en we Rusland een plaats kunnen geven in internationale verbanden en daarmee tot een medeverantwoordelijke partner maken.

Het is bepaald wenselijk daarover de komende tijd binnen de EU diepgaand met elkaar te spreken. Maar voordat ik daarop inga, wil ik kort een nadere duiding geven van de positie van Europa op het gebied van veiligheid.

Waar staat Europa?

In een tijd dat politieke polarisatie (opkomst machten), fragmentatie (religieuze scheidslijnen) en desintegratie (opkomst falende staten) gestalte kreeg, heeft de EU een fase van verdere integratie en Europa een fase van verdere stabilisatie doorgemaakt. Kenmerkend voor de ontwikkeling binnen de EU in deze fase is dat interne integratie de externe slagkracht ten aanzien van veiligheidsdreigingen voornamelijk heeft versterkt. Verschillende elementen hebben daarbij een rol gespeeld.

Met het opschuiven van de grenzen van de EU zijn ook het blikveld en de uitdagingen van Europa verruimd. Voornamelijk de nieuwe EU-lidstaten hebben de betrokkenheid van de EU met de buurlanden geïntensiveerd. De EU is, mede omdat met de EU-uitbreiding de stabilisatie in Europa toenam, nadrukkelijker en met succes buiten de Europese grenzen opgetreden om risico's te beperken (o.a. conflictbeheersing in Afrika) en om kansen te benutten (zoals in China). Europa heeft fors bijgedragen aan het bevorderen van stabiliteit en de versterking van de internationale rechtsorde. Verder zijn interne en externe veiligheid meer met elkaar verbonden. In de afgelopen jaren hebben bestuurlijke en justitiële autoriteiten binnen het raamwerk van het Verdrag van Nice steeds meer samengewerkt bij de grensoverschrijdende opsporing en internationaal inlichtingenwerk om mensenhandel, terrorisme en (belasting-)fraude te bestrijden. Doordat de

EU op deze terreinen meer geïntegreerd optreedt in samenwerking met derde landen (VS, Rusland) kunnen we op dit moment ook beter inspelen op dreigingen van buitenaf. Ook het EVDB heeft een sterke ontwikkeling doorgemaakt. In de afgelopen vijf jaar heeft de EU – binnen én buiten Europa – 21 operaties uitgestuurd, 5 militaire en 16 civiele operaties. De EU-lidstaten hebben zich met de militaire en civiele *Headline Goals 2010* gecommitteerd aan verdere versterking van de Europese capaciteiten. Met de EVS heeft de EU zijn politieke ambities ten aanzien van het EVDB bevestigd. De ontwikkeling van het EVDB kan niet los worden gezien van de samenwerking met de NAVO. Zij treden steeds meer naast elkaar op. Dat is ook zichtbaar in operaties. In Kosovo zorgen KFOR en EULEX voor stabiliteit en opbouw. De NAVO en de EU zetten zich verder steeds meer in voor hervormingen in de veiligheidssector, waarbij ze zich samen richten op training van militairen en defensiehervormingen en op de opbouw van justitiële en politie sectoren.

Maar de EU blijft kwetsbaarheden houden en het veiligheidsbeleid is niet altijd voldoende effectief. Dat heeft zowel met de interne werking van de EU zelf te maken als met externe factoren. Zo blijft het voortdurend een opgave om de belangen van de 27 EU-lidstaten te verenigen tot een algemeen Europees belang. We zien dat bijvoorbeeld in de discussie over capaciteiten voor het EVDB, maar bijvoorbeeld ook bij de ontwikkeling van een Europees energiebeleid. Verder hebben we te maken met kritiek vanuit de samenleving op het functioneren van de EU. We moeten bij de vorming van Europees beleid nadrukkelijk rekening blijven houden met de burger; in het bijzonder door in overleg te blijven met de burgers over de wijze waarop we Europese problemen moeten oplossen. Ook is de kwetsbaarheid het gevolg van de hierboven beschreven veranderde mondiale context: externe factoren als meer machtige spelers, meer ongrijpbare spelers en dreigingen die ons sneller dan voorheen raken. De verandering van context is onevenredig veel sneller gegaan dan de respons van de EU. Het is complexer om grip te houden en invloed te krijgen.

En daarover willen we het met elkaar in de EU hebben in de discussie over de EVS en daarna bij de beleidsvorming: hoe verwezenlijken we doeleinden zoals geformuleerd in de EVS. Hieronder geef ik daarvoor enkele algemene inzichten.

EU: meer «strategische verbinding» en «vergemeenschappelijking» nodig

Voor het maken van Europees veiligheidsbeleid heeft de veranderde context twee significante gevolgen. Er is geen land, noch een (multilaterale) instelling die bij machte is om huidige of toekomstige internationale problemen eigenstandig op te lossen. Verder is er geen dreiging of conflict dat met uitsluitend één instrument het hoofd kan worden geboden. De voorbeelden zijn inmiddels legio (Afghanistan, Irak, Soedan, klimaat).

Internationale samenwerking en een geïntegreerde benadering van veiligheidskwesties zijn meer dan ooit een *conditio sine qua non* voor het maken van veiligheidsbeleid. Ik meen dat we, in reactie daarop, niet alleen onze instrumenten (diplomatie, militair, ontwikkelingssamenwerking, handel) geïntegreerd moeten inzetten, zoals we doen in Afghanistan, maar dat we die inzet nadrukkelijker plaatsen in een breed kader van strategische belangen en doelen. We moeten op Europees niveau meer werken aan de «strategische verbinding». Zo moet klimaat met energie-veiligheid en voedsel worden verbonden. En politieke stabilisatie van Oekraïne met economische kansen voor Europees bedrijfsleven in die markt. Energiesamenwerking van Europa in de Kaukasus en Centraal-Azië

(o.a. Nabucco) moet met politieke en economische betrokkenheid van de EU met deze regio's worden verbonden. De inzet van een EVDB-missie moet worden verbonden met strategische regionale belangen en met andere beleidsinstrumenten zoals ontwikkelingssamenwerking of bijvoorbeeld met een belang van beperking van migratie uit een bepaalde regio. Economische samenwerking met China moet met milieu worden verbonden.

We moeten, met andere woorden, met het Europese veiligheidsbeleid meer totaalvoetbal spelen, niet alleen door coherente inzet van instrumenten, maar juist ook door strategische belangen nadrukkelijker te verbinden. We doen dit al. We maken dikwijls goede koppelingen tussen instrumenten en belangen. Zoals inzake non-proliferatie met een actieplan inzake massavernietigingswapens (preventie), het optreden van de EU3+3 inzake Iran (diplomatie en prikkels) en sanctiebeleid (strafmaatregelen EU-lidstaten). Maar we zouden dat meer conceptueel kunnen toepassen en minder incidenteel.

Daarbij is het, dat is mijn tweede punt, van groot belang dat we bij de beleidsvorming sneller komen tot de definiëring van een gemeenschappelijk Europees belang. In het bijzonder gaat het dan om een Europees belang dat niet de laagste gemene deler weerspiegelt: een *race-to-the-bottom* met een premie voor gebrek aan ambitie. De uitdaging blijft om in te spelen op de veranderde context, waarin «*interests have gone global*», door onderling en als EU met derden niet alleen vanuit eigen nationale belangen te handelen. Ik noem dat de «vergemeenschappelijking» van onze interne EU-belangen en de belangen die wij met derden hebben. Een goed voorbeeld daarvan is dat EVDB-missies nog sneller van de grond moeten kunnen komen. Door daarin te investeren op nationaal niveau, worden verschillende Europese en regionale veiligheidsbelangen dichter bij elkaar gebracht.

De kerngedachte van het Europese integratieproces is dat gemeenschappelijke belangen en oplossingen dikwijls nationale belangen het best dienen. Europa dient die gedachte, op basis waarvan we al zestig jaar werken, nadrukkelijker op mondiaal niveau vorm te geven. In mijn ogen moet een geïntegreerde benadering gedreven door gemeenschappelijke belangen het risico van een potentiële afkalving van de internationale rechtsorde en het multilaterale stelsel tegengaan en voorkomen dat we vervallen in een strijd van (opkomende) machten en een terugkeer naar nationalisme. Europa moet binden – daar ligt onze winst.

Met onder andere deze elementen van strategische verbinding en vergemeenschappelijking van belangen moet de EU mijns inziens het Europese veiligheidsbeleid op actuele onderwerpen nader vormgeven. Ik ga daarop hieronder in.

Europees veiligheidsbeleid: actualiteiten

Voor een versterking van het Europese Veiligheidsbeleid is het van groot belang dat de beschikbare instrumenten effectief en coherent kunnen worden ingezet. Ik richt mij in dat licht hierna eerst op het EVDB als instrument van het GBVB. Vervolgens richt ik mij op actuele beleidsinhoudelijke onderwerpen die voor de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid van belang zijn.

EVDB

De mate waarin betrokkenheid van Europeanen (EU-lidstaten en NAVO-bondgenoten) bij de oplossing van crises en conflicten wordt gevraagd,

zal de komen jaren naar verwachting toenemen. Ons doel moet zijn om de veiligheidsrisico's preventief te minimaliseren en onszelf zodanig te positioneren dat wij snel en effectief kunnen optreden als crises optreden. Na de eerste fase van ontwerp van de institutionele arrangementen voor het EVDB en de daaropvolgende uitrol van operaties, moet het EVDB nu naar een hoger plan worden getild. Drie elementen zijn daarbij in het bijzonder van belang. Ten eerste, hoe versterken we een geïntegreerde benadering van de EU, waaronder de capaciteiten, in de nieuwe veiligheidscontext? Ten tweede, welke strategische keuzes maken we bij inzet van missies? En ten slotte hoe verbeteren we de samenwerking met de NAVO? De Franse voorstellen geven een goede aanzet om het EVDB naar een hoger plan te trekken. Ik heb hiervoor al uitdrukkelijk mijn steun uitgesproken en het belang van versterking van het EVDB bepleit (Zie Kamerbrief van 28 augustus jl.). Meest recent is een voorstel van het Franse EU-voorzitterschap voor een nieuwe EU civiel-militaire strategische planningscapaciteit binnen het Raadssecretariaat. Dit voorstel beoogt meer synergie en continuïteit te brengen in de civiel-militaire planning van EVDB-missies en komt daarmee in grote lijnen overeen met de Nederlandse inzet voor versterking van civiel-militaire samenwerking. SG/HV Solana zal dit voorstel uitwerken voor de Europese Raad van december. Nederland acht het van belang dat niet alleen de planning van missies wordt verbeterd, maar ook een efficiënte uitvoering van de missies wordt bevorderd. De EVDB-voorstellen van Frankrijk moeten in relatie worden gezien tot de intentie van Frankrijk terug te keren in de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO. Beide ontwikkelingen versterken mijns inziens elkaar en daarmee de rol van Europa op veiligheidsbeleid.

Oostelijke Buurlanden

Instabiliteit in Europa, zoals nu in Georgië, heeft veel nadelen. In de eerste plaats voor de burgers van de desbetreffende landen zelf. Zij lopen kans op ontwikkeling mis. Daarnaast voor de EU-lidstaten. Zij genieten niet de voordelen die economische samenwerking kan meebrengen («gederfde inkomsten»). En zij moeten veel politieke inspanningen leveren en financiële kosten maken om stabiliteit terug te brengen. Die inspanningen kunnen niet elders, in regio's waar weer andere dreigingen zijn die we moeten aanpakken, worden geleverd en die financiële bijdragen kunnen niet elders worden geïnvesteerd. Ons bereik wordt er in zekere zin kleiner door; in een tijd van mondiale dreigingen is dat geen wenselijke ontwikkeling. Dat bedoel ik ook met «verbinden». Daarom moet worden voorkomen dat de gebeurtenissen in Georgië de regio in een negatieve spiraal brengen. De EU dient daar zo nodig extra inspanningen voor te leveren – voor onze veiligheid en die van hen.

Als het over extra inspanningen gaat, wordt in Europees verband en door derden (onder meer de VS) dikwijls automatisch aan (perspectief op) toetreding gerefereerd. Dat bedoel ik niet en ik hecht eraan daarop nog eens expliciet in te gaan. Uitbreiding heeft betrekking op integratie van Europese landen in de EU-structuur en de EU-instellingen. Stabilisatie kan ook door in te zetten op het moderniseren van landen. Te vaak wordt het argument gehanteerd dat modernisering alleen met (perspectief op) toetreding kan. Dat is een oneigenlijk argument. Daardoor lopen we het risico dat we in Europa in een spagaat raken: de een vraagt om uitbreiding, de ander is hierop tegen en in de tussentijd vergeten desbetreffende landen te moderniseren. Dat is het slechtste van twee werelden – voor iedereen. Ik wil die impasse doorbreken: integratie door middel van uitbreiding is in deze fase niet aan de orde voor de nabuurschapslanden (zoals de regering stelde in de brief over het Nabuurschapsbeleid van 1 juli 2008). Tegelijkertijd wil ik, alhoewel de verantwoordelijkheid daar-

voor in de eerste plaats bij betrokken landen zelf ligt, dat Nederland zich – nog meer – inspant om deze regio te (laten) moderniseren.

Mijn oogmerk hierbij is dat we deze regio naar een Europees niveau tillen: sociaaleconomisch solide samenlevingen gebaseerd op een sterke rechtsorde. Vanuit deze basis worden deze landen aantrekkelijker voor zichzelf (minder prikkels voor separatistische tendensen), aanvaardbaarder voor Rusland (minder nadruk op «inlijven» bij EU, minder focus op invloedssferen) en aantrekkelijker voor de EU (economische kansen en gelijke principes). We moeten toe naar een ruimte waarin zowel het EU-acquis (vrije markt/*level playing field* en *rule of law*) als veiligheid (conflictbeheersing, terrorismebestrijding, bescherming pijpleidingen) convergeren. Ik meen dat we daarmee, juist door de ontwikkelingen nu niet in het kader van EU-uitbreiding te plaatsen, onze belangen onderling, met de regio én met Rusland vergemeenschappelijken. En daar moeten we uiteindelijk heen. In dat licht zal Nederland zich constructief opstellen ten aanzien van de voorstellen die de Europese Commissie in november zal presenteren voor een Oostelijk partnerschap met de zes oostelijke partners van het Europese Nabuurschapsbeleid. Wij spraken daar reeds over tijdens het Algemeen Overleg over het Nabuurschapsbeleid van 9 oktober jl.

Rusland

Rusland heeft ons met het excessieve optreden in Georgië verrast. We weten nu beter waar we aan toe zijn. Voor Nederland blijft volledige Russische implementatie van het zes-puntenakkoord, inclusief de nadere precisering hiervan op 8 september, bepalend voor de EU-betrekkingen met Rusland. Ik ga daar in dit bestek niet verder op in. Ik wil over die horizon heen kijken.

De kwaliteit van de relatie met Rusland is van invloed op onze economie; de stabiliteit van Europa en op belangrijke veiligheidspolitieke onderwerpen (Iran). De relatie met Rusland moet in een nieuw perspectief worden geplaatst, gebaseerd op een andere benadering en een andere politieke strategie. We moeten Rusland minder de les lezen over hoe zij hun maatschappij inrichten; maar hen veel meer en nadrukkelijker kennis laten nemen van en soms ook confronteren met de voordelen van de wijze waarop wij onze samenleving hebben ingericht. Minder zeggen wat zij moeten doen; meer de kracht van onze samenleving en grondbeginselen als democratie, rechtsorde en respect voor mensenrechten tonen. Dat moet gemeenschappelijke grond creëren. In mijn brief aan de Eerste Kamer van 23 oktober jl., naar aanleiding van het AIV-advies «over de samenwerking tussen de EU en Rusland», bepleit ik daarom een «realistisch partnerschap» tussen de EU en Rusland. Bij die benadering kunnen er in mijn ogen verschillende lijnen worden uitgezet die elkaar verbinden en versterken.

In de eerste plaats dient de economische samenwerking te worden versterkt. Niet alleen als doel op zich, maar vanuit een conceptuele gedachte van incorporatie. Investeringen van Rusland in onze economie dienen te geschieden op basis van onze markten juridische principes. Overheden moeten die investeringen stimuleren en de principes helpen te garanderen. Hetzelfde geldt voor Europese investeringen in Rusland. Langs deze weg incorporeren we Russische bedrijven in ons systeem van zaken doen en maken we de voordelen van het Westerse marktgeoriënteerde systeem in de Russische samenleving inzichtelijk. Een meer marktgebaseerde Russische economie kan positieve impulsen geven aan politieke hervormingen. Dat kan worden versterkt met sociaaleconomische en rechtstatelijke programma's van de EU en EU-lidstaten die met maat-

schappelijke organisaties worden opgezet. De EU moet naar mogelijkheden zoeken deze verbinding tussen economische en politieke hervormingen verder te stimuleren.

Verder dient de voortgang van politieke en sociaaleconomische ontwikkeling van onze wederzijdse buurlanden niet alleen als een op zich zelf staand belang (stabilisatie Europa) te worden gezien, maar ook als een strategisch belang in relatie tot de betrekkingen van de EU met Rusland. Politiek stabiele en sociaaleconomisch dynamische samenlevingen aan de grenzen van Rusland kunnen een positieve uitwerking hebben op interne maatschappelijke hervormingen in Rusland. Dat zet Rusland op een constructieve manier onder druk om meer op basis van gemeenschappelijke principes met Europa te werken.

In de derde plaats zou op veiligheidspolitiek gebied de samenwerking moeten worden versterkt. We hebben dikwijls gedeelde belangen. Ik denk bijvoorbeeld aan meer betrokkenheid van Rusland bij EVDB-missies (zoals recente levering helikopters aan missie Tsjaad) en meer samenwerking op het gebied van terrorisme, georganiseerde misdaad en piraterij. In dat licht ben ik ook benieuwd wat President Medvedev precies voor ogen heeft met een veiligheidspact, zoals door hem bepleit. Op voorhand benadruk ik dat een dergelijk pact niet de trans-Atlantische veiligheidsrelatie in het geding moet brengen. Het voorstel van President Medvedev biedt een opening om de agenda met Rusland te verbreden en economische samenwerking, politieke ontwikkelingen en veiligheidspolitieke dialoog in onderlinge samenhang te bezien. Uitgangspunt van een Europees veiligheidsarchitectuur is respect voor territoriale integriteit en internationale rechtsorde. Er moet worden afgezien van invloedsferen. Op alleen die basis kunnen en moeten we bouwen aan een raamwerk met onder meer regelingen voor conventionele ontwapening, strijd tegen terrorisme en proliferatie van massavernietigingswapens, Rusland als geprivilegieerd partner in EVDB verband en verdere ontwikkeling van samenwerking in de NAVO-Rusland Raad.

De EU moet deze lijnen – incorporeren private sectoren (economisch), exporteren sociaaleconomische en politieke stabiliteit naar regio (politiek) en bevorderen van de dialoog over veiligheid – sterker bij elkaar brengen in een Europese politieke strategie. Daarmee vergroten we mijns inziens de kans op een constructieve relatie. Veel meer dan wanneer het leveren van kritiek, dat bij tijd en wijle nodig zal blijven, en opleggen van onze visies de boventoon voeren. Dit zal niet eenvoudig gaan. Rusland zal, vanuit de perceptie van de herwonnen macht op het internationale toneel, blijven proberen de relatie op eigen termen vorm te geven. EU-eenheid is daarom van groot belang.

Energie

Eerder heb ik al gepleit voor een meer overtuigend Europees energiebeleid. Uitgangspunt is dat we onze toekomstige energievoorziening moeten veiligstellen op een wijze waarop het milieu zo min mogelijk schade wordt toegebracht. Daarom moeten we ons richten op de ontwikkeling van alternatieve schonere energie. Maar de investeringen in onder andere wind, zon, biobrandstoffen en ook nucleair zullen niet genoeg zijn om tijdig aan de toenemende vraag naar energie te voldoen. De toevoer van olie en gas blijft nodig om onze economie draaiende te houden. Vooral de Europese gasvraag zal naar verwachting stijgen. En om de toevoer van gas naar Europa te vergroten moeten we de aanvoer diversifiëren. Dat vermindert afhankelijkheid; bevordert mededinging op de gasmarkt en vergroot tevens onze politieke en economische betrokkenheid met andere regio's zoals de Kaukasus, Centraal-Azië en Noord-Afrika. De kracht zit hier

dus wederom in de verbinding van verschillende strategische belangen. De EU moet hiervoor een sterker extern energiebeleid ontwikkelen en in het bijzonder een nauwere dialoog voeren met onder andere het bedrijfsleven over de rol die EU-lidstaten kunnen spelen bij infrastructurele projecten die diversificatie van aanvoer uit verschillende regio's kunnen stimuleren. Synergie van overheid (wegnemen beperkingen) en bedrijfsleven (benutten investeringsmogelijkheden in genoemde regio's) zou meer aandacht moeten krijgen.

Trans-Atlantische relatie

De trans-Atlantische relatie blijft voor Europa van wezenlijk belang. Dat komt primair doordat we ons beleid stelen op gemeenschappelijke waarden van democratie en internationale rechtsorde. Dit impliceert niet dat we ook altijd een gelijk wereldbeeld of gelijke belangen en prioriteiten hebben. Daar komt bij dat, zoals ik eerder beschreef, de traditionele positie van de VS als dominante macht is veranderd en Europa en de VS zich steeds meer op hetzelfde speelveld begeven. Dat heeft gevolgen voor de wijze waarop de VS en Europa met elkaar om moeten gaan. Meer concreet betekent het dat de VS meer rekening zal moeten houden met Europese opvattingen en belangen, maar omgekeerd ook meer mag verwachten van een gelijkwaardiger Europa, zowel op politiek vlak als ook wat betreft effectief militair vermogen. Met het oog op de Amerikaanse presidentsverkiezingen is het nodig dat we ons goed voorbereiden op de dialoog met de VS. Wij zijn daar binnen de EU al mee aan de slag. We moeten daarbij gemeenschappelijke grond hervinden. Dat maakt onze posities op het internationale toneel sterker. Ik verwacht een grote mate van bereidheid aan Amerikaanse zijde onze belangen en prioriteiten serieus te nemen ten einde de trans-Atlantische samenwerking te versterken. Wij van onze kant dienen bereid te zijn rekening te houden met Amerikaanse belangen. Ik verwacht dat de volgende Amerikaanse Administratie het overleg met Europa wil voortzetten over vooral Rusland, Afghanistan, Irak, Iran, Midden-Oosten en de toekomst van de NAVO. Europa moet daar mijns inziens onderwerpen aan toevoegen als verstevigen internationale rechtsorde (*rule of law*; mensenrechten; juridisch raamwerk voor terrorismebestrijding), het belang een evenwichtige inzet van civiele en militaire middelen in crisisoperaties, betere bestuur van het mondiale financiële stelsel, een klimaat/energie dialoog, en het verstevigen van het multilaterale kader. Dat is geen limitatieve lijst. Kern is dat we in een dialoog eerst visie, wereldbeeld, benadering en gemeenschappelijke grond afstemmen en het onderlinge vertrouwen op die punten verder verstevigen. Ik zie ernaar uit die dialoog straks met een nieuwe Administratie te voeren.

Een zeer gunstig moment om wederzijdse bereidheid en eensgezindheid op veiligheidsbeleid naar buiten toe te benadrukken is de NAVO-top in Straatsburg (april 2009). De top markeert het 60-jarig bestaan van de NAVO en is een eerste gelegenheid om kennis te maken met de nieuwe Amerikaanse President. De verwachting is bovendien dat Frankrijk mogelijk terugkeert in de militaire structuur van het Bondgenootschap. Met het oog hierop zal in Straatsburg een politieke verklaring (de zogenoemde *Declaration on Alliance Security*) worden aangenomen. In mijn ogen moet deze verklaring de gezamenlijke waarden die de basis van het Bondgenootschap vormen opnieuw bevestigen en duidelijk maken waar de NAVO voor staat in de complexe en constant veranderende wereld van nu. Dit kan niet los worden gezien van de strategische dialoog die de EU met de VS zal voeren. We moeten niet alleen instrumenten en strategische belangen verbinden, maar ook de inzet in internationale fora als EU en NAVO. Ik heb het dan niet alleen over EVDB-missies en NAVO-operaties die elkaar aanvullen (Kosovo). Het gaat dan bijvoorbeeld ook om moge-

lijke aanleg van alternatieve energieroutes in EU-kader en mogelijke (militaire) bescherming van die infrastructuur door de NAVO. Of om een initiatief dat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in NAVO en EU hebben gedaan om een *Europees* capaciteitstekort van helikopters op te heffen.

Slot

Het Europese veiligheidsbeleid zal zich de komende tijd blijven ontwikkelen, door initiatieven van binnen uit en als gevolg van externe factoren. Nederland heeft in die ontwikkeling tot op heden een actieve rol gespeeld, of het nu gaat om deelname aan EVDB-missies binnen én buiten Europa of om het initiëren van beleidsvoorstellen. Die lijn wil ik, tegen de achtergrond van de hiervoor gegeven algemene inzichten, voortzetten. Daarbij is realisme uiteraard geboden – de totstandkoming van een Europees energiebeleid of een politieke Rusland strategie gaan niet over één nacht ijs en vergen een enorme inspanning. Maar er is vooral ook ambitie nodig om de Europese veiligheidsbelangen te verwezenlijken. Europa is een noodzakelijke voorwaarde voor Nederland om zijn belangen in de wereld te kunnen behartigen: we kunnen niet zonder. Europa bepaalt de plaats van Nederland in de wereld. De Europese Unie is er om onze waarden, ons model, te verdedigen in een veranderende wereld. Alleen de stem van de Unie als verzameling van 27 lidstaten zal worden gehoord op het wereldtoneel. We zullen de Europese Unie sterk moeten maken door niet alleen te investeren in de instrumenten en capaciteiten voor de uitvoering van het Europese veiligheidsbeleid, maar ook door internationale belangen strategischer te verbinden en te vergemeenschappelijkten. Meer dan we nu al doen.