



TER ONDERTEKENING

Aan de Minister

5.1.2.e

Directoraat-generaal
Energie, Telecom &
Mededinging

Auteur

5.1.2.e
T 5.1.2.e
5.1.2.e @minez.nl

Datum

11 maart 2015

Kenmerk

DGETM / 15035163

nota

Brief aan Tweede Kamer: gas uit Rusland

Kopie aan

5.1.2.e

Bijlage(n)

2

Parafenroute

Digitaal akkoord 24-03-2015Digitaal akkoord 13-3-2015

Paraaf

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

Medeparaaf

Medeparaaf

Medeparaaf

BBR paraaf akkoord 24-03-2015

5.1.2.e 512e

Aanleiding

Het verzoek van het lid van de Tweede Kamer mevrouw Van Veldhoven om een toelichting te krijgen op uw uitspraken over de import van extra gas uit Rusland. U heeft deze gedaan in een interview met het Algemeen Dagblad dat op 3 maart jl., aan de vooravond van het debat over het OVV-rapport, is gepubliceerd.

Advies

U kunt bijgaande brief ondertekenen.

Kernpunten

In uw brief aan de Tweede Kamer geeft u het volgende aan:

- Het versneld verminderen van de gasproductie uit Groningen betekent niet dat daarmee ook de gasconsumptie zal dalen. Dit betekent dat gezocht zal moeten worden naar andere bronnen van gas, want op korte termijn is dit niet op te lossen met duurzame energie, zoals ook blijkt uit de cijfers die ECN t.b.v. de Nationale Energieverkenning 2014 heeft opgesteld. Gasverbruikers blijven gas nodig hebben.
- Andere bronnen van gas zijn binnen Nederland, in de ons omringende landen en in Noorwegen niet voorhanden. Dit maakt dat er twee alternatieven zijn: LNG en gas uit Rusland. LNG komt echter slechts mondjesmaat naar Noordwest-Europa aangezien aanbieders/producenten in Azië een betere prijs kunnen maken. Blijft over gas uit Rusland.
- Het zijn marktpartijen die gas in- en verkopen. Dat doen zij op de Nederlandse handelsplaats, de Title Transfer Facility (TTF) of op een buitenlandse handelsplaats. Ook kunnen zij ervoor kiezen om rechtstreeks met elkaar te handelen. Partijen zijn daarin vrij, de Nederlandse overheid

Ontvangen BBR

- 2 APR. 2015

25 MAART 2015 - 31/3

heeft daar geen zeggenschap over en handelt ook niet zelf in gas. Weliswaar is de overheid als aandeelhouder betrokken bij de in- en verkoopcontracten van GasTerra, maar ook dan zijn we zelf geen directe partij in de handelsactiviteiten.

- Nederland heeft net als de ons omringende landen en in lijn met de vigerende Europese wet- en regelgeving, een open gasmarkt en gassysteem waar een ieder die dat wil gas naar toe mag en kan brengen. Omdat daarbij gas uit verschillende bronnen en van verschillende aanbieders/producenten met elkaar wordt vermengd en het gas een groot aantal keer (op de TTF ca. 20 keer), vaak anoniem en in steeds wisselende hoeveelheden wordt verhandeld alvorens daadwerkelijk levering plaatsvindt, is ook niet (meer) te achterhalen uit welke bron en van wie het gas dat uiteindelijk wordt verbruikt afkomstig is.
- Verder geldt dat de Nederlandse overheid geen mogelijkheden heeft om direct in te grijpen in de contractuele relaties die marktpartijen op de gasmarkt met elkaar aangaan, bijvoorbeeld door het aangaan van overeenkomsten met aanbieders of producenten uit bepaalde landen te verbieden dan wel op te leggen. Op het moment dat we dat zouden doen handelen we in strijd met Nederlandse en Europese wet- en regelgeving.

5.1.2e

directie Energiemarkt



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Aan de minister van Economische Zaken

Den Haag, 3 maart 2015

Kenmerk: 2015Z03738

Geachte heer Kamp,

Met deze brief breng ik u het verzoek van het lid Van Veldhoven over zoals dat is gedaan in het ordedebat van heden.
Het stenografisch verslag inzake dit verzoek treft u bijgaand aan.

Met vriendelijke groet,

Anouchka van Miltenburg
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

Het woord is aan mevrouw Van Veldhoven.

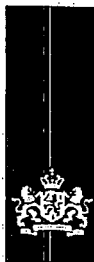
Mevrouw **Van Veldhoven** (D66):

Voorzitter. Ik heb voor de regeling van werkzaamheden het verzoek om een brief aangemeld vóór het debat van vanavond, maar die brief hoeft er niet vanavond al te zijn. Minister Kamp heeft uitspraken gedaan over de import van extra gas uit Rusland. Het lijkt mij goed als we een nadere toelichting krijgen op wat hij daar precies mee bedoelt, maar dat hoeft niet betrokken te worden bij het debat van vanavond. Ik zal dit gewoon in de procedurevergadering inbrengen, want het lijkt me wel belangrijk om helderheid te krijgen.

Mijn tweede verzoek is om te kunnen stemmen over de moties die worden ingediend bij het VAO Energieraad.

De **voorzitter**:

Dat betekent dat er morgen na de lunch ook extra stemmingen zijn, vanwege de Energieraad. U hebt ook gesproken over de brief. Ik zal daarom het stenogram van dit gedeelte van de vergadering doorgeleiden naar het kabinet.



Rijksvoorlichtingsdienst
Ministerie van Algemene Zaken

Selectie

Ochttendeditie - 26737
Dinsdag 03 maa 2015

Afdeling CAR (RD)
Voor intern gebruik

Volkskrant, de 03-03-2015

Kamp biedt Groningen excuses van kabinet aan Minister: spijt over onvoldoende aandacht voor veiligheid

Van onze verslaggever
Jurje van den Berg

GRONINGEN Minister Henk Kamp (VVD) van Economische Zaken heeft namens het kabinet zijn excuses aangeboden aan de inwoners van Groningen. 'Het spijt mij zeer dat er onvoldoende aandacht is geweest voor de veiligheidsbelangen van de mensen', zei Kamp maandagavond tegen RTV Noord.

Kamp reageerde met zijn uitspraken op het kritische rapport van de Onderzoekraad voor Veiligheid, dat twee weken geleden verscheen. Daarin wordt geconcludeerd dat de overheid en de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) jarenlang enkel oog hadden voor het economisch profijt van het Gronings gas. Risico's werden terzijde geschoven, terwijl al sinds 1993 duidelijk was dat gaswinning tot aardbevingen leidt. Die houding veranderde pas na de zware aardbeving bij Huizinge in

2012, 3,6 op de schaal van Richter.

Volgens Kamp is het kabinet zich er inmiddels van bewust dat mensen in Groningen iedere dag worden geconfronteerd met aardbevingsellende als gevolg van de gaswinning. 'Wat zich afspeelt in Groningen raakt mij diep', zei Kamp. Volgens hem staat veiligheid nu wel voorop. 'Ik voel mij verantwoordelijk voor de maatregelen te nemen die genomen moeten worden.'

De Groningse gedeputeerde William Moorlag (PvdA) noemt de excuses van Kamp een stap in de goede richting. 'Maar er is veel meer nodig om het vertrouwen van Groningen te herstellen. Het belangrijkste is dat de gaskraan verder dicht moet.' De Groninger Bodem Beweging sluit zich daarbij aan. 'Heel fijn, zo'n excuus, maar hij moet met daden komen.'

Ondanks de bevindingen van de Onderzoekraad is Kamp dat voorlopig niet van plan. Eerder bepaalde de minister dat er in de eerste helft van dit

jaar maximaal 16,5 miljard kuub gas gewonnen mag worden door de NAM, met een maximum van 39,4 miljard voor heel 2015. Dat is iets minder dan de voorgenomen 42,5 miljard kuub, maar voor de Groningers nog steeds te veel.

Vandaag debatteert de Tweede Kamer over de bevindingen van de Onderzoekraad voor Veiligheid. Voorzitter Tjibbe Jousma riep bij het verschijnen van het rapport betrokken partijen op excuses te maken en te erkennen dat er in het verleden fouten zijn gemaakt.

Anders dan het kabinet heeft de NAM vooralsnog geen gehoor gegeven aan die oproep. 'Natuurlijk kun je je bij het verschijnen van een rapport als dit afvragen of je destijds dingen anders had kunnen doen met de kennis van nu. Dat blijft lastig, maar nu kijken we vooruit', zei NAM-directeur Gerald Schotman in een reactie.

Algemeen Dagblad 03-03-2015

Gas uit Rusland?

'Dat is een optie'

DAVID BREMMER

MINISTER KAMP ZOEKT ALTERNATIEVEN VOOR WINNING IN GRONINGEN

Nederland
ontkomt er de komende jaren niet aan om meer gas uit het buitenland te importeren, ook uit Rusland. Dat gas dient als compensatie voor het eventueel nog verder dichtdraaien van de eigen gaskraan in Groningen, zegt minister Kamp in een interview met het AD.

„We besloten eerder al om oude kolencentrales te sluiten. Daar staat tegenover een voorziene groei van het aandeel duurzame energie, maar de verdeling binnen onze energiemix van gas, olie, steenkool en duurzame energie verandert. We zullen meer gas moeten importeren.”

Kamp voorziet dat Russisch gas daarbij nodig kan zijn. „Er zijn twee opties: gas kan via pijpleidingen worden ingevoerd uit Rus-

land of in vloeibare vorm uit andere landen. Nederland bezit nog steeds een grote gasvoorraad. We zijn niet zoals Duitsland voor 30 procent afhankelijk van Russisch gas. Maar het kan uiteindelijk een optie zijn.”

De minister bood gisteren in Groningen zijn excuses aan voor de gebrekkige aandacht voor veiligheid tijdens de gaswinning in de afgelopen

jaren. Tijdens een debat in de Tweede Kamer zal hij dat vandaag opnieuw doen. „Het spijt me dat duizenden mensen geconfronteerd zijn en worden met de effecten van de aardbevingen in Groningen. Dat hun huizen beschadigd zijn met alle emotionele en financiële gevolgen van dien. Ik voel me ervoor verantwoordelijk dat alle partijen betrokken bij de aardgaswinning, zeker ook mijn eigen ministerie van Economische Zaken, jarenlang onvol-

doende aandacht voor de veiligheid hebben gehad. Dat had niet gemogen en dat doen we nu anders.”

Toch zal Kamp ook een besluit zal moeten nemen over de hoeveelheid gas die de komende jaren omhooggepompt mag worden. De gaskraan in

gen gaat niet compleet dicht. Kamp wil nog niet zeggen wat de gevolgen zijn voor de schatkist.

Algemeen Dagblad 03-03-2015

‘Vreselijk dat de Groningers zo in de problemen zitten’

Minister Kamp gaat door het stof

GRONINGEN | Minister Henk Kamp zal vanmiddag in de Tweede Kamer diep door het stof gaan in het gaswinningsdebat. Hij en het kabinet nemen de hoofdconclusie van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) over: de politiek heeft 50 jaar lang de veiligheid van de Groningers verwaarloosd.

DAVID BREMMER

De VVD-minister lijkt in Groningen kop-van-jut: Kamp zou te weinig met de Groningers meevoelen en enkel het koude belang van de schatkist dienen. Dat beeld klopt totaál niet, verzekert hij in een gesprek met het AD, gistermiddag.

De minister is dan op weg naar Groningen, om daar alvast te vertellen wat hij vandaag in de Tweede Kamer zal zeggen. „Ik praat liever met de Groningers dan over hen,” zegt hij. „Daar hebben de mensen recht op.”

Wat vertelt u de Groningers en vanmiddag de Tweede Kamer?

„Ik ga vertellen dat het me spijt dat duizenden mensen geconfronteerd zijn en worden met de effecten van de aardbevingen in Groningen. Dat hun huizen beschadigd zijn met alle emotionele en financiële gevolgen van dien. Ik voel me ervoor verantwoordelijk dat alle partijen betrokken bij de aardgaswinning, zeker ook mijn eigen ministerie van Economische Zaken, jarenlang onvol- doende aandacht voor de veiligheid hebben gehad. Dat had niet gemo-

gen en dat doen we nu anders.”

Voelt u zich ook persoonlijk verantwoordelijk?

„De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft de periode tot 2013 onderzocht. Eind 2012 was ik pas 2 maanden minister. Dus nee, ik kan me dat moeilijk persoonlijk kwalijk nemen. Maar als bewindsman ben ik wél politiek verantwoordelijk. Als burgers zich niet meer veilig weten in hun eigen huis en niet voelen dat de overheid voor hen opkomt, dan is het begrijpelijk dat zij boos zijn. En ook dat die boosheid zich op mij als minister richt.”

U wordt gebrek aan empathie en warmte verweten.

„Ik voel mij juist diepgaakt. Ik ben afgelopen 2 jaar vele keren naar het gebied afgereisd en heb met veel Groningers gesproken. Ik vind het vreselijk dat mensen buiten hun schuld zo in de problemen zijn geraakt.”

Hoe ver kan de gaskraan maximaal dicht?

„We denken na over een systeem

waarbij we jaarlijks uitgaan van 20 miljard kuub geïmporteerd gas, aan te vullen met gas uit het Groningen-veld. Dan schommelt die gaswinning afhankelijk van de temperatuur in een jaar. De vraag is of dat veiliger is dan een stabiel niveau van gaswinning.”

De overheid verdient jaarlijks 12 miljard euro met het Groninger gas. Bij zo'n teruggang moet het kabinet enorm bezuinigen.

„Minder gas winnen betekent minder inkomsten voor de staat maar het is voorbarig om daarop vooruit te lopen. De verdeling binnen onze energiemix van gas, olie, steenkool en duurzame energie verandert. We zullen meer gas moeten importeren. Eerder besloten we al oude kolencentrales te sluiten. Daar staat tegenover een voorziene groei van het aandeel duurzame energie.”

We willen na MH17 toch juist minder afhankelijk zijn van de Russen en hun gas?

„Er zijn twee opties: gas kan via pijpleidingen worden ingevoerd uit Rusland of in vloeibare vorm per tanker uit andere landen. Bedenk dat wij als Nederland nog steeds een grote gasvoorraad bezitten. We zijn niet zoals Duitsland voor 30 procent afhankelijk van Russisch gas. Maar in de energiemix kan Russisch gas uiteindelijk een optie zijn.”

Concept verslag DTIB, 11 maart 2015

Aanwezig: 5.12.e (voorzitter), Minister Ploumen, 5.12.e (VNO-NCW), 5.12.e (EZ), 5.12.e (Agrofood), 5.12.e (Delft DI, LSH), dhr. Van Gijzel (economische G5, burgemeester Eindhoven), 5.12.e (Durata Therapeutics, Chemie), 5.12.e (Priva B.V., Tuinbouw, Energie en Hightech Systemen en Materialen), 5.12.e (RVO), 5.12.e (ministerie van Buitenlandse Zaken), 5.12.e (MKB Nederland), 5.12.e (Van Walraven, pleitbezorger MKB), 5.12.e (Kamer van Koophandel), 5.12.e (secretaris).

Verhinderd:

5.12.e (Dinalog/5.12.e Logistics, logistiek), dhr. Van Hijum (IPO, gedeputeerde Overijssel), 5.12.e (Rabobank, financiële sector), dhr. Van Keulen (wethouder Groningen, VNG), 5.12.e (Royal HaskoningDHV, Water), 5.12.e (MVRDV, Creatieve Industrie)

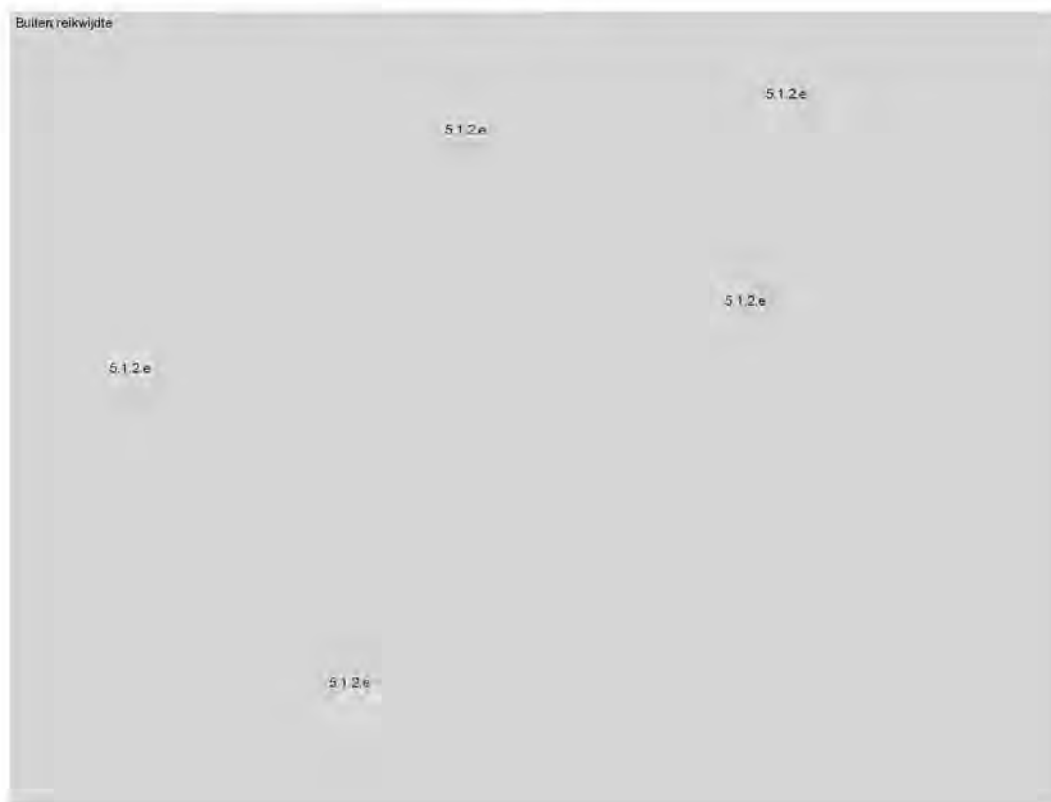
1.

Opening en mededelingen

De voorzitter, 5.12.e opent de vergadering en heet alle leden van de DTIB van harte welkom. Bericht van verhindering van 5.12.e (bestuursvergadering Rabobank), dhr. Van Hijum, 5.12.e 5.12.e (buitenland) en 5.12.e (buitenland). 5.12.e EZ, 5.12.e is aanwezig vanwege verhindering van Minister Kamp.

2.

Verslag DTIB en actielijst d.d. 2 december 2014





j. Gevolgen sancties Rusland voor NL bedrijfsleven

Mevr. Ploumen geeft aan dat er qua politieke betrekkingen sprake is van voorzichtig optimisme, maar dat er meer nodig is om de betrekkingen te ontgooien. Er zal geen verlichting komen van de EU sancties en Nederland pleit hier ook niet voor. Het is van belang om het front gesloten te houden en te bevorderen dat de EU eensgezind de sancties toepast. Vanwege de MH17 heeft Nederland een aparte positie en stelt het zich voorzichtig op. Het besef is er zeker dat het bedrijfsleven lijdt onder de (Russische) sancties en de economische teruggang van Rusland. Nederland zet zich daarom ook in om het economisch netwerk zoveel mogelijk intact te houden (onder meer via het postennet). Handel is in tijden van politieke tegenspoed een vluchtheuvel.

Als gevolg van de EU sancties moeten nu voor meer goederen een vergunning worden aangevraagd (bijvoorbeeld als het gaat om olie- en gas gerelateerde goederen), en is de complexiteit van de aanvragen toegenomen (bijvoorbeeld bij dual-use goederen). Dit heeft geleid tot een bottleneck bij BZ en bij de douane. Bij Financiën zijn extra middelen ingezet om de procedure bij de douane te bespoedigen. Verder is bij BZ extra expertise en mankracht ingezet. Voor de beoordeling van exportvergunningen zijn veelal gespecialiseerde medewerkers nodig en die zijn schaars. Minister Ploumen benadrukt dat de forse achterstanden nu worden ingelopen, maar dat de doorlooptijden nog wel lang zullen blijven. Opgemerkt zij dat niet alle bedrijven bekend zijn met de procedures maar zelf ook te lang wachten met het aan de bel trekken. Minister Ploumen heeft de Tweede Kamer een algemene update toegezegd, waarin ook wordt ingegaan op de doorlooptijden. 5.1.2.e geeft aan de inzet van Minister Ploumen zeer te waarderen.

Ter informatie





Ministerie van Economische Zaken

5.1.2.e

TER INFORMATIE EN TER ADVISERING

Dep. VERTROUWELIJK
Aan de Minister

Directoraat-generaal
Energie, Telecom &
Mededinging
Directie Energiemarkt

Auteur

5.1.2.e

T 5.1.2.e

5.1.2.e @minez.nl

Datum

18 juni 2015

Kenmerk

DGTEM-EM / 15084861

nota

Rusland energie, Nord Stream en Shell

5.1.2.e

Parafenroute

Digitaal akkoord 17/6

5.1.2.e

5.1.2.e

Digitaal akkoord 19-06-2015

5.1.2.e

5.1.2.e

Digitaal akkoord 17/6

5.1.2.e

5.1.2.e

BBR-paraaf akkoord 18-06-2015

5.1.2.e

(5.1.2.e 512e)

Bijlage(n)

3

Aanleiding

- U heeft gevraagd om een nota over Nord Stream en een eventuele deelname van Shell daarin.
- U bent uitgenodigd voor een conferentie van 15-18 sept. in St. Petersburg over Arctische olie en gas.

15/6 parafesceeg

Advies

U kunt kennis nemen van de achtergrondinformatie in de nota. Een nota met overeenkomstige inhoud wordt gezonden aan de minister van Buitenlandse Zaken (MBZ). Op uw verzoek bevat de nota een korte schets van de politieke en economische stand van zaken van de relatie met Rusland, als kader voor deelname van Shell aan Nord Stream.

U wordt gevraagd in te stemmen met aanhouden van de uitnodiging voor de conferentie.

Kernpunten

- Vandaag (18 juni) is tijdens het St. Petersburg International Economic Forum (SPIEF) bekend gemaakt dat Gazprom, Shell, E.ON en OMV het voornemen hebben de Nord Stream gaspijpleiding uit te breiden. Zie het bijgaande persbericht.
- Rusland (Gazprom) vraagt Shell te participeren in uitbreiding van de gaspijpleiding Nord Stream. Participatie zou een conditio sine qua non zijn voor uitbreiding van de Sachalin LNG plant waar Shell al tien jaar voor aan het ijveren is. Er is echter geen functionele relatie tussen Nord Stream en Sachalin.
- Deelname van Shell gaat niet in tegen de EU-sancties. Hoe deelname zich verhoudt tot EU-energieregulering verdient nadere analyse, wanneer meer

Ontvangen BBR

19/6 - 25/6



over de omvang van het Shell-belang en de gekozen structuur bekend is. Shell is er door ons mondeling op gewezen dat dit aandacht verdient.

- Eerder heeft Gasunie deelgenomen aan verkenning van de economische haalbaarheid van Nord Stream-uitbreiding. Het project stond in de ijskast.
- Zoals ook in de Kamerbrief van BZ d.d. 13 mei 2015 over Rusland (bijlage) opgenomen, vindt de Nederlandse overheid dat bedrijven naar letter en geest van de sancties zouden moeten handelen, maar verlangt ze van de bedrijven geen additionele restricties.
- Met betrekking tot de uitnodiging voor de conferentie over olie en gas in de Arctic wordt u geadviseerd deze vooralsnog aan te houden.

Toelichting

Stand van zaken politieke en economische relaties Rusland/ sancties

Na de inname van de Krim, sinds de spanningen in Oost-Oekraïne en na het 'waterscheidingsmoment' MH17 is de relatie Nederland-Rusland sterk verzakelijkt. Daarbij is steeds in EU-verband gekozen voor een twee sporen-benadering: sancties en dialoog, beide bedoeld om Rusland een andere koers te laten varen. De Nederlandse overheid hanteert intussen in haar contacten een sobere en zakelijke attitude. Uw beoogde energiemijsie van mei 2014 is voor onbepaalde tijd uitgesteld. Handelsbevorderende activiteiten vinden low-level wel doorgang. Wij ondernemen geen initiatief om de hoogambtelijke jaarlijkse bilaterale energiewerkgroep, die nu weer in Nederland zou moeten plaatsvinden, te organiseren. De contacten tussen het Nederlandse en Russische bedrijfsleven gaan over het algemeen door.

De Russische economie kwakkt. Naast de sancties spelen daarbij onder meer de daling van de Roebel, de sterk gedaalde olieprijs, de kapitaalvlucht en de afhankelijkheid van Rusland van energie-exporten een belangrijke rol. Zo voorspelt de Wereldbank dat de Russische economie zal krimpen met 3,8% in 2015. Het effect van de sancties op de economische krimp is door de veelheid aan oorzaken moeilijk te isoleren. De Europese Commissie becijfert de negatieve impact op de EU van de sancties op een daling van het Europese BNP van 0,25% t.o.v. een situatie zonder sancties.

Op 25 juni vindt een plenair TK-debat over Rusland met de minister van BZ plaats. Recentelijk deden G7 & Europese Raad uitspraken inzake sancties. Ook is er gevoelige recente NAVO-activiteit.

Sancties

De EU-maatregelen, ingesteld op 29 juli 2014, gelden vooralsnog voor één jaar en zullen om de drie maanden worden geëvalueerd. Ingestelde sancties zijn onder meer een wapenembargo voor nieuwe contracten, financiële restricties voor Russische staatsbanken en een vergunningplicht met een exportverbod voor specifieke goederen en diensten voor exploratie en productie van olie in diepzee, Arctische wateren en schalieolieprojecten in Rusland. Voor de gassector geldt alleen een vergunningsplicht (maar geen verboden). In tranches zijn er verzwaringen aangebracht, met name in het "listen" van personen en entiteiten

die geacht worden een rol te spelen bij de opstanden. Nederland heeft in de sanctie-onderhandelingen steeds een middenpositie ingenomen.

In de ER van maart jl. is bepaald dat de economische sancties tegen Rusland gekoppeld worden aan de uitvoering van de Minsk-akkoorden. De Minsk-akkoorden lopen t/m 31 december a.s. De Rusland-sancties zijn aangenomen voor de duur van een jaar en verlopen eind juli. Naar verwachting zal de RBZ op 22 juni a.s. het verlengingsbesluit als A-punt (=hamerstuk zonder discussie) nemen. De verlenging zal zijn t/m 31 januari 2016. Er is geen verzwarende of verlichtende van de sancties voorzien; het gaat dus puur om een verlenging met 6 maanden.

Nord Stream

De 1.224 km lange Nord Stream gaspijpleiding loopt vanaf Rusland (regio St. Petersburg) door de Oost-Zee naar Noord-Duitsland (kaart in bijlage).

Aandeelhouders Nord Stream zijn Gazprom 51%, Wintershall 15,5%, E-on 15%, Gasunie 9% en GDF Suez 9%. In november 2012 is, in aanwezigheid van MP, de tweede (parallelle) Nord Stream pijpleiding in gebruik genomen, waarmee de totale capaciteit op 55 bcm (miljard m³) is gekomen. Nord Stream takt aan op het Duitse netwerk en is zo verbonden met het netwerk van Gasunie Deutschland dat weer in verbinding staat met het Nederlandse netwerk van Gasunie Transport Services.

Gasunie en Gazprom hebben in mei 2013 een MoU getekend om de samenwerking verder te versterken. Hieronder viel ook een afspraak tussen de partijen om extensie van Nord Stream te verkennen in het NEXT-project (aanleg van een derde en vierde pijpleiding (Nord Stream III en IV) naast de bestaande twee). Hierbij is de blik gericht op gasdoorvoer naar het Verenigd Koninkrijk ('West

5118

Nord Stream, of een eventuele uitbreiding daarvan, valt niet onder de sancties. Wel kunnen goederen/diensten ten behoeve hiervan exportvergunningplichtig zijn. Ook kan uitbreiding raken aan de Europese energieregelgeving (2^e/3^e energiepakket).

Shell, Nord Stream en Sachalin

- Rusland (Gazprom) vraagt Shell te participeren voor (indicatief) 10-15% in de uitbreiding van de Nord Stream gaspijpleiding (West-Rusland). Het VK zou volgens Shell neutraal/positief tegenover dit voornemen van participatie en uitbreiding staan, Duitsland neutraal/gereserveerd, samengevat: zakelijk. Wij verifiëren dit momenteel via de Ambassades (vooralsnog wordt het beeld bevestigd).
- Participatie zou voor Gazprom een conditio sine qua non zijn voor uitbreiding van de Sachalin LNG plant (Oost-Rusland, kaart in bijlage) waar Shell al tien jaar voor aan het ijveren is. Andere partners voor de Nord Stream-uitbreiding zouden E-on, BASF en het Oostenrijkse OMV zijn. Er is verder geen relatie tussen Nord Stream en Sachalin. Het gas uit Sachalin wordt als LNG per schip afgevoerd, bij Nord Stream gaat het om een gaspijpleiding.
- Aankondiging van de uitbreiding van Nord Stream met een extra gaspijpleiding is vandaag (18 juni) tijdens het St. Petersburg International

Economic Forum (SPIEF) gedaan, na gesprek Poetin – Van Beurden en inclusief ondertekening van een non-binding MoU Gazprom – Shell. Eind 2019 zou de uitbreiding gereed moeten zijn.

- **B.1.1.c**
[Redacted]
- **B.1.1.c** Voor Rusland is een uitbreiding naar een derde train het enige relatief snel te realiseren LNG project, waardoor het snel de Aziatische markt zou kunnen bedienen voordat het aanbod van LNG naar verwachting na 2020 snel zal toenemen. Tevens valt een deelname van Shell in Sachalin 3 LNG (25-30% licentie) onder het MoU.
- In 2014 hebben Shell en Gazprom een eerder MoU ondertekend waarin de bedrijven zich committeerden aan de voorbereidingen op een uitbreiding van Sachalin 2 (bouwen van een Front End Engineering Design, FEED). Naar verwachting zou de FEED ergens eind 2015/2016 moeten beginnen te lopen. Hiervoor is het essentieel dat er voldoende gas geleverd wordt. Hierover zullen Poetin en Van Beurden zeker spreken tijdens het SPIEF.

Shell-investeringen Rusland

- Shell werkt in Rusland voornamelijk samen met Gazprom en GazpromNeft.
- **B.1.1.c**
[Redacted]
- Shell heeft de samenwerking met GazpromNeft om schalieolie te winnen opgeschort vanwege de sancties. Het belangrijkste project daarbij was Bazhenov waarvan de mogelijke opbrengst door de DOE (US Department of Energy) werd geschat op 75 mld. vaten (meer dan in gehele VS).
- Shell heeft 4 vergunningsaanvragen eerder dit jaar ingetrokken. M.b.t. het Salym project (West-Siberië) heeft Shell 2 vergunningen aangevraagd: 1 voor conventionele productie olie (toegestaan) en 1 onconventionele (schalie-olie); laatstgenoemde is teruggetrokken.

Appreciatie

- Op 25 juni vindt plenair TK-debat Rusland plaats met MBZ. Ook zijn er recentelijk G7 & ER uitspraken inzake sancties (resp. mogelijk verzwaren als activiteit in Oost-Oekraïne toeneemt en koppeling aan voortgang implementatie Minsk-akkoord). Ook is gevoelig dat afgelopen week in NAVO-context gesproken is over stationering van wapens in Oost-Europa en dat Rusland vernieuwing van het kernarsenaal heeft aangekondigd.
- In een artikel in de Financial Times dit weekend wordt aangekondigd dat BP ook een grote energie deal met Rusland zal aankondigen.
- Een deelname van Shell in Nord Stream valt niet onder de huidige EU- -sancties, wellicht wel onder de exportvergunningplicht. In hoeverre zowel de

uitbreiding van Nord Stream als de deelname van Shell daarin raakt aan EU-regelgeving (bijv. eigendomseisen en derden-toegang conform 3^e energiepakket) verdient t.z.t. nadere analyse. De juridische consequenties kunnen op deze korte termijn niet in beeld worden gebracht. Dit hangt onder meer af van omvang van het belang en de gekozen zeggenschaps-/eigendomsstructuur. Over de vormgeving daarvan is ons nu nog niks bekend. Shell is er door ons mondeling op gewezen dat dit aandacht verdient.

- De indruk zou gewekt kunnen worden dat energiesancties geen zin hebben. Niettemin wordt Shell wel degelijk daardoor geraakt (schalieolieprojecten en projecten in de Arctic min of meer on hold).
- Gesteld zou kunnen worden dat transport via Oekraïne hevig verminderd wordt door uitgebreid Nord Stream. Rusland heeft vorige week aangegeven bestaande transit-contracten met Oekraïne voor levering van gas voor Europa niet te verlengen na het aflopen daarvan (2019). Het is de intentie van Gazprom om het overgrote deel van het gas dat nu nog via Oekraïne naar Europa komt vanaf 2019 via Turkstream (de geplande nieuwe Gazprom-gaspijpleiding door de Zwarte Zee, die aanlandt in Turkije) en Turkije naar de Turks-Griekse grens te brengen. Maar zeer waarschijnlijk zal een kleiner deel van dat gas via de uitbreiding van Nord Stream naar Noordwest-Europa worden gebracht (i.p.v. nu via Oekraïne en Slowakije/Polen). Dit alles betekent een (forse) inkomstenderving voor Oekraïne.
- Zoals ook in Kamerbrief van BZ d.d. 13 mei 2015 (bijlage) over de betrekkingen met Rusland opgenomen, vindt de Nederlandse overheid dat bedrijven naar letter en geest van de sancties zouden moeten handelen, maar verlangt ze van de bedrijven geen additionele restricties.
- De positie van Nederland is gewoonlijk neutraal ten opzichte van de aanleg van nieuwe gaspijpleidingen, ook als deze 'om Oekraïne heen' gaan. Nederland staat diversificatie van aanvoerroutes naar – en bronnen voor – Europa voor.

Uitnodiging voor conferentie over Arctische olie en gas

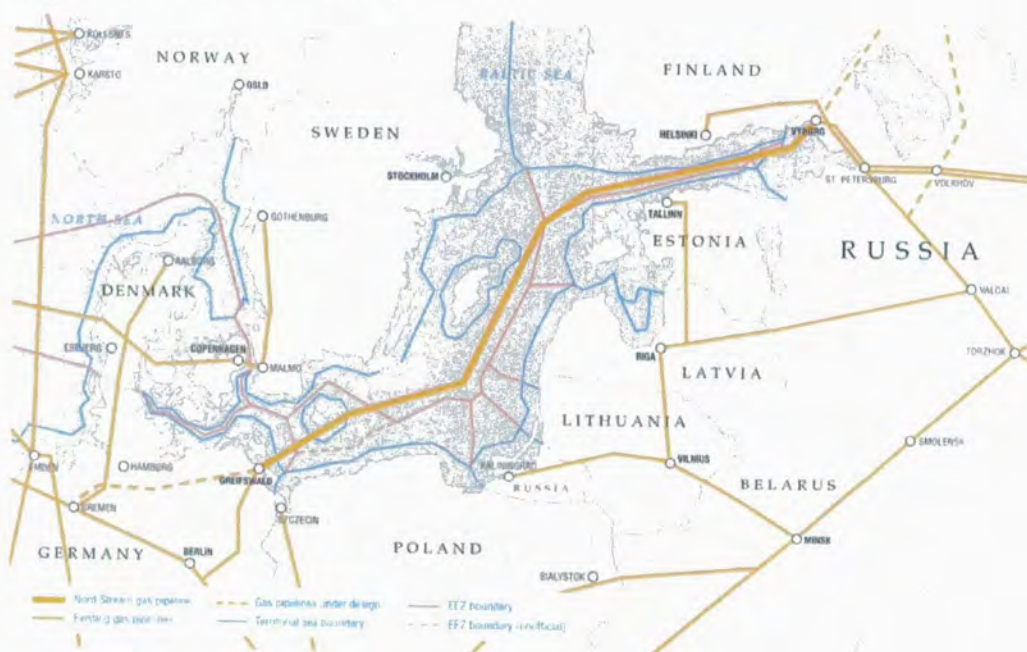
- U bent uitgenodigd door Minister Novak (energie) om deel te nemen aan de 'Conference for Oil and Gas Resources Development of the Russian Arctic and CIS Continental Shelf'. Deze conferentie vindt plaats van 15-18 sept in St. Petersburg (uitnodiging bijgevoegd).
- BZ adviseert om deze uitnodiging vooralsnog aan te houden en op een later tijdstip te reageren naar gelang de ontwikkelingen in Rusland en Oekraïne.
- EZ volgt dit advies. In de interdepartementale richtlijn is immers vastgelegd dat er terughoudend wordt omgesprongen met contacten op politiek niveau.
- Op dit moment wordt door BZ i.s.m. EZ het Beleidskader Nederland en de Poolgebieden (2011-2015) vernieuwd. De Nederlandse positie is dat exploratie en exploitatie in de Arctic alleen onder zeer strenge voorwaarden kan plaatsvinden. Het beleidskader zal meewegen in de definitieve advisering.
- Indien u akkoord bent ontvang u op een later tijdstip een brief met reactie ter ondertekening.

Directie Energiemarkt

**Directoraat-generaal
Energie, Telecom &
Mededinging**
Directie Energiemarkt

Kenmerk
DGETM-EM / 15084861

Nord Stream (bron: Gazprom)



Sachalin (bron: Gazprom)





PRESS RELEASE

18.06.2015

Gazprom, E.ON, Shell and OMV agreed to develop gas transportation capacities for the deliveries of the Russian natural gas to Europe

Today during the XIX St. Petersburg International Economic Forum Alexey Miller, Chairman of the Management Committee of JSC Gazprom, Klaus Schäfer, Member of the Board of Management of E.ON SE, Ben van Beurden, CEO of Royal Dutch Shell plc, and Manfred Leitner, Member of the Executive Board of OMV AG, signed Memorandums of Understanding on cooperation among all the above parties in the project of construction of the gas transportation infrastructure for direct deliveries of Russian natural gas to European customers.

The Memorandums reflect the parties' intentions to implement the project of construction of two gas pipelines through the Baltic Sea from Russia to Germany. The throughput capacity of the new gas pipeline will be 55 billion cubic meters per year.

Given the decrease in domestic production in the European countries and increase in global gas demand, the parties point out the necessity of the development of new infrastructure for secure supplies to European customers with this ecological clean fuel.

The parties will proceed with incorporation of the joint company for the project implementation in the near future. The parties plan to apply positive expertise gained and works performed by Nord Stream AG since 2012, including results of the conducted feasibility study.

'Since the commissioning of Nord Stream pipeline, Gazprom has been investigating potential extension of this export route. Now we are going to proceed with the implementation of this project together with our partners. Development of the additional gas transportation infrastructure via the shortest route linking the gas fields in the north of Russia with the European markets will contribute to enhancement of safety and reliability of gas supplies under new gas supply contracts', Alexey Miller stated.

'With this project we plan to continue and expand our successful partnership with Gazprom. The experience gained in Nord Stream has demonstrated that transportation of gas through the Baltic Sea is a reliable solution for the EU energy needs from the economic, technical and environmental points of view', Klaus Schäfer pointed out.

'With natural gas set to continue its important role in Europe's energy mix, new projects are important for satisfying energy demand, particularly as Europe's domestic production of natural gas declines', Ben van Beurden said.

'It is a crucial step towards substantial enhancement of security of natural gas supplies to the Central Europe and it is to reinforce the role of Baumgarten (Austria) as a gas hub. Our nearly 50-year-lasting cooperation with Gazprom shall contribute to success of this undertaking that will facilitate further diversification of energy supply routes to Europe', Manfred Leitner said.

~ 984

The Embassy of the Russian Federation in the Kingdom of the Netherlands presents its compliments to the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands and has the honour to convey a copy of an invitation from H.E. Mr. A. Novak, Minister of Energy of the Russian Federation, to H.E. Mr. H. Kamp, Minister of Economic Affairs of the Kingdom of the Netherlands, to participate in the XX International Exhibition and Conference for Oil and Gas Resources Development of the Russian Arctic and CIS Continental Shelf (RAO/CIS Offshore 2015) to be held in Saint-Petersburg on 15-18 September 2015.

The Embassy would be grateful for conveying this invitation to the addressee and for receiving information on the decision taken with regard to participation.

The Embassy avails itself of this opportunity to renew to the Ministry the assurances of its highest consideration.



The Hague, "28" May 2015

**MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF THE KINGDOM OF THE NETHERLANDS
DEPARTMENT EUROPE**

The Hague

MINISTRY OF ENERGY OF THE RUSSIAN FEDERATION

15 May 2015

№ 12-158-M/D

Dear Minister,

On 15-18 September 2015, the International Exhibition and Conference for Oil and Gas Resources Development of the Russian Arctic and CIS Continental Shelf (RAO/CIS Offshore 2015) will be held in Saint-Petersburg.

RAO/CIS Offshore is a biannual event first held in 1993. It is organized with the support of the Government of the Russian Federation and participation of the leading Russian oil and gas companies.

Over the past years, RAO/CIS Offshore has become an important discussion platform acknowledged by the expert community and enabling discussion on a wide range of issues related to continental shelf exploration and execution of ambitious oil and gas projects in the Arctic.

The Conference will feature a number of topics related to offshore oil and gas exploration, including the level of exploration of the Russian continental shelf, prospects for development of modern offshore oil and gas equipment, maintenance of offshore platforms in ice-covered areas, sea transportation of hydrocarbons, use of atomic energy, environmental and industrial safety, enhancement of legal regulation and staff training.

A Ministerial Meeting "The Role of Offshore Oil and Gas Resources of the Arctic for Global Energy Safety in the XXI Century" will be held in the framework of this event.

H.E. MR. HENK KAMP
MINISTER OF ECONOMIC AFFAIRS
OF THE KINGDOM OF THE NETHERLANDS
The Hague

I have the pleasure of inviting you and your delegation to participate in the International Exhibition and Conference RAO/CIS Offshore 2015 and the Ministerial Meeting.

I would appreciate to be informed about your decision with regard to participation.

Please accept, Dear Minister, the assurances of my highest consideration.

Sincerely yours,

(signature)

A.NOVAK
MINISTER



**МИНИСТЕРСТВО ЭНЕРГЕТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ул. Щепкина, д. 42, стр. 1, стр. 2, г. Москва, ГСП - 6, 107996
Телефон (495) 631-98-58, факс (495) 631-83-64

15 мая 2015 г.

№ 12-158-м/2

Уважаемый господин Министр!

15-18 сентября 2015 года в г. Санкт-Петербурге пройдут Международная конференция и выставка по освоению нефти и газа Российской Арктики и континентального шельфа стран Содружества Независимых Государств — RAO/CIS Offshore.

Конференция и выставка проводятся с 1993 г. раз в два года при поддержке Правительства Российской Федерации и участии ведущих российских нефтегазовых компаний.

За годы проведения RAO/CIS Offshore приобрела статус дискуссионной площадки, признанной профессиональным и экспертным сообществами, для обсуждения широкого спектра вопросов, связанных с освоением континентального шельфа и реализацией крупных нефтегазовых проектов в Арктике.

В рамках Конференции планируется обсуждение целого ряда вопросов, связанных с разработкой морских нефтегазовых ресурсов, включая вопросы изученности континентального шельфа России, перспектив создания современного морского нефтегазодобычного оборудования, эксплуатации морских платформ в покрытых льдом районах, морской транспортировки углеводородов, использования возможностей атомной энергетики, обеспечения экологической и промышленной безопасности, совершенствования нормативно-правового регулирования и подготовки кадров.

ГОСПОДИНУ ХЕНКУ КАМПУ
МИНИСТРУ ЭКОНОМИКИ КОРОЛЕВСТВА НИДЕРЛАНДОВ
г. Амстердам

2

Кроме того, в рамках мероприятия планируется проведение министерской встречи с участием профильных министров по вопросу «Роль морских нефтегазовых ресурсов Арктики в обеспечении глобальной энергетической безопасности в XXI веке».

Приглашаю Вас и Вашу делегацию принять участие в Международной конференции и выставке RAO/CIS Offshore 2015.

Также приглашаю Вас принять участие в обозначенной министерской встрече.

О принятом решении прошу информировать.

Примите, господин Министр, заверения в моем высоком к Вам уважении.

С уважением,



А. НОВАК
МИНИСТР

Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader (MIB) Russische Federatie

1. TERUGBLIK/STAND VAN ZAKEN

Onzeker, maar nuttig moment voor herbezinning

De opdracht van 5.12e voor de opstelling van een nieuw MIB komt in de periode waarin Rusland de Krim wederrechtelijk heeft geannexeerd en waarin het land zeer destabiliserend blijft optreden in de crisis rond Oekraïne. Voor Nederland vormt de ramp met MH-17 daarbij een triest dieptepunt. In deze omstandigheden heeft Nederland, samen met NAVO-bondgenoten en EU-partners, behoefte aan een grondige herbezinning op de toekomst van de betrekkingen met Rusland en op de wijze waarop de bredere strategische doelstellingen kunnen worden behaald. Het MIB komt tevens op een moment waarop er nog voldoende ruimte bestaat voor speculatie over de uitkomsten. Speculatie die niet alleen wordt gevoed door buitenlandpolitieke factoren (Oekraïne-crisis, MH17) maar ook door de effecten daarvan op de binnenlandspolitieke situatie in Rusland. Zo kan de economische crisis ook effect hebben op de machtsverhoudingen binnen het Kremlin. Verandering in het Kremlin hoeft echter niet per definitie te leiden tot een verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

Terugblik 2010-2014/het vorige MIB

In 2010, bij de opstelling van het vorige MIB, leek de Russische economie zich nog snel te hebben hersteld van de wereldwijde crisis van 2008. De politieke isolatie als gevolg van het Russische optreden in Georgië bleek van korte duur. De VS drukte de 'resetknop' in, op zoek naar nieuw engagement met Rusland. Hoewel de werkelijke politieke macht in handen van Vladimir Poetin (als premier) was gebleven, kenmerkte President Medvedev zich door een relatief liberaal economisch en maatschappelijk beleid.

De aanloop naar de herverkiezing van Poetin tot president, in 2012, ging gepaard met maatschappelijke onvrede die Rusland sinds de jaren '90 niet meer had gezien. Direct na aanvang van de derde ambtstermijn van Poetin werd de ruimte voor onafhankelijke krachten in de maatschappij fors aan banden gelegd. Zo werd de vrijheid om te demonstreren sterk ingeperkt, gevolgd door het opleggen van forse straffen aan deelnemers aan de protesten rond de verkiezingen (Bolotnaja). Tevens werd wetgeving aangenomen waarmee het gebruik van internet werd beperkt, de definitie van 'hoogverraad' werd verruimd, en NGO's die buitenlandse financiering ontvangen en 'politieke activiteiten' uitvoeren verplicht als "Foreign Agents" moesten worden geregistreerd. Dit heeft geleid tot een sterke beperking van de bewegingsruimte voor NGO's. Veel van de wetgeving is vaag geformuleerd. Hierdoor is er ruimte voor willekeur door de Russische autoriteiten en wordt het intimiderende effect ervan op de oppositie, het maatschappelijk middenveld en liberale krachten verder vergroot. Met de moord op Boris Nemtsov op 27 februari 2015 is een belangrijke liberale stem uit het politieke debat verloren gegaan. Met de moord is het gevoel van intimidatie onder andersdenkenden nog sterker toegenomen.

De weinige onafhankelijke media die in Rusland nog reesteren zijn verder onder druk komen te staan. Deels door aangescherpte wetgeving (bijvoorbeeld voor bloggers en voor buitenlands eigendom), deels door vormen van intimidatie tegen media en hun medewerkers, die zich kritisch uitlaten over de politieke lijn van het Kremlin.

Verder wordt getracht de Russische staat "ideologisch te versterken" vanuit traditionele normen en waarden. In dit proces heeft de Russisch-Orthodoxe kerk een belangrijke (ondersteunende) rol. De wetgeving die 'propaganda van niet-traditionele relaties onder minderjarigen' en het 'beledigen van religieuze gevoelens' verbiedt kan mede in dit kader gezien worden. De Russische staat heeft zich tevens het recht aangemeten om op te komen voor Russischtalige minderheden die zich in andere landen bevinden. Ook richting de culturele sector klinkt de boodschap dat alleen die kunstuitingen die traditionele waarden uitdragen op overheidssteun kunnen rekenen.

De afgelopen jaren is vanuit de Russische overheid fors geïnvesteerd in publieke culturele voorzieningen. Tegelijkertijd verwacht diezelfde overheid steeds meer dat de culturele sector zich opstelt ten dienste van de belangen van de staat of daar in elk geval niet tegenin gaat.

De culturele wereld wordt regelmatig in de verdediging gedrukt, vooral waar het gaat om meer experimentele kunstvormen. Er is steeds meer sprake van zelfcensuur. Desondanks zijn er – zeker in de grote steden – nog steeds culturele organisaties te vinden die vaak op innovatieve wijze in hun bestaansmiddelen voorzien.

In de internationale arena spelen onder meer de relatieve opkomst van andere landen, waaronder China, de eigen zwakke economische basis en een moeilijk om te buigen negatieve demografische tendens Rusland parten. Het afnemende belang van het land op het wereldtoneel vertaalt zich deels in een rol als hindermacht (bijvoorbeeld bij het conflict in Syrië), maar ook in een overtrokken vijandbeeld als zou het Westen voortdurend uit zijn op het kleineren en inbinden van Rusland.

Het is goed daarbij kort te kijken naar hoe Rusland zelf tegen de buitenwereld aankijkt. Het einde van de Sovjetunie is ervaren als een nederlaag, niet zozeer wegens nostalgie naar het Sovjetsysteem, maar wel omdat dit het einde betekende van de rol van Moskou als wereldspeler. In de RF-optiek is er sinds 1991 sprake geweest van een lange strategische terugtocht en heeft het de invloedsfeer in Oost-Europa, Kaukasus en Centraal Azië moeten opgeven, teruggedrongen door de EU en NAVO. Deze worden er constant van beschuldigd afspraken, dat er niet oostwaarts zou worden uitgebreid, niet te zijn nagekomen. Daarnaast zijn de economische malaise van de jaren negentig, en de door het Westen aangereikte economische recepten, als een vernedering en mislukking ervaren. Waar EU- en NAVO uitbreiding in Midden-Europa nog net acceptabel was, is een toename van de invloed van beide organisaties (zoals onder meer in het kader van het EU Nabuurschapsbeleid, waarbij Moskou in de eigen perceptie niet of te laat wordt geconsulteerd) in de voormalige Sovjetunie voor de RF-regering en bevolking een brug te ver, uiteindelijk leidend tot de eruptie in 'broederland' Oekraïne. Hier komen de eeuwenlange nauwe culturele, religieuze en taalkundige banden van RF met landen als Oekraïne en Wit-Rusland dan nog eens bij, althans in de beleving van veel Russen.

De vermeende aantasting van strategische RF belangen als gevolg van de toenadering van de Europese Unie en de NAVO tot voormalige Sovjetrepublieken heeft geleid tot hernieuwde aanzetten voor regionale politieke en economische integratie. De Euraziatische Unie is daarbij het belangrijkste instrument. Daarbij worden zowel positieve (o.a. goedkope energie en gunstige handelsvoorwaarden) als negatieve drukmiddelen ingezet. In het geval van Armenië leidde dit ertoe dat Jerevan koos voor lidmaatschap van de Euraziatische Unie. Het is echter de vraag of de Euraziatische Unie op termijn verder zal kunnen reiken dan een gemeenschappelijke markt. Bij partners als Belarus, Kazachstan en Armenië bestaan toenemende aarzelingen over meer politieke integratie. Bovendien is het aantal uitbreidingskandidaten niet groot. Het gaat dan vooral om landen als Kirgizië en Tajikistan met kleine thuismarkten en een grote economische afhankelijkheid (waaronder gastarbeiders) van de RF.

Oekraïne heeft altijd een centrale plaats ingenomen in het RF buitenlandbeleid. Eind 2013 werd dan ook grote druk op de Oekraïense President Janoekovitsj uitgeoefend om geen associatieakkoord met de EU te tekenen. Na zijn vertrek als gevolg van het protest op de Maidan, volgde de Russische annexatie van de Krim en de steun voor separatistische krachten in Oekraïne. "Maidan" was een "nachtmerrie scenario" voor Moskou en werd gezien als voorloper van wat het Westen in Rusland zelf zou kunnen teweeg brengen. De reactie was dan ook furieus en vooral ingegeven door angst voor eventuele spillover naar RF. De annexatie van de Krim lijkt dan ook meer een "spontane" actie waarvan de gevolgen (financieel en economisch) door Moskou schromelijk zijn onderschat, maar van een opgeven van de Krim (terugdraaien van de annexatie) zal om binnenlands-politieke redenen geen sprake kunnen zijn. De reactie van de internationale gemeenschap (schrappen lidmaatschap G-8, sancties, opschorten militaire samenwerking) leidde tot (beperkte) Russische tegenmaatregelen in de vorm van een importban voor landbouwproducten uit de EU en enkele andere landen. RF wordt intussen steeds verder het Oekraïense conflict ingezogen en een politieke oplossing blijft bijzonder gecompliceerd. De Minsk-akkoorden hebben deze in ieder geval nog niet dichterbij kunnen brengen.

Door de verstoorde verhouding met de EU en VS (en in het kielzog daarvan ook met Japan) heeft RF steeds minder politieke en economische opties en komt het in een afhankelijker positie tegenover China. Toenadering tot Beijing lijkt namelijk vooral voor China gunstig uit te pakken. De Chinezen zijn primair geïnteresseerd in de levering van Russische energie en grondstoffen, maar dan wel op Chinese voorwaarden. Bovendien verwacht China diplomatieke steun bij de territoriale geschillen in Oost-Azië en overdracht van bepaalde militaire technologie. Al met al lijkt dit een ontwikkeling die niet onverdeeld gunstig is voor de Russische strategische belangen.

Ook de samenwerking binnen de BRICS en de Shanghai Cooperation Organisation (SCO) lijkt niet veel verder te komen dan het streven naar minder afhankelijkheid van Westerse (financiële) instituties.

Een ander terrein waar Rusland zich assertiever opstelt is in het Arctisch gebied. Moskou legt claims als het gaat om de exploratie van grondstoffen in het gebied. Dit gaat gepaard met een toenemende militaire presentie in het Arcticum, waaronder de uitbreiding van de Noordelijke Vloot en het inrichten van militaire bases langs de "Noordoostelijke route" (van Europa naar Azië) die in de toekomst in de zomerperiode mogelijk voor scheepvaart kan worden gebruikt.

Het nieuwe Russische buitenlandconcept (2013) en de militaire doctrine (2014) reflecteren deze strategische heroriëntatie. Zij laten ook zien dat RF zal blijven vasthouden aan de rol van nucleaire macht; noemenswaardige reducties in de conventionele en nucleaire wapenarsenalen zijn niet te verwachten. Poetin is verder gegaan met de modernisering van de Russische strijdkrachten, een proces dat overigens nog de nodige jaren in beslag zal nemen. Hierbinnen speelt ook de instandhouding van het militair-industrieel complex al is het de vraag of Rusland in staat zal zijn tot belangrijke technologische innovaties op dit gebied. Bij de export van wapens is Rusland namelijk vooral onderscheidend in het segment "reasonable cost, medium technology", gericht op de traditionele afzetmarkten in Afrika, Azië en het Midden-Oosten.

Al met al is Rusland in relatief korte tijd van een niet altijd behulpzame "partner" veranderd in een land waarmee de relaties over de gehele linie gecompliceerd zijn geworden en dat zich openlijk lijkt af te keren van het Westen. De vertrouwensbasis is ernstig aangetast, waardoor ook onderwerpen van wederzijds belang (zoals een vrijhandelsgebied van Lissabon tot Vladivostok en visumvrijheid) van de agenda zijn verdwenen. Bovendien is er binnen het NAVO bondgenootschap een toegenomen focus op collectieve verdediging, één van de drie kerntaken van de NAVO. "Reassurance" middels verhoging van de NAVO-gereedheid en inzetbaarheid, en o.a. intensievere luchtbewaking boven het Balticum en frequentere training in het oosten van het NAVO-grondgebied is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Op buitenlandgebied is een gecompliceerde periode in de betrekkingen met RF te verwachten.

Op economisch gebied is er evenmin sprake van een positief beeld. De voorzichtige economische hervormingen onder Medvedev werden niet doorgezet, vanuit de gevestigde belangen en deels door afnemend vertrouwen in liberale recepten, ingegeven door de economische crisis in het Westen. Poetin heeft ook weinig belangstelling voor modernisering en wenst controle van het Kremlin over de economie als geheel, en de strategische sectoren in het bijzonder. Belangrijke structurele problemen voor de nauwelijks flexibele economie blijven bestaan, zoals zwakke rechtsbescherming, slecht investeringsklimaat, gebrekkige diversificatie met de daardoor toegenomen afhankelijkheid van de energie inkomsten, corruptie, grote kapitaalexport en een onevenwichtige regionale verdeling van welvaart en ontwikkeling.

De Russische economie heeft in het afgelopen jaar vanwege deze structurele zwaktes, de Oekraïense crisis en de daaraan verbonden sancties en de dalende olieprijs, een forse neerwaartse trend ingezet. Op zich was het fundament onder het macro-economisch huis relatief stevig door voorheen hoge energieopbrengsten voor de staat, een redelijk begrotingsbeleid en een daaruit resulterende lage schuldenpositie en opgebouwde reserves. Daardoor was de verwachting dat Rusland voorlopig de klappen kon opvangen, maar door de eind 2014 ingezette ontwikkelingen, die onder meer een fors beslag leggen op de reserves, komt aan dit vertrouwen snel een einde.

De Russische economie staat nu zwaar onder druk. De roebel heeft – vooral door de Oekraïne-crisis, sancties en dalende olieprijs – onlangs veel van zijn waarde verloren ten opzichte van de dollar en euro. De waardedaling en daarmee gepaard gaande valutaschommelingen en prijsverhogingen raken de hele economie, waarbij wordt verwacht dat in de loop van 2015 de import verder zal afnemen en meer bedrijven zullen omvallen. Veel ondernemingen zullen verliezen boeken. Russische banken en bedrijven, ook degenen die niet onder sancties vallen, komen steeds moeilijker aan internationaal kapitaal. Door de Russische voedselban zijn de zuivel- en vleesimporten met een derde afgenomen, terwijl de inflatie nu al rond de 11% bedraagt (schatting inflatie voor voedselproducten 15-20%). De emigratie van kapitaalkrachtige Russen naar het westen is toegenomen met de daarbij gepaard gaande kapitaalvlucht.

In de praktijk krijgt het Russisch bedrijfsleven, en ook steeds meer de Russische burger, het moeilijker. Ook moet een aanzienlijk deel van het Nederlandse bedrijfsleven in Rusland, in de eerste fase waren het vooral de kleinere bedrijven en consultants, de broekriem aanhalen. Dat leidt tot grotere zorgen onder de Nederlandse zakenlieden, waarbij enige vertegenwoordigers ook kritiek uiten op het beleid van Nederland en de EU, daar waar het de sancties en de uitleg ervan betreft, en ook bij het inzetten van de Nederlandse exportpromotie-instrumenten. Verder worden regelmatig kritische reacties vernomen over het level playing field met Amerikaanse ondernemingen, die er afgelopen jaar in zijn geslaagd om hun export met Rusland te doen toenemen.

Recente ontwikkelingen in de relatie tussen Rusland en Nederland

In het overigens grotendeels succesvolle Nederland-Rusland jaar 2013 werd Nederland ook geconfronteerd met een Russische opstelling die tot spanningen leidde. De Nederlandse protesten tegen de verslechterende positie van LGBT's leidden tot Russische irritatie. De acties van Greenpeace werden door Rusland ervaren als een bedreiging voor de strategisch belangrijke winning van fossiele brandstoffen in het Arctische gebied. Het feit dat het actieschip van Greenpeace onder Nederlandse vlag voer, plaatste dit in bilateraal kader. Het incident met een Nederlandse diplomaat in Moskou, volgend op de incidenten in Den Haag met een Russische diplomaat, vormde een dieptepunt in de bilaterale relaties. De Nederlandse overheid bleef bewust inzetten op dialoog, ook over moeilijke onderwerpen. De hoop was dat na de relatief succesvolle afronding van het bilaterale jaar, met het bezoek van ZMK en HMK aan Moskou, deze dialoog weer zou kunnen worden opgepakt, ondanks de gebreken verschillen van inzicht. De Nederlandse deelname aan de Olympische Winterspelen in Sochi paste in dit model. Door de annexatie van de Krim werd het bezoek van de officiële NL delegatie aan de Olympische Paralympics afgezegd. De Russische opstelling t.a.v. Oekraïne en meer in het bijzonder de ramp met MH17 gaven in de tweede helft van 2014 aanleiding om dit bilaterale beleid tegenover Rusland bij te stellen.

Een, juridisch niet-bindend, bilateraal Gemeenschappelijk Actieprogramma 2014-2016, waarin de samenwerkingsrelatie op overheidsniveau met RF is vastgelegd werd in februari 2014 getekend. Op diverse niveaus (zowel politiek als hoog ambtelijk) is met RF afgelopen periode een politieke dialoog gevoerd. EU sancties staan dat niet in de weg. Hierbij kwamen niet alleen bilaterale thema's aan de orde, maar ook onderwerpen als de betrekkingen van RF met de EU en NAVO, het EU Nabuurschapsbeleid, veiligheidsonderwerpen en het Midden-Oosten.

Het Nederlandse beleid tegenover Rusland wordt in belangrijke mate bepaald in EU- en NAVO-kader. Binnen dit kader en bilateraal heeft Nederland de afgelopen jaren een duidelijk profiel opgebouwd door bepaalde binnenlandspolitieke ontwikkelingen bij voortduring aan de orde te stellen bij de autoriteiten en door concreet initiatieven te ondersteunen van niet-gouvernementele organisaties. Aandacht voor de mensenrechtensituatie is een hoeksteen van de Nederlandse inzet, waarbij het accent afgelopen jaren heeft gelegen op mediavrijheid, vrouwenrechten, LGBT, bescherming van mensenrechtenverdedigers en maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Sinds 2013 is het Matra-programma uitgefaseerd. De posten Moskou en St. Petersburg voeren sindsdien uitsluitend nog projecten uit die worden gefinancierd vanuit het gedelegeerde Mensenrechtenbudget, dat op dit moment grootschaligere en meerjarige projecten omvat. Dat heeft wel geleid tot minder aanvragen vanuit het veld, deels vanwege onbekendheid en nieuwe eisen ten opzichte van Matra, deels vanwege de gecompliceerdere politieke omstandigheden waarin NGO's de afgelopen periode steeds meer moesten opereren. Daarnaast worden, uit het niet-gedelegeerde centrale MRF, activiteiten ondersteund die gedeeltelijk ook in RF worden uitgevoerd.

Op defensie gebied is de bilaterale samenwerking met Rusland in verband met de crisis in Oekraïne opgeschort, met uitzondering van ingetogen herdenkingen gerelateerd aan de Tweede Wereldoorlog. Als gevolg hiervan zijn de bilaterale defensie activiteiten stopgezet en is het voortborduren op de beperkte resultaten uit het bilaterale jaar 2013 stilgevallen.

Op economisch gebied wordt RF, ondanks de huidige problemen, nog beschouwd als een prioritair land, met bijbehorende inzet van personeel en instrumentarium. Bijna alle Nederlandse topsectoren hebben Rusland opgenomen in hun internationaliseringsstrategie. Overleg op overheidsniveau, met betrokkenheid van de private sector, krijgt vorm binnen de Gemengde Economische Commissie en de daaronder geplaatste werkgroepen.

De Gemengde Commissie kwam voor het laatst in november 2013 plenair bijeen. Vanwege de huidige politieke omstandigheden zijn enkele werkgroep-bijeenkomsten in 2014 niet doorgegaan, m.u.v. de landbouwwerkgroep.

RF is een prioriteitsland voor internationaal cultuurbeleid, gedeeld cultureel erfgoed en publieksdiplomatie. Het Nederlandse cultuurbeleid ten aanzien van Rusland was de afgelopen jaren erop gericht om Nederlandse cultuuruitingen te bevorderen (daarmee tevens indirect onderliggende normen en waarden presenterend) en op de kruisbestuiving tussen de Nederlandse en Russische culturele sector, onder meer bij gedeeld cultureel erfgoed. Het Nederland-Ruslandjaar 2013 heeft aan die samenwerking een belangrijke impuls gegeven, maar het huidige klimaat heeft het "oogsten" moeilijker gemaakt, hoewel veel contacten vooralsnog op peil zijn gebleven. Een deel van het Nederlandse culturele veld is vanwege de negatieve ontwikkelingen in de Russische cultuursector en de bredere politieke omgeving meer terughoudend geworden om nieuwe initiatieven te starten. Hierdoor wordt de follow-up van activiteiten in het Bilaterale Jaar bemoeilijkt.

2. TWEE SCENARIO'S VOOR KOMENDE VIER JAAR

Inleiding/systematiek

Het MIB beoogt voor een langere periode richting te geven aan het interdepartementaal Nederland-Rusland beleid. Gelet op de onzekerheden in de huidige situatie, zowel politiek als economisch, is gekozen voor een scenario-benadering met per scenario een aantal beleidsinterventies. Waarschijnlijk zal géén van deze twee scenario's integraal worden bewaarheid, maar de methodiek kan wel behulpzaam zijn voor de denkrichting en om te anticiperen op ontwikkelingen. Ook is gekozen voor twee scenario's met realiteitswaarde, zonder te vervallen in ongefundeerd optimisme. In de bijlage is een voorgesteld activiteitenprogramma voor 2015 opgenomen.

Globaal lijken volgende twee richtingen denkbaar: "een nieuw evenwicht" en "nieuwe scheidslijnen". In het eerste, relatief positieve, scenario wordt ervan uitgegaan dat binnen afzienbare tijd een zekere mate van samenwerking met RF weer mogelijk wordt, zij het niet op het "gebruikelijke" niveau van vóór de Oekraïne-crisis. De internationale positie van Rusland is immers grondig veranderd (van partner naar hindermacht), het imago als handels- en investeringspartner is fors aangetast en het is een illusie te denken dat de verzwakking van de interne maatschappelijke, politieke en juridische structuren en de toenemende repressieve wetgeving in de nabije toekomst worden teruggedraaid.

In het tweede, nog meer negatieve, scenario wordt uitgegaan van een situatie met permanente belangentegenstellingen, leidend tot voortdurende confrontatie en internationale spanningen. In de economie zal de forse verzwakking van afgelopen jaar zich voortzetten, maar een deel van het Nederlandse bedrijfsleven blijft gezien de geografische nabijheid en omvang van de markt actief. Er is om meerdere redenen geen sprake van een terugkeer naar een klassieke Oost-West tegenstelling, doordat de samenstelling van "West" met de uitbreiding van EU en NAVO structureel is veranderd, Rusland in Azië en Latijns Amerika nieuwe partners heeft gevonden en de wereld is geglobaliseerd.

2A "Naar een nieuw evenwicht" (het relatief optimistische scenario)

Naar een nieuwe werkbare situatie in de relatie met Rusland, met een modus vivendi voor Oekraïne: RF volhardt in bezetting Krim, maar werkt mee aan uitvoering Minsk akkoorden, sancties faseren uit, Nederlands bedrijfsleven pakt de draad weer op, maar met verwachtingspatroon op lager niveau, Russische energieleveranties aan EU worden niet gehinderd, Russische interne situatie (politiek, maatschappelijk) blijft onder druk, maar verslechtert niet verder, Rusland ontwikkelt zich tot een meer afstandelijke partner, gebruikmakend van een zwakke Euraziatische Unie en met meer oriëntatie op niet-Westerse landen. De kwestie van het neerschieten van MH17 vormt een zwaarwegende complicatie in de bilaterale relaties met Rusland, het is een uitdaging om een bredere, internationale coalitie langdurig bijeen te houden.

Binnenlands politiek/maatschappelijk

De hoofdlijnen van de binnenlandse politiek zullen worden voortgezet, omdat onder Poetin geen sprake kan zijn van een wending in liberale richting. Het staatsbestel blijft opgehangen aan één man, zonder checks and balances, duidelijke opvolger, of onafhankelijk functionerend parlement, geen onafhankelijk functionerende rechterlijke macht, een maatschappelijk middenveld dat strak wordt gecontroleerd en media die uitsluitend de mening van de staat verkondigen. Het is niet uitgesloten dat er in de komende periode een wat meer liberale premier en kabinetsteam worden benoemd, om het imago wat te herstellen en het vertrouwen van de zakenwereld niet verder te verliezen.

De ontwikkelingen op maatschappelijk gebied verbeteren niet significant, maar er is geen sprake van een verdere verslechtering. Er blijft druk op de weinige onafhankelijke media, NGO's en ook de rechtspositie van bijvoorbeeld LGBT blijft moeizaam, met daaraan gekoppeld een sterke overheidscontrole op internet en sociale media. Op juridisch gebied is er geen sprake van substantiële hervormingen, niet op wetgevend gebied en ook niet als het gaat om versterking van de rol van een onafhankelijke rechterlijke macht.

Buitenlandse politiek

Er wordt een modus vivendi gevonden voor Oekraïne, zonder dat er sprake is van een consensus over een politieke oplossing. De situatie in Oost-Oekraïne ontwikkelt zich weliswaar in de richting van een "bevroren conflict", maar er vindt wel een vorm van stabilisatie plaats op basis van wederzijdse afspraken.

RF blijft invloed uitoefenen op landen aan zijn grenzen, met name door middel van de Euraziatische Unie, maar grote conflicten worden vermeden. De EU heroverweegt/tempert het Nabuurschapsbeleid in die zin dat het zich vooral concentreert op implementatie van de afgesloten associatie/vrijhandelsakkoorden en de discussie over een toekomstig EU-lidmaatschap voor deze landen naar de (verre) toekomst doorschuift.

Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat het EU/VS-sanctieregime wordt versoepeld, omgekeerd trekt RF het importverbod op voedingsmiddelen uit de EU weer in, waardoor de sterk afgenomen handelsvolumes weer toenemen. Het overleg met Rusland, zowel bilateraal als in EU- en NAVO-kader, wordt voorzichtig opgepakt. De relatie tussen EU en EEA komt op gang, zij het met de nodige beperkingen door verschillende visies aan EU-kant en problemen binnen de EEU.

Rusland blijft de blik meer op het oosten richten, niet altijd met het verwachte resultaat, maar de gedeelde belangen elders in de wereld (Midden-Oosten, Iran, Afghanistan, mogelijk ook het Arctisch gebied) leiden op een aantal terreinen tot het weer oppakken van samenwerking met het Westen.

Economie

De economische verhoudingen tussen RF en EU (Westen) normaliseren zich enigszins in de loop van 2015 gezien de politieke ontspanning. Daarbij zal de Russische economische crisis, fors verdiept aan het eind van 2014, nog lang zijn sporen nalaten. Er wordt gewerkt aan het weer oppakken van de economische samenwerking, ook tussen overheden, maar deze bereikt niet het niveau van vóór de Oekraïne crisis. De ernstig verzwakte Russische economie blijft zwaar onder staatsinvloed staan via de rol van aan het Kremlin gelieerde tussenpersonen.

RF blijft voor de EU een belangrijke energieleverancier en bepaalde beperkingen (zoals leveranties van olie en gas uit het Arctisch gebied) kunnen weer worden opgeheven. Moskou zal echter op zoek blijven gaan naar het zoeken van alternatieve afzetmarkten, met name in het Verre Oosten. Bovendien blijft RF inzetten op het omzeilen van Oekraïne als transitland, onder meer via afspraken met een land als Turkije. Omgekeerd is ook het vertrouwen aan EU-zijde aangetast in de onder alle omstandigheden betrouwbare Russische energieleverancier. Diversificatie voor energieleveranties zal dan ook belangrijk thema blijven voor de EU.

Rusland blijft vasthouden aan een eigenstandige koers, onder andere gebruikmakend van de Euraziatische Economische Unie (EEU). De voortdurende bezetting van de Krim blijft de relaties belasten. De EU sancties worden niet verlengd, behalve die betrekking hebben op de Krim.

Rusland heft de invoerbeperkingen voor EU voedselproducten op, maar blijft selectief in het toelaten van die producten door inzet van veterinaire en fytosanitaire maatregelen ter bescherming van de eigen economie en zet in bepaalde mate het beleid van imports substitutie en lokalisering voort, o.a. door stimulering van de eigen agroproductie. Het streven naar een zekere vorm van autarkie (door duurzame investeringen in eigen productie) wordt voortgezet, maar met wisselend succes.

Hoe reageert het bedrijfsleven?

De internationale kapitaalmarkten zijn weer bereid om de (verzwakte) Russische bedrijven geld te lenen, waardoor investeringen aantrekken. Het vertrouwen van buitenlandse investeerders in de Russische markt heeft echter een stevige deuk opgelopen en terugkeer ervan hangt niet alleen samen met het economische beleid van de RF regering, maar ook met de onvoorspelbare politieke koers van het land. De handel zal zich slechts gedeeltelijk herstellen en het Nederlands exporterend bedrijfsleven zoekt in eerste instantie voorzichtig naar nieuwe kansen. Een aantal Nederlandse multinationals blijft een lange termijn strategie voortzetten. Ook bij andere bedrijven zal er weer enige interesse komen voor investeren in Rusland, vooral in de sectoren waar Rusland inzet op lokalisering van productie. Dit geldt in het bijzonder voor de primaire agrosector. In dit scenario zal het bedrijfsleven een beroep doen op de Nederlandse overheid ter vermindering en oplossing van problemen bij import en export, zoals fytosanitaire beperkingen en op douanegebied.

Cultureel

Hoewel de Russische overheid "geen subsidies meer verleent voor anti-statelijke culturele uitingen" (aldus minister van Cultuur Medinsky) blijft er in dit scenario op cultureel gebied nog een breed werkterrein over voor onafhankelijke initiatieven, vooral in Moskou en Sint Petersburg. Het Nederlandse culturele veld toont weer belangstelling om intensiever te gaan samenwerken. De Nederlandse creatieve industrie ziet weer meer mogelijkheden op de Russische markt en toont interesse in verdere presentatie en verkenning.

Interventiestrategie

Binnenland/maatschappelijk, inclusief "people-to-people contacts"

NL blijft actief op het gebied van de mensenrechten. Ondanks de moeilijke omgeving is een aantal vormen van ondersteuning van MR-activiteiten mogelijk. Het gedelegeerde Mensenrechtenfonds blijft inzetbaar met daarin vrijheid van meningsuiting, rechtstaat, maatschappelijk verantwoord ondernemen, vrouwenrechten en LGBT als prioritaire thema's. De ontwikkelingen in RF kunnen echter aanleiding geven tot het bijstellen van deze prioriteiten, afhankelijk van de vragen en behoeften vanuit het Russische maatschappelijk middenveld in samenhang met de prioriteiten van het Nederlandse MR-beleid.

De samenwerking met klassieke mensenrechten-NGO's, wordt zoveel mogelijk voortgezet. Er zal echter ook met meer flexibiliteit worden gekeken naar andere projecten die naar hun aard eveneens een verbetering in de mensenrechtensituatie beogen. De toenemende problemen van NGO's om buitenlandse financiering te ontvangen kunnen er toe leiden dat naast het klassieke financieringsmodel nieuwe benaderingswijzen worden onderzocht, in navolging van wat sommige gelijkgezinde donoren nu al doen. Daarbij kan worden gedacht aan financiering van kleinschaligere en kortlopende projecten, indirecte steun (bijvoorbeeld in natura of organisatorisch/juridisch), financiering van organisaties die technisch gesproken niet onder de huidige NGO-wetgeving vallen, het doorgeleiden van financiering aan groepen/organisaties die geen rechtspersoonlijkheid bezitten, meer indirecte financiering van NGO's of via samenwerkingsverbanden met Nederlandse NGO's (zoals nu al in enkele gevallen via centraal Mensenrechtenfonds).

Er worden momenteel minder aanvragen voor het Mensenrechtenfonds ingediend. Daarom worden mogelijkheden voor ondersteuning vanuit NL nog actiever verkend, waarbij de eigen inschatting van het maatschappelijk middenveld voor de haalbaarheid en opportuniteit van de te ondersteunen activiteiten steeds voorop zal blijven staan. Elementen die ook van belang blijven in de mensenrechteninzet zijn capaciteitsversterking van NGO's, monitoring van rechtszaken, nauwere donor coördinatie en het optreden in multilateraal verband (EU, VN, RvE, OVSE) zowel in pleitbezorging als -waar mogelijk- op projectbasis.

Zo blijft Nederland hechten aan de uitgangspunten van de "EU Guidelines on Human Rights Defenders" en de EU-RF Mensenrechtenconsultaties als forum voor dialoog, en het onder de aandacht brengen van individuele gevallen (maar met bescheiden verwachtingen over concrete resultaten). Het bevorderen van een initiatief als "Shelter City", gericht op tijdelijke opvang voor mensenrechtenverdedigers (waaronder uit RF) wordt in deze situatie relevanter.

Juist in een periode waarin Rusland, althans de Russische autoriteiten, de rug steeds meer toekeert naar het Westen, is het zaak om extra te investeren in gerichte "people to people" contacten. Deze moeten plaats vinden over de volle breedte van de RF-NL betrekkingen, dus zowel op het gebied van politiek, economie, cultuur en maatschappelijke contacten. Dit kan bijvoorbeeld via het intensiveren van bezoeken en gastoptredens (zowel in Rusland als in Nederland) gericht op scholen/universiteiten en culturele instellingen, waarbij specifiek wordt ingezet op het aangaan van de dialoog met het Russische publiek, vooral de jonge generatie. Bij het faciliteren van studentencontacten speelt het NESO-bureau in Moskou een nuttige rol. Cultuur en wetenschap bieden hiervoor wellicht de beste mogelijkheden, maar ook thema's als economie, mensenrechten, sport en rechtsstaat lenen zich goed voor het uitwisselen van ervaringen door middel van gerichte bezoeken en gastoptredens.

Nederland zet publieksdiplomatie in op de in Rusland minder controversiële mensenrechtenthema's vanuit het belang dat Nederland hecht aan vrede en (internationaal) recht. Verder wordt met publieksdiplomatie het beeld geschetst van Nederland als een open, pluralistische samenleving met een actief maatschappelijk middenveld en vrije media. ZMA Moskou en CG St Petersburg blijven in contact met een breed scala aan gesprekspartners, niet alleen binnen het maatschappelijk middenveld, experts en media, maar ook met RF autoriteiten, ombudsmannen, politici en de Orthodoxe Kerk. Aldus wordt de dialoog gezocht met zowel gelijkgezinden, als met Poetin-getrouwe beleidsmakers.

Ten slotte zal worden gekeken naar opties voor juridische samenwerking, waarmee in het verleden goede ervaringen zijn opgedaan. Het gaat dan specifiek om "technische" steun bij de formulering van wetsvoorstellen, niet alleen gerelateerd aan de "klassieke mensenrechten", maar ook een thema als burgerlijk recht.

Uitvoering van projecten binnen het gedelegeerde Mensenrechtenfonds (MRF) is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het postennetwerk in RF; ook vanuit het centrale MRF kunnen projecten in Rusland worden uitgevoerd. Andere betrokkenen op het mensenrechtendossier zijn binnen BZ de directies DEU en DMM en verder onder meer PV EU (v.w.b. de EU-RF mensenrechtendialoog), PV OVSE, PV Straatsburg, PV VN Geneve en PV VN New York. Het Ministerie van V&J is, in samenspraak met de posten Moskou en St. Petersburg, het eerste aanspreekpunt voor juridische samenwerking met RF.

Samenwerking bij het bestrijden van illegale migratie, inclusief terugkeer, en grensoverschrijdende criminaliteit blijft mogelijk. De rechtshulprelatie en de bestaande contacten op politiegebied met Russische counterparts kunnen op hetzelfde niveau in stand blijven en op onderdelen zelfs worden uitgebreid. Het gaat dan om de bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, met speciale aandacht voor cybercrime en fiscale fraude. Samenwerking op het terrein van terrorisme is van groot belang, zowel operationeel als via informatie-uitwisseling. De verantwoordelijkheid voor deze samenwerking is primair belegd bij de Politie attache in Moskou, in samenspraak met OM en V&J.

Buitenland

Bilaterale politieke consultaties (Minister, DGPZ, regio- en themadirecties) worden voortgezet, al blijft het politieke omgevingsveld vooralsnog gecompliceerd. In overleg met de NAVO-bondgenoten kan worden gewerkt aan de bi- en multilaterale militaire samenwerking. Voorbeelden zijn hervatting van contacten en nieuwe consultaties, gezamenlijke herdenkingen en bezoeken over en weer (zoals vlootbezoeken). De bilaterale defensie samenwerking kan zich in dit scenario idealiter weer richting het niveau van het bilaterale jaar 2013 ontwikkelen. Weens Document-inspecties en -evaluaties vinden ook nog steeds plaats. Multilateraal zijn de voornaamste aandachtsgebieden communicatie en transparantie (informatieverwerving en kennisopbouw).

Hoewel de meest acute politieke spanningen zijn verdwenen blijft het uitdragen van de Nederlandse standpunten cruciaal. Dat geldt voor de contacten met de RF overheid (met name het MID), maar ook publieksdiplomatie blijft van belang. Op veiligheidsgebied kan op een zeker moment worden afgetast of er ruimte is voor enige praktische samenwerking, bijvoorbeeld m.b.t. Afghanistan, antipiraterij of de strijd tegen terrorisme en IS. Ook komen gesprekken over nucleaire en conventionele wapenreducties weer enigszins van de grond, mede via aan de overheid gelieerde denktanks.

Politieke rapportage zal in dit scenario essentieel blijven, inclusief het onderhouden van een zo breed mogelijk netwerk op verschillende niveaus in de buitenlandhoek (MID, Doema, denktanks, universiteiten, collega-ambassades). Hiermee wordt ook een bijdrage geleverd aan de Nederlandse standpuntbepaling in de discussie in EU- en NAVO-kader over de toekomstige verhoudingen met RF.

Uitvoering van het buitenland- en veiligheidsbeleid ten aanzien van RF is vooral belegd bij de Ministeries van BZ en Defensie. Op de post Moskou betreft het naast de postleiding de Politieke Afdeling en het Defensie-Bureau. Aan BZ-zijde zijn de directies DEU, DVB, DIE, DMM en sommige regiodirecties, met name DAM en DAO betrokken. Binnen het brede postennetwerk spelen PV NAVO, PV EU, PV OVSE, PV RvE, PV VN New York, PV VN Wenen, CD Geneve en enkele bilaterale posten (grote EU-posten, Washington, Kiev, posten in GOS-regio) op dit gebied een rol.

Economisch

Economische belangenbehartiging, waaronder de behartiging van onze energiebelangen blijven kernelementen van de inzet van het postennetwerk in Rusland. Deze inzet zal gericht zijn op het weer oppakken van de economische dialoog met de Russische overheid en regio's. Het imago van Rusland als land om in te investeren en handel mee te drijven is door het inzakken van het vertrouwen ook in het positieve scenario fors veranderd. Dat heeft effect op de belangstelling van de Nederlandse bedrijven voor deze markt. Echter een aanzienlijke groep bedrijven, deels vanuit bestaande aanwezigheid en belangen, deels vanuit de nabijheid van de Russische markt met 145 mln. consumenten, zal belangstelling blijven houden voor zakendoen met Rusland. Die groep zal in een relatie met intredende ontspanning ook weer gaan toenemen. Een deel van de overheidsinzet zal in de komende jaren dan ook gericht moeten blijven op de begeleiding en ondersteuning van bedrijven die in afgelopen periode de problemen van de economische crisis in Rusland hebben ondervonden. Gezien het belang voor de Nederlandse economie, blijft specifieke aandacht voor de agro-sector noodzakelijk.

Deze situatie en uitgangspunten leiden tot een inzet van de posten en het economisch netwerk in NL die is gericht op continuering van de in de crisisperiode opgezette actievare informatieverstrekking en begeleiding van het bedrijfsleven. Er wordt voorts gewerkt aan de reactivering van de dialoog op overheidsniveau via de Gemengde Economische Commissie en de daartoe behorende werkgroepen inclusief het weer opstarten van de platforms van het wederzijds bedrijfsleven en door hen georganiseerde ronde tafel bijeenkomsten. Het handelsbevorderende overheidsinstrumentarium voor het MKB en bedrijvenclusters zal weer worden opengesteld. Ook zal weer worden overgegaan tot het onderhouden van contacten met, en het uitbreiden van, het economisch netwerk in de regio's. Dit gebeurt onder meer door sectorale en/of regionale missies, die door ambassade en CG worden ondersteund. In het handelsverkeer en in de contacten met de Russische overheid blijft markttoegang, vooral voor de agrosector, een belangrijk onderwerp.

Op het vlak van innovatie zal Nederland zich richten op de internationale agenda's van de topsectoren, met als prioriteiten de toegang tot kennis en kapitaal voor R&D samenwerking, het (weer) oppakken van de samenwerking met Russische partners in EU programma's, het bijdragen aan de strategische acquisitie voor de topsectoren en op de kansen die voortvloeien uit behoefte tot diversificatie en lokalisering.

In deze economische fluctuerende tijden blijft het belangrijk aandacht te besteden aan berichtgeving over macro-economische ontwikkelingen in Rusland, duiding van de positie van RF in internationale economische gremia en ontwikkelingen in voor Nederland belangrijke sectoren. Tevens zullen publieksdiplomatie en Holland branding worden ingezet om ervoor te zorgen dat Nederland zichzelf opnieuw op de kaart zet.

Economische diplomatie is voor een belangrijk deel bij de posten in Moskou en St. Petersburg belegd en hiervoor is ook de benodigde personele capaciteit aanwezig. Zoals hierboven is geschetst zal het karakter van de werkzaamheden voor een deel veranderen. Aan Nederlandse kant is er een uitgebreid veld van spelers dat bij de vormgeving van de economische diplomatie in RF betrokken is. Binnen BZ gaat het dan om de directies DEU, DIO, DME (voor het energiedeel) met daarnaast het Ministerie van EZ en de relevante agentschappen. Ook spelen de Ministeries van VWS, Financiën (voor het douane-deel) en I&M een rol en is daarnaast een belangrijke plaats weggelegd voor de diverse topsectoren. Ten slotte moet worden gedacht aan organisaties als VNO-NCW, MKB Nederland, Fenedex en diverse brancheorganisaties.

Hoewel NL niet afhankelijk is van energieleveranties uit RF (met name gas) en de haven van Rotterdam een belangrijke rol zal blijven spelen bij het vervoer van RF olie zal ook hier geen sprake kunnen zijn van "back to normal". Gezien de afnemende eigen gasreserves zal ook NL actief op zoek moeten gaan naar nieuwe toekomstige leveranciers. Bovendien zal een discussie over bijvoorbeeld schaliegas en het langer winnen van gas in Groningen en de Noordzee opnieuw op tafel komen.

Cultureel

Via de cultuur sector en de creatieve sector benaderen de posten goed opgeleide jongeren en curatoren, die interesse hebben in creatieve westerse uitingen en innovatieve ideeën. Het culturele netwerk, in Moskou, St. Petersburg maar ook in de regio's, wordt onderhouden om internationale en bilaterale ideeën te blijven uitwisselen en de kennis over Nederlandse cultuur te behouden. Tevens wordt de toekomstige markttoegang voor de creatieve sector voorbereid door culturele presentaties op dat terrein. Er zal specifiek aandacht worden besteed aan gerichte "people-to-people contacts", bijvoorbeeld in de vorm van een bezoekersprogramma. Ook samenwerking op onderwijsgebied is een aandachtsgebied. Deze vormen van samenwerking kunnen enige signaalwerking hebben voor de stand van onze bilaterale betrekkingen.

2B "Naar nieuwe scheidslijnen" (het pessimistische scenario)

Naar een situatie waarin de relaties met Rusland verder afkalven, Oost Oekraïne een 'frozen conflict' wordt met voortdurend gevaar van zich uitbreidende Russische agressie richting Oekraïne en andere landen in de regio, Krim moeizaam verder integreert in Rusland met onderdrukking van de niet Russische minderheid (Tataren), sancties voortduren met kans op verdere uitbreiding, deel Nederlands bedrijfsleven zich verder terugtrekt en grote bedrijven proberen belangen in Rusland overeind te houden, energieleveranties naar EU problematischer worden, Rusland zich intern ontwikkelt naar een totalitaire staat (politiek, maatschappelijk, repressie), verhouding Rusland met het westen verder verslechtert, waarbij de scheidslijn in Europa een stuk naar het oosten is verschoven en overleg met Rusland op multilateraal en bilateraal niveau op een flakkerend waakvlammetje gaat. Rusland zet met kracht in op de eigen invloedssferen, op de Euraziatische Unie en op niet-Westerse landen, die op hun beurt vooral kijken naar hun eigenbelang. De kwestie van het neerschieten van MH17 vormt een zwaarwegende complicatie in de bilaterale en multilaterale relaties met Rusland.

Binnenlandse politiek/maatschappelijk

Rusland ontwikkelt zich naar een totalitaire staat, waarbij de verticale machtsstructuren worden versterkt, ook in de regio's. Het maatschappelijk middenveld krijgt nauwelijks nog ruimte om te opereren, steeds meer mensen en organisaties vertrekken dan ook naar het buitenland. Er is steeds minder sprake van een functionerende rule of law. Het instrument van de propaganda wordt in volle kracht benut en de repressie, ook via de diensten, neemt verder toe. Dit optreden blijft niet alleen beperkt tot de Russische samenleving. Het westen wordt afgeschilderd als vijand, de ruimte voor werken en leven van buitenlandse correspondenten, expats en ambassades neemt af. De combinatie van economische crisis, het spelen van de Russische kaart en toenemend nationalisme doet het risico van etnische onderdrukking toenemen. Bovendien kan op minder medewerking van Russische autoriteiten worden gerekend bij het tegengaan bij illegale migratie via Rusland, evenals bij de terugname van eigen onderdanen. Samenwerking bij grensoverschrijdende criminaliteit wordt verder bemoeilijkt en kan nog maar in een beperkt aantal gevallen plaatsvinden, mede vanwege de geringe juridische waarborgen. Aantal asielaanvragen vanuit RF neemt toe.

Buitenland

Politieke toenadering tussen het Westen en RF blijft, vooral als gevolg van de Oekraïne crisis, uit. In dit scenario treedt een verdere verslechtering op van alle internationale contacten met Rusland op multilateraal en bilateraal niveau.

In de Oekraïne-crisis kiest Moskou voor de weg van voortdurende militaire presentie, met de mogelijkheid, geholpen door separatisten, van inname van nieuwe delen van Zuidoost-Oekraïne, leidend tot een "landbrug" met de Krim. Daarnaast wordt actief onrust in andere delen van Oekraïne aangewakkerd, inspelend op de moeilijke economische situatie. Rusland blijft proberen meer invloed op het politieke systeem in Kiev te krijgen.

De escalatie blijft mogelijk niet beperkt tot Oekraïne. Ook Moldova, Georgië, Centraal-Azië, de Kaukasus en de Baltische staten krijgen op termijn te maken (op verschillende manieren en een verschillende mate van intensiteit onder meer via "hybride oorlogsvoering") met meer actieve Russische inmenging onder meer via manipulatie van Russische minderheden. Dit blijft de spanningen in de regio voeden, in combinatie met een groter Russisch machtsvertoon elders (militaire overvluchten, inzet van de vloot en opzetten nieuwe militaire bases). Dit leidt tevens tot verdere isolatie van Rusland in de wereld. Ook de BRICS landen (met name China) kunnen niet lijdzaam toezien dat Rusland door militaire dreiging hun economische belangen aantast.

De kloof tussen het Westen en RF verdiept verder. De samenwerkingsrelatie met de NAVO blijft opgeschort. Van NAVO-zijde gaat men over tot verdere presentie in Centraal-Europa. Zweden en Finland intensiveren de samenwerking met het bondgenootschap. Van RF-zijde wordt dit beantwoord met het verder opschroeven van de militaire presentie aan de grenzen, onder meer in Kaliningrad, maar ook bijvoorbeeld in Belarus. Het komt niet tot een daadwerkelijke militaire confrontatie, maar het risico van "ongelukken" neemt verder toe. Het feit dat Oekraïne recentelijk afstand heeft gedaan van zijn ongebonden status versterkt deze ontwikkeling. Een eventueel NAVO-lidmaatschap blijft ver weg, maar in Rusland wordt elke stap in die richting met grote zorg bekeken. Uitzijding van diplomaten over en weer neemt toe.

Rusland probeert binnen de NAVO en EU en de daarvoor in aanmerking komende lidstaten tweespalt te zaaien, met het oog op het verzwakken van de interne NAVO- en EU-cohesie. Enige landen (zoals Griekenland, Cyprus en Hongarije) blijven daar gevoelig voor.

De RF opstelling op andere internationale dossiers wordt ook drastisch bijgesteld. Rusland blijft actief gebruikmaken van zijn vetorecht in de VN Veiligheidsraad, leidend tot een verdere verlamming van de organisatie. Moskou participeert niet langer in de P5+1 besprekingen met Iran en sluit nieuwe politieke en economische samenwerkingsakkoorden met Teheran. In Syrië gaat men over tot nieuwe wapenleveranties aan Assad en er wordt ook geprobeerd andere landen (primair Egypte en Noord-Korea) te verleiden tot het sluiten van overeenkomsten voor de levering van RF wapens.

De gesprekken over ontwapening en non-proliferatie vallen nagenoeg stil. Zo is er bijvoorbeeld een toenemend RF engagement richting Noord-Korea en ook in IAEA en NPV-kader stelt RF zich steeds geïsoleerder op.

RF probeert de samenwerking met China steeds meer in politieke en militaire termen te vertalen. Doel is hier een actief gezamenlijk tegenwicht te bieden aan de Westerse belangen, met name in Azië. Zo is er sprake van gezamenlijke militaire oefeningen in de Pacific en steunt RF voortaan actief de Chinese territoriale claims. Rusland werkt actief aan het versterken van de relaties met andere landen in Azië, Zuid Amerika en Afrika.

Op militair gebied is er sprake van een forse herbewapening en vloeien de (schaarsere) middelen in toenemende mate naar de (interne) veiligheids- en defensiesector, die echter op termijn ook meer gaat delen in de economische malaise.

Economie

In dit scenario zullen – in combinatie met een op verdere internationale confrontatie gericht ondemocratisch politiek bestel – de relaties slecht blijven en mogelijk nog verder verslechteren: “no business as usual”. De sancties zullen voor langere tijd in stand blijven en mogelijk, na moeilijke discussies binnen de EU en druk van de VS, worden uitgebreid. Als gevolg van de sancties, maar ook door de onderliggende structurele zwakheden in de Russische economie en de fors gedaalde olieprijs zal er de komende jaren in Rusland sprake zijn van economische teruggang. Door de gestage waardedaling van de roebel en aanhoudend hoge inflatie zijn westerse producten steeds minder gevraagd. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de invoering van kapitaalrestricties door de RF overheid. De Russische energiesector zal bij het verder aanscherpen van sancties voor het Arctisch gebied steeds meer problemen ondervinden om de technologie te verkrijgen voor olie en gaswinning in het Arctisch gebied en diepzee. Rusland blijft worstelen om lokalisering en diversificatie van de economie te realiseren. Dit leidt ertoe dat voor de toelevering van technologie Aziatische landen, zeker de landen met een energierelatie met Rusland, verder terrein winnen.

Hoewel RF de energieleveranties aan de EU vermoedelijk niet direct zal staken (dat zou immers leiden tot een forse inkomstenderving) zal Moskou het “gaswapen” eventueel actief gaan gebruiken. Daarvan kunnen vooral EU-lidstaten die zich kritisch opstellen tegenover RF het doelwit zijn, bijvoorbeeld door tijdelijke onderbrekingen van de gastoevoer. RF zal proberen leveranties aan Azië nog verder op te voeren, teneinde minder afhankelijk te zijn van de EU.

Hoe reageert het bedrijfsleven?

Russische bedrijven blijven verstoken van toegang tot westerse kapitaalmarkten en het vertrouwen van buitenlandse investeerders wordt zwaar op de proef gesteld. Toch zullen ook in dit scenario grote multinationale ondernemingen actief blijven in Rusland, zich baserend op hun lange termijn strategie, met enige aanpassingen. Nederlands exporterend bedrijfsleven (MKB) zal incidenteel kansen blijven benutten maar terughoudend zijn. Ook in dit scenario zal de Nederlandse overheid ondersteuning moeten bieden bij problemen rondom bestaande investeringen en import/export, en bij het instandhouden van relevante netwerken.

Cultureel

De beperkte middelen van de Russische overheid (en de consument) worden ingezet om “eigen Russische cultuuruitingen, gebaseerd op Russische normen en waarden” te steunen. Westerse kunst wordt als verdacht beschouwd. In dit negatieve scenario zal de ruimte voor culturele samenwerking beperkt zijn. Niet alleen omdat er geen of weinig ruimte is voor onafhankelijke culturele initiatieven, maar ook omdat de Nederlandse culturele sector minder interesse zal kunnen opbrengen voor samenwerking. Er kan nog wel ruimte zijn voor culturele uitwisselingen onder regie van de Russische staat en op gebieden die als niet-controversieel worden ervaren.

Interventiestrategie

Wat betreft de betrokken BZ-directies, overige posten en ministeries in Den Haag zij verwezen naar de interventiestrategie onder het eerste scenario.

Binnenland/maatschappelijk, inclusief “people-to-people contacts”

In dit scenario zal de ruimte voor een actief mensenrechtenbeleid zeer beperkt zijn. Wanneer meer Russische burgers en organisaties zich genooddaakt zien om naar het buitenland te vertrekken, vanwege toenemende druk op het maatschappelijk middenveld en ‘andersdenkenden’ in Rusland, kan dit leiden tot een groter aantal asiolverzoeken in (onder andere) Nederland. Ook kan het leiden tot een groter aantal visumaanvragen van mensenrechtenverdedigers en hun gezinsleden, die Rusland willen verlaten om tijdelijk bescherming te zoeken in Nederland of om in het uiterste geval asiel aan te vragen. Financiering van projecten zal niet meer volledig en rechtstreeks in RF zelf kunnen plaatsvinden, waardoor andere modaliteiten in aanmerking komen.

De mogelijkheden voor publieksdiplomatie op het gebied van politieke thema's (inclusief mensenrechten) zullen, gezien de zeer beperkte ruimte voor het maatschappelijk middenveld en de antiwesterse propaganda, eveneens zeer klein zijn, maar getracht zal worden deze zoveel mogelijk voort te zetten. Het is vooral ook van belang "people-to-people contacten" zo lang mogelijk overeind te houden.

Bij de verdere verslechtering van de relatie met RF zal op het vlak van justitiële samenwerking de rechtshulprelatie met RF instanties zoveel mogelijk in stand moeten blijven, zeker als andere communicatiekanalen wegvallen. Tegen de achtergrond van de ontwikkelingen binnen de Euraziatische Unie, met verminderde controle aan de binnengrenzen leidend tot allerlei (in)directe gevolgen voor Nederland, is hier sprake van een groot Nederlands belang.

Buitenland

Het voortzetten van politiek overleg wordt heel moeilijk. In feite is er geen sprake meer van bilaterale consultaties, maar alleen van het uitwisselen van standpunten en zorgen. Mogelijk komt zelfs (na afspraken in EU- en NAVO-verband) de vraag aan de orde op welk niveau Nederland in Moskou vertegenwoordigd moet zijn. Ook in deze situatie zal er een minimum aan samenwerking nodig blijven, met name op het strikt operationele vlak, zoals (incidentele) contacten over terrorismebestrijding, op politiegebied, bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten en terugkeer.

Politieke rapportage en duiding van ontwikkelingen blijft noodzakelijk, maar in een steeds moeilijker wordende omgeving. Dat kan aanleiding geven tot het verschuiven van taken binnen de post, omdat er meer capaciteit beschikbaar moet zijn voor informatievergaring op zowel politiek en veiligheidsgebied. Publieksdiplomatie en het uitdragen van Nederlandse standpunten worden nog gecompliceerder. RF partners zijn nauwelijks meer beschikbaar en in toenemende mate zal moeten worden teruggevallen op gezamenlijke projecten met andere EU-partners en NAVO-bondgenoten.

Bilaterale militaire samenwerking met Rusland is in dit scenario nauwelijks meer aan de orde. Het is zelfs de vraag of de weinige resterende samenwerkingsterreinen, zoals samenwerking in kader Weens Document en gezamenlijke herdenkingen, overeind kunnen blijven. De rol van de defensieafdeling bij informatieverzameling en inschatting van de RF intenties zal aan belang toenemen.

Economie

In dit scenario zal de inzet van het netwerk vooral gericht zijn op het behartigen en verdedigen van bestaande economische belangen, zo veel mogelijk in lijn met het opereren van andere EU-partners op dit vlak. Het gaat dan ook, in het meest vergaande model, om het voorkomen van openlijke of verholde nationalisatie van Nederlandse belangen in RF. Het accent zal minder liggen op het verkennen van nieuwe marktkansen, met uitzondering van wellicht enkele niches. De doelgroep onder het Nederlandse bedrijfsleven zal primair bestaan uit al op de Russische markt actieve ondernemingen en minder uit nieuwkomers. Wel kan een politiek van lokalisering van productie incidenteel aan sommige Nederlandse ondernemingen en bedrijvenclusters (zoals machinebouw en toelevering landbouw) kansen bieden. Voor de agrosector zullen veterinaire en fytosanitaire handelsbelemmeringen aan de orde van de dag blijven, nopens tot veelvuldige afstemming tussen Nederlandse en Russische autoriteiten. Voor de landbouwsector wordt extra (financiële) inzet gepleegd om de gevolgen voor Nederlandse ondernemers zo veel mogelijk te beperken.

Er zal behoefte blijven aan het onderhouden van een in omvang en reikwijdte beperkte economische dialoog tussen Nederland en Rusland. Er zal ook in dit scenario dus nog een rol zijn weggelegd voor de Gemengde Economische Commissie, maar er zal nog slechts een beperkt aantal werkgroepen bijeen komen, met mogelijk plenaire zittingen op ambtelijk niveau. Contacten met overheden zullen vooral gericht zijn op het oplossen van concrete problemen voor het bedrijfsleven, onder andere in het grensoverschrijdend goederenverkeer. Daartoe moet wel het in het verleden opgebouwde netwerk worden onderhouden, ook in de regio's, onder meer via gerichte werkbezoeken. Het is de vraag of in deze situatie inzet van handelsbevorderende instrumenten op enige schaal mogelijk is en nut heeft. Als er ruimte is voor inzet van dergelijke instrumenten dan kunnen deze vanwege de voortdurende sancties in dit scenario enkel gericht worden op (top)sectoren en bedrijvenclusters die buiten de sancties vallen.

Op het terrein van innovatie is er minder ruimte voor bilaterale samenwerking, waardoor er mogelijk meer samenwerking in EU verband zal moeten plaatsvinden. Wel kan worden ingezet op het verder openhouden van de dialoog met studenten en jonge wetenschappers, vraag gestuurde ondersteuning van bestaande initiatieven, het volgen van de ontwikkelingen en het inventariseren van de kennisbehoefte aan Russische kant op middellange termijn.

Op energiegebied zal het beleid van diversificatie nog meer in een stroomversnelling komen. De speelruimte voor NL-bedrijven in de energiesector in RF zal nog kleiner worden, nieuwe "onvriendelijke acties" van RF-zijde niet zijn uitgesloten.

Ook in dit scenario zal de economische berichtgeving van belang blijven, nauw gecombineerd met politieke analyse en met aandacht voor de toenemende rol van de Euraziatische Economische Unie. Publieksdiplomatie en Holland branding zullen nog maar in beperkte mate aan de orde zijn, en zich moeten toespitsen op bescherming van bestaande belangen.

Cultureel

In dit scenario zal nauwer met EU collega's worden samengewerkt om onafhankelijke initiatieven een podium te geven en uitwisselingen met jonge curatoren en kunstenaars te blijven organiseren. Cultuurmiddelen kunnen worden ingezet ter ondersteuning van onder druk staande onafhankelijke culturele organisaties, ook zonder directe band van deze organisaties met Nederland. Terreinen als erfgoed, kunstonderwijs en specifieke activiteiten gericht op jeugd- en andere specifieke doelgroepen (regio, gehandicapten) bieden blijvende mogelijkheden tot kleinschalige bilaterale samenwerking. Ook zal worden geprobeerd uitwisselingen van experts in de creatieve sector zoveel mogelijk in stand te laten. Niettemin zal in dit scenario de culturele samenwerking zich vooral beperken tot contacten waar de Russische overheid bij betrokken is.

3. Inzet postennetwerk

Voor de uitvoering van het MIB in Rusland is een effectief en kwalitatief hoogstaand postennetwerk essentieel. Het betreft Ambassade Moskou, CG St. Petersburg (met inzet in het noordwesten van RF en Kaliningrad) en het honorair-consulaat in Yuzhno-Sakhalinsk. Verder is ZMA Moskou medegeaccrediteerd in Turkmenistan en Oezbekistan en in de hoofdsteden Ashgabat en Tasjkent heeft Nederland honorair-consulaten. Over de betrokkenheid van andere posten, directies en ministeries is al gesproken bij de interventiestrategie die gekoppeld is aan beide scenario's.

Op dit moment is er geen aanleiding om posten in Rusland te openen dan wel te sluiten. De opzet van het bestaande postennetwerk voldoet op dit moment goed voor de behartiging van de Nederlandse belangen. Om die reden wordt dan ook voorgesteld in dit stadium de personele bezetting van het postennetwerk in tact te laten. Waar mogelijk in de Russische situatie haakt het postennetwerk als team aan bij modernisering van de diplomatie. Daarbij moet wel goed voor ogen worden gehouden dat de werksituatie in Rusland op bepaalde onderdelen fundamenteel anders is dan in Nederland en in een groot deel van de wereld. De veiligheidssituatie en inlichtingendreiging bieden op dit moment geen mogelijkheid om "het Nieuwe Werken" op de posten in RF integraal in te voeren. Ook zullen lokaal aangenomen krachten geen gevoelige functies kunnen bekleden.

In de komende jaren moet er worden ingespeeld op het veranderende karakter van de werkzaamheden. Bij de politieke werkzaamheden zal er een sterk accent blijven liggen op rapportage en duiding van politieke ontwikkelingen. In de moeilijke economische situatie zal het zwaartepunt bij de economische werkzaamheden vermoedelijk verschuiven van handelsbevordering en economische samenwerking naar het begeleiden, ondersteunen en voorlichten van het al in Rusland actieve Nederlandse bedrijfsleven. Dit zal nopen tot contacten met de Russische overheid over problemen in het economische verkeer. De Politieke en Economische Afdelingen opereren vanuit de "One Team" gedachte in deze contacten met de Russische overheid (gezien de sterke sturing van de RF overheid op economische processen) zoveel mogelijk complementair aan elkaar. Wat het interne management betreft zal een aanzienlijk deel van de administratieve taken van de posten, waaronder het visumproces, in de komende periode worden overgeheveld naar het RSO in Praag.

In de afgelopen periode is het steeds duidelijker geworden dat de (oude) regionale samenhang binnen het territorium van de voormalige Sovjet Unie weliswaar van karakter is veranderd, maar nauwelijks aan belang heeft ingeboet. Het aspect van invloedssferen en het vorm geven aan de Euraziatische Unie zijn hiervoor slechts twee voorbeelden. De vraag moet worden gesteld of hier met de organisatie van het postennetwerk (samenwerking, verantwoordelijkheidsverdeling en inrichting mede-accreditaties) voldoende op wordt ingespeeld en of hier aanpassingen nodig zijn. De post zal op verzoek van het departement komende periode inspanningen doen om de regionale samenwerking en samenhang tussen de ambassades in de regio te vergroten.

Kwaliteit en kennis van de uitgezonden medewerkers is een belangrijk aandachtspunt. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat Moskou en St. Petersburg geen "populaire" posten voor plaatsing zijn. De veiligheidssituatie en de klimatologische omstandigheden in RF stellen forse eisen aan de uitgezonden medewerkers en hun familieleden. Deze belasting zal in beide scenario's toenemen. Vanuit BZ en de vakdepartementen moet er meer aandacht zijn voor kennis van Rusland en de Russische taal, die onontbeerlijk is voor een goed functioneren in RF. Daarbij kan een voorbeeld worden genomen aan sommige andere landen die hieraan veel tijd en aandacht besteden, vaak al geruime tijd voor aanvang van de plaatsing in RF. Ook kan worden gedacht aan flexibele plaatsingstermijnen (conform nieuw personeelsbeleid) en aan de vorming van een Oost Europa circuit (medewerkers die ervaring hebben in andere landen in Oost – Europa).

4. Conclusies

Het staat in de sterren welke van de twee scenario's in welke mate wordt bewaarheid en welke interventiestrategie daaruit vervolgens voor Nederland kan worden afgeleid. In ieder geval kan worden geconcludeerd dat RF komende jaren een prominente, maar ook gecompliceerde, plaats zal blijven innemen in het Nederlandse buitenlandbeleid. Op korte termijn zullen de uitkomsten van de verschillende (technisch en strafrechtelijke) MH-17 onderzoeken de agenda domineren. Dit onderwerp blijft allerm minst beperkt tot het bilaterale domein en Nederland zal actief op zoek blijven naar internationale solidariteit, hierbij onder meer gesteund door de VNVR-resolutie van juli 2014 en diverse beslissingen in EU-kader. Of die internationale steun (gezien de eigen belangen van partners richting Moskou) er komt op een wijze die de Nederlandse inzet en belangen dient is op voorhand geen uitgemaakte zaak. Daarnaast zullen de effecten van de MH-17 onderzoeken op de Nederlandse publieke opinie een belangrijke rol spelen in de beleidsvorming. In bredere zin kan gesteld worden dat in welk scenario dan ook de politieke, economische, culturele en maatschappelijke relaties vooralsnog niet zullen terugkeren naar het niveau van zomer 2013, de periode voordat de bilaterale betrekkingen in moeizaam weer terechtkwamen. Zelfs in een meer positief scenario zullen de effecten van zowel de Oekraïne-crisis, MH17, als bilaterale complicaties voor langere tijd voelbaar blijven.

Maar Rusland blijft cruciaal voor de veiligheid in Europa en in de wereld, met bijna 145 miljoen inwoners, met een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad, met een nucleair arsenaal. Een land dat voor Nederland op veel terreinen belangen vertegenwoordigt, die vereisen dat binnen bepaalde marges dialoog en samenwerking wordt gezocht. De mogelijkheden daartoe zijn er op verschillende terreinen, zoals hierboven is geschetst, en er is geen alternatief voor een inzet om deze te blijven benutten. Ook vanuit onze rol in de verschillende internationale organisaties is er voor deze opstelling geen alternatief. Echter, er dient hierbij vanuit worden gegaan dat de relatie met RF fundamenteel is veranderd, van "partner" naar noodzakelijk en complexe (tegen)speler, in Europa en mondiaal.

Gezien deze onzekerheden, en gezien het belang van RF voor het buitenlandbeleid, moet NL dan ook optimaal toegerust zijn om deze uitdagingen in de komende jaren het hoofd te bieden. Dat betekent adequate aanwezigheid in Rusland en de omliggende regio, en het blijven investeren in de noodzakelijke kennis in dit gecompliceerde land aan de buitengrenzen van de EU en NAVO.

Dit MIB is geschreven in een periode met vele onzekerheden. Hoewel is geprobeerd ruimte in te bouwen in de verwachtingen, blijft het toch een momentopname. Het afgelopen jaar liet zien hoe snel zaken (soms fundamenteel) kunnen veranderen. Met deze armslag in gedachte wordt in de bijlage toch geprobeerd meer inzicht te verschaffen in de inzet voor het komende jaar, door het opstellen van een voorstel voor een activiteitenplan, uitgaande van de huidige verwachtingen voor deze periode en gebaseerd op een synthese van de mogelijk nu te verwachten elementen uit de twee scenario's.

De onzekerheden nopen tot een regelmatige interdepartementale evaluatie van dit MIB, waarbij het Jaarplan van het postennetwerk kan dienen als jaarlijks ijkmoment voor de activiteiten, op basis van de zich dan voordoende situatie.

Sluitingsdatum Moskou inhoudelijke opstelling MIB 05-03-2015

BIJLAGE

Lijst interventies 2015 op basis van verwachtingen bij vaststelling MIB

- Binnen de afnemende ruimte publieksdiplomatie intensiveren, waar opportuun in samenwerking met EU- en NAVO-partners.
- Bevorderen van gerichte "people to people contacten" d.m.v. bezoekprogramma. Dit als "cross cutting" instrument voor de vier hoofdonderwerpen van het MIB, maar vooral economie, cultuur en binnenland/mensenrechten.
- Communicatie over uitkomst MH-17 onderzoeken (richting Russische autoriteiten, media en publiek). Zal moeilijk zijn en ook als reactie op te verwachten Russische pogingen om het onderzoeksresultaat onderuit te halen.

Economie

- Het ondersteunen van bestaande belangen van bedrijven actief op Rusland, inclusief het overleiden van de netwerken.
- Het op passende schaal en niveau, vanwege afnemende marktkansen/toegenomen bedrijfsrisico's en waar dat niet in strijd is met sanctiebeleid, verrichten van reguliere dienstverlening en informatievoorziening (zoals handelsvragen, ondersteuning PIB- en bedrijvencusters, netwerkbijeenkomsten, bezoek aan beurzen en evenementen en het faciliteren van contacten met (regionale) overheden).*
- Macro-economisch analyse, duiding van gevolgen van politieke ontwikkelingen op de Russische economie en gevolgen voor NL economische- en bedrijfsbelangen.
- Inzet op het oplossen van markttoegangsproblemen in Rusland, mede als gevolg van sancties.
- Onderhouden van in het verleden opgebouwde relaties met federale en regionale overheden (mede in het kader van de Gemengde Economische Commissie).
- Nederlandse producten, kennis en bedrijven waar opportuun onder aandacht blijven brengen in RF, met inachtneming sanctieregime en verminderde marktmogelijkheden.

Binnenland en mensenrechten

- Actiever naar buiten treden met MRF, maatwerk aanbieden voor NGO's, meer donoroverleg, aansluiting zoeken bij RvE. Ook kijken naar mogelijkheden voor wisselwerking met cultuur.
- Netwerk verbreden, hervormingsgezinde krachten én conservatieve beleidsmakers, medianetwerk.
- Voortzetting van de samenwerking op politie- en justitiegebied (ondermeer bestrijding criminaliteit en rechtshulpverzoeken).

Buitenland en defensie

- Rapportage over buitenlandpolitieke onderwerpen, met name Oekraïne, GOS-regio, relaties van RF met EU en NAVO, Midden-Oosten en veiligheidsdossiers (non-proliferatie en ontwapening, exportcontrole).
- Militaire samenwerking vindt alleen plaats binnen de kaders zoals met de EU- en NAVO-partners is afgesproken.
- Informatieverwerving en kennisopbouw over RF strijdkrachten en hun intenties.
- Zoveel mogelijk blijven werken aan transparantie, vooral in het kader van het Weens Document (informatieverwerving en kennisopbouw door inschatting van de RF intenties).

Cultuur

- Bij elkaar blijven brengen van NL en RF partijen, plus benutten speciale relaties (zoals Hermitage en partners Bilateraal Jaar 2013) om cultureel netwerk op niveau te houden. Russische onafhankelijke culturele activiteiten ondersteunen met inbreng van Nederlandse culturele sector, zeker waar zij niet meer kunnen rekenen op subsidies van RF overheid.
- Succesvolle contacten opvolgen op gebied moderne dans, hedendaagse beeldende kunst (o.a. Manifesta), film, jeugdtheater en hedendaagse en oude muziek.
- V.w.b. gedeeld erfgoed het onderhouden van een relevant netwerk en dit thema verbinden met stedenbouw en landschaps- architectuur. Waar mogelijk aanboren nieuwe initiatieven.

- Debat en partnerschappen stimuleren op het terrein van museummanagement, erfgoededucatie, architectuur en stedenbouw. Dutch Design en architectuur ook specifiek presenteren.

** Op basis van de reactie van EZ op dit MIB zou de CORIA zich kunnen beraden op de reikwijdte van de Nederlandse overheidsinzet bij de ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven in Rusland, mede in het licht van de door de Ministerraad aangenomen richtlijnen voor heroverweging van de activiteiten met Rusland en de ontwikkelingen sindsdien.*

Concept-verslag Interdepartementaal Rusland-overleg

15 september 2015, Ministerie van BZ

Aanwezigen: 5.1.2.e in 5.1.2.e (DEF), 5.1.2.e (BZK), 5.1.2.e
5.1.2.e (EZ), 5.1.2.e (I&M), 5.1.2.e (V&J), 5.1.2.e
(ZMA Moskou – in voorbereiding), 5.1.2.e 5.1.2.e (BZ/DIO), 5.1.2.e 5.1.2.e (BZ/ICE), 5.1.2.e 5.1.2.e
5.1.2.e (BZ/DMM), 5.1.2.e (BZ/DVB), 5.1.2.e (BZ/DEU)

Agendapunt 1: politieke ontwikkelingen afgelopen maanden

BZ/DEU blikte terug op de ontwikkelingen die plaatsvonden in de periode nadat het Rusland-overleg voor het laatst bijeen was (voorbereiding MIB en Kamerbrief). Hierbij werd ingegaan op de volgende punten:

- Kamerbrief: Na bespreking in CoRIA en Ministerraad is de beleidsbrief over betrekkingen met Rusland op 13 mei door minister Koenders aan de Tweede Kamer gestuurd.
- Bezoek Minister Koenders aan Rusland op 5 juni: dit bezoek stond grotendeels in het teken van MH17. Daarnaast werd ook gesproken over o.a. Oekraïne, Midden-Oosten, mensenrechten, inreisverbod. Minister Koenders is niet ingegaan op economische samenwerking en heeft benadrukt dat het geen 'business as usual' kan zijn.
- Plenair debat over RF en OEK op 25 juni: het debat vond plaats in de periode dat Shell/Gazprom samenwerking bij het SPIEF in Sint-Petersburg bekend werd en de vermindering van gasproductie in Groningen in het nieuws was. Daarom kende het debat een sterke focus op energie. Ook het inreisverbod (formele aanleiding voor het debat) kwam uitvoerig aan bod, evenals EU-sancties en het conflict in Oekraïne. M.b.t. mensenrechten werd een motie van GroenLinks over zorg m.b.t. Russische wetgeving tegen ngo's / buitenlandse organisaties aangenomen.
- Besluitvorming EU-sancties: de economische sancties (fase 3) zijn eind juni verlengd t/m 31 januari 2016. De listings (fase 2) zijn in september verlengd t/m 15 maart 2016. Tijdens NL voorzitterschap zal besluitvorming over evt. nieuwe verlenging moeten plaatsvinden. E.e.a. is gekoppeld aan de implementatie van de Minsk-akkoorden, waarvoor het tijdspad tot 31 december 2015 loopt. Naast voornoemde pakketten is er ook een sanctiepakket specifiek m.b.t. de Krim – dit pakket is in juni verlengd en zolang situatie m.b.t. de Krim niet veranderd is wijziging niet aan de orde.
- MH17: DEU ging in op de NLse inspanningen op de drie prioriteiten (repatriëring, onderzoek toedracht, strafrechtelijk onderzoek/vervolg), met name op de VNVR-stemming over een internationaal tribunaal welke plaatsvond op 29 juli jl en waarbij Rusland zijn veto uitsprak. Momenteel overleg NL met JIT-partners over alternatieven voor vervolging. Het OVV heeft aangekondigd op 13 oktober het internationale onderzoek naar de toedracht van de ramp te zullen publiceren. Rusland heeft veel kritiek geuit op de onderzoeken en op de voorstellen voor vervolging, en de rol van Nederland hierin, en zal dit naar verwachting blijven doen.

Agendapunt 2: tafelronde actuele zaken

Aanwezigen gingen in op actuele zaken die op hun respectievelijke beleidsterreinen met Rusland spelen. Hieronder een beknopte, niet uitputtende weergave:

BZ/ICE: Ambassadeur Culturele Samenwerking bezocht onlangs Rusland samen met Dutch Culture; focus o.a. op samenwerking musea en erfgoed. Op 1 oktober zal Dutch Culture bevindingen presenteren in Amsterdam.

EZ/innovatie: Ging in op activiteit van de in MOS geplaatste innovatie-attaché, doorlopende EU-activiteiten (waaronder Horizon 2020), en deelname hoogambtelijk EZ/innovatie aan SPIEF in juni jl.

SZW: Wees op kwestie die in Raad van Europa speelt m.b.t. Russische kandidaten voor mensenrechten-werkgroep.

I&M: Meldde dat er relatief weinig activiteit met Rusland is op het moment. Voorlopig geen bijeenkomst werkgroep transport voorzien.

EZ/algemeen: Voor bijeenkomst van energie-werkgroep zijn van NL zijde weinig besprekpunten. Vraag of RF op energie dialoog wil voeren; RF bleef ook weg bij ministeriële bijeenkomst energiehandvest in mei jl. waarvoor ze wel waren uitgenodigd.

BZ/DMM: Zorgen over Russische wetgeving zullen cfm motie Grashof ingebracht worden in volgende HDIM bijeenkomst. N.a.v. ambtsbericht Rusland zijn Russische LHBT als risicogroep aangemerkt.

Defensie: Activiteiten met Rusland stilgelegd. NL defensieattaché in Moskou kan werk nog wel doen, Russen passen selectief uitnodigingsbeleid toe, NAVO/EU Defats stemmen in nauw overleg af wie er wel/niet gaan. NL spiegelt dit v.w.b. Russische attaché in Den Haag. RF heeft verzoek gedaan voor bevoorraden onderzoeksschip in Caribisch gebied.

BZ/DVB: NAVO/RF relaties, duidelijk dat RF geen 'partner' meer is. Wel contacten mogelijk voor beheersen incidenten, maar ministeriële NRR stil. Bij NAVO-Top volgend jaar juli in Warschau zal Rusland hoog op agenda staan.

BZK: Geen punten.

V&J: Benadering Rusland kritisch en voorzichtig, in lijn met richtlijnen. Samenwerking op terreinen politie, criminaliteitsbestrijding, cyber, terrorisme wordt gaande gehouden. Rusland is géén prioriteitsland voor V&J. Daarnaast speelt voor V&J het MH17 dossier ook sterk.

BZ/DIO: Handel met Rusland sterk afgenomen. Aantal publiek bekend gemaakte business deals (Shell, Damen) worden door RF als 'business as usual' afgeschilderd. In zomer speelde kwestie bloemenexport: RF voert inspecties uit maar meest shipments worden doorgelaten. Attendeerde op Yukos-arbitrage zaak wat zou kunnen leiden tot pogingen tot beslaglegging in NL, en mogelijke Russische represailles. GEC werkgroep gezondheid zal eind november in Moskou bijeenkomen.

Agendapunt 3: richtlijnen en activiteitenlijst

BZ/DEU wees erop dat richtlijnen nu bijna een jaar (sinds 10/10/2014) van kracht zijn en dat, conform bespreking destijds, het opportuun is deze tegen het licht te houden. Zo zou de koptekst aangepast kunnen worden. BZ/DEU stelde voor dat alle deelnemers van het interdepartementaal overleg **in de komende twee weken laten weten of aanpassing van de richtlijnen vanuit de optiek op werkniveau binnen het betreffende departement/dienstonderdeel opportuun lijkt**, en zo ja in welke zin. Afhankelijk van de reacties zal dan, in overleg met secretariaten van CoRIA en MR, bepaald worden hoe een eventuele aanpassing geagendeerd zal worden, waarbij in ogenschouw wordt genomen dat de richtlijnen op kabinetsniveau zijn vastgesteld. De vergadering stemde met dit voorstel in.

Daarnaast stelde BZ/DEU vast dat de annex van de richtlijnen, het overzicht van activiteiten, in de praktijk zeer moeilijk bij te houden blijkt en dan ook niet volledig is. Voorstel is om deze annex te laten vervallen en uitwisseling over hoe de richtlijnen worden toegepast over te laten aan de reeds bestaande ad-hoc afstemming (bilateraal tussen departementen/dienstonderdelen en BZ/DEU) en mondelinge uitwisseling tijdens het interdepartementaal beraad. Dit voorstel werd aangenomen, waarbij V&J ook steun kreeg voor voorstel om belangrijke Rusland-contacten op te nemen in internationale kalender die in CoRIA-verband wordt gehanteerd.

Algemene richtlijnen voor heroverweging activiteiten met Rusland

Rusland onder president Poetin vertoont, in toenemende mate, assertief revisionistisch handelen. Binnenlands vertaalt dit zich in toenemend autocratisch gedrag. Buitenlands is de Russische assertiviteit vooral merkbaar in de directe buurlanden van Rusland. Na de inval in Georgië in 2008 heeft Rusland dit jaar in Oekraïne nieuwe grenzen overschreden met de wederrechtelijke annexatie van de Krim en het destabiliseren van Oost-Oekraïne. Separatistische groeperingen worden vanuit Rusland gesteund, geadviseerd, bevoorrad en zelfs bemest – veel kopstukken onder de separatisten zijn Russische staatsburgers die banden met de Russische veiligheidsdiensten onderhouden. In de context van dit conflict in Oost-Oekraïne werd vlucht MH17 neergehaald. Hiermee is het punt bereikt waarbij het onverantwoord handelen van Rusland tegen buurlanden niet alleen in de regio maar ook daarbuiten ernstige consequenties heeft gekregen. Om deze reden is de vliegcrash aangemerkt als een waterscheidingsmoment in de relatie met Rusland¹.

Met deze waterscheiding is een heroverweging van de benadering van Rusland onvermijdelijk geworden. Nederland geeft hier primair invulling aan in multilateraal verband. Ook in de bilaterale betrekkingen met Rusland kan het voor Nederland geen *business as usual* meer zijn. Niettemin vereisen de afwikkeling van het neerhalen van de MH17, economische banden en andere Nederlandse belangen in/met Rusland dat Nederland ook in de nieuwe context een functionele relatie met Rusland moet blijven nastreven.

Deze richtlijnen bieden een algemeen kader voor de heroverweging van de Nederlandse samenwerking met Rusland, op basis van de huidige politieke situatie. De richtlijnen zullen regelmatig tegen het licht worden gehouden. De dynamiek van het EU-sanctiebeleid zal hierbij worden meegewogen. Departementen en posten kunnen op basis van dit kader zelf per geval afwegingen maken over de omgang met Rusland. Dit vindt plaats in overleg met BZ/DEU bij twijfel en/of wanneer het politiek gevoelige afwegingen betreft – zo nodig worden gevallen vervolgens aan de DG Politieke Zaken van Buitenlandse Zaken en de Minister van Buitenlandse Zaken voorgelegd. ~~In de bijlage is een overzicht van lopende en voorgestelde activiteiten opgenomen. Departementen en posten wordt verzocht om activiteiten die in dit overzicht ontbreken te melden BZ/DEU.~~

1. Bezoeken en contacten

Bezoeken worden van geval tot geval bezien. Kern: alleen zakelijk-functionele bezoeken. Alleen bezoeken als er ook een direct Nederlands belang bij gediend is, dan wel als het plaatsvindt in multilateraal verband en deelname in "goed gezelschap" is. Terughoudendheid bij contacten op politiek en hoog-ambtelijk niveau. In geval van twijfel: afstemmen met BZ/DEU.

De Russische ambassade wordt tot nader order in principe bij de overheid ontvangen op niveau directeur of lager. De Russische ambassadeur kan, indien er een direct Nederlands belang in het spel is, bij uitzondering ook op SG/DG niveau ontvangen worden.

De Nederlandse ambassade in Moskou houdt voor Nederland relevante communicatiekanalen met Russische autoriteiten (op alle niveaus) open, met uitzondering van openlijke contacten met personen die op de EU-sanctielijst staan.

Posten in derde landen trekken nauw op met EU-collega's v.w.b. contacten met Russische vertegenwoordigers / deelname aan Russische activiteiten. Richtsnoer is om als EULS zoveel mogelijk één lijn te trekken. Bij twijfel afstemmen met BZ/DEU.

~~De onder de Gemengde Economische Commissie vallende werkgroepen (landbouw, gezondheidszorg, innovatie, transport, energie) blijven bijeenkomen, ook als vehikel om met de Russische counterparts het gesprek op ambtelijk niveau te blijven voeren.~~

Met opmaak: Nederlands (standaard)

Met opmaak: Nederlands (standaard)

¹ Zie brief van de ministers van buitenlandse zaken en van veiligheid en justitie aan de Tweede Kamer dd. 24 juli 2014 (Vliegcrash MH17, Kamerstuk 33 997): "Het leed geen twijfel dat wat op 17 juli jl. in Oost-Oekraïne was gebeurd, onacceptabel was en een waterscheidingsmoment vormde in de relatie met Rusland."

2. Kandidaturen

Conform eerder door DGPZ (memo Minbuza-2014.325.297) op 10 juli jl. vastgestelde lijn, worden RF kandidaturen voor puur technische organisaties op merites beoordeeld. RF kandidaturen met een hoog en/of politiek profiel moeten kritisch bekeken worden. Deze kandidaturen zullen van geval tot geval aan DGPZ (en zo nodig aan de Minister) worden voorgelegd. Deze lijn wordt strikt toegepast.

3. Economische samenwerking

Het EUsanctiepakket heeft weinig directe inhoudelijke raakvlakken met het economische instrumentarium. Niettemin moet zorgvuldig worden afgewogen in hoeverre de overheid actief handel en investeringen kan bevorderen met een land waartegen economische sancties zijn aangenomen. De afgelopen jaren, onder andere in het Nederland-Ruslandjaar, is door overheid en bedrijfsleven flink geïnvesteerd in de economische relatie met Rusland. Het wegvallen van overheidssteun zou serieuze gevolgen hebben voor veel bedrijven die zaken doen in Rusland. De inzet is om ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven op technisch niveau door te laten gaan, tenzij het activiteiten betreft die onder de sancties vallen, er zaken wordt gedaan met entiteiten/personen die op de sanctielijst staan, of er belangrijke politieke en/of publicitaire risico's zijn verbonden aan (voortzetting van) overheidssteun. Ook blijft de overheid actief om Nederlandse bedrijven te adviseren over zakendoen met Rusland en om problemen op te lossen waar nodig.

Voor iedere individuele afweging gelden steeds de volgende 'rode draden' voor de overheid: geen feestelijkheden, geen actieve handelsbevordering, niet actief vanuit de overheid nieuwe projecten of relaties opbouwen, maar wel in contact blijven met het Nederlandse bedrijfsleven, bestaande investeringsbelangen (voor zover die buiten de sancties vallen) beschermen, en geen onnodige barrières opwerpen voor Nederlandse bedrijven die opereren in sectoren die buiten de sancties vallen. Daarbij is het van belang om bij de toepassing van het economisch instrumentarium in lijn te blijven opereren met Europese partners. Zo kan het level playing field gewaarborgd worden, ook wanneer andere (grote) EU-lidstaten meer ruimte nemen voor het ondersteunen van bedrijvenclusters die niet vallen onder de sancties.

4. Overige vormen van samenwerking

Alle lopende vormen van samenwerking waarbij de overheid betrokken is worden kritisch tegen het licht gehouden. Richtlijnen zijn: soberheid (geen 'feesten en partijen'), terughoudendheid in contacten met Russische overheid, en ook blijvende actieve outreach naar het Russisch maatschappelijk middenveld waar mogelijk.

Nieuwe vormen van samenwerking met Rusland en intensiveringen van bestaande samenwerking worden zeer kritisch tegen het licht gehouden en alleen aangegaan wanneer er sprake is van een zwaarwegend direct Nederlands belang.

Samenwerking tussen Nederlandse en Russische culturele, erfgoed- en kennisinstellingen zouden zo veel mogelijk door moeten gaan. Hiermee worden groepen in de Russische samenleving bereikt die openstaan voor verandering en voor contacten met Nederlandse organisaties, kunstenaars en wetenschappers. Hierbij dient het te gaan om functionele bezoeken en contacten (geen feesten en partijen) en wordt terughoudendheid betracht v.w.b. politieke en hoogambtelijke aanwezigheid. In geval van twijfel wordt afgestemd met BZ/DEU.

TER ADVISERING

Aan

5.1.2 DEIZ

Directie Europese en
Internationale Zaken

Auteur

5.1.2

T 5.1.2

5.1.2 @minez.nl

Datum

8 februari 2016

Kenmerk

DEIZ / 16020110

nota

Geannoteerde agenda strategische CoRIA
Woensdag 10 februari 2016, 12.30-13.30u, BZ/3E17

Kopie aan

1. Opening & mededelingen (12.30u)

Advies: U kunt aanhoren.

Bijlage(n)

2. Verslag vorige bijeenkomst d.d. 20 januari 2016 (12.35u)Advies: U kunt kennis nemen van het bijgevoegde verslag. De door u
aangevraagde briefing Rusland staat op de agenda (annotaties hieronder).**3. Briefing Rusland (12.40u)**

Doel: toelichting en discussie

Toelichting door: BZ/DGES/5.1.2

BZ/DGES/DEU/5.1.2

Advies: Gezien het level playing field met andere lidstaten (LS) is een gesprek over de lange termijnrelatie van Nederland met Rusland en de rol van de NL overheid hierin zeer relevant. U kunt tijdens de discussie:

- vragen hoe BZ tegen de activiteiten van andere LS aankijkt en afspraken maken over de monitoring van richtlijnen en het level playing field het komende half jaar. Of daar, gezien de nog op handen zijnde resultaten van het OM inzake MH17, politieke ruimte voor is, valt te bezien.
- BZ erop wijzen dat Rusland niet weggaat en een pragmatische omgang met diens politiek wenselijk is, dat het NL bedrijfsleven actief is in Rusland ongeacht de politieke situatie, de economie in Rusland behoorlijk is geraakt door de financiële sancties en de lage olieprijs en dat de EU afhankelijkheid van Russisch gas een realiteit is. De rol van de overheid in het ondersteunen van het NL bedrijfsleven dat in Rusland actief is, of wil zijn, moet ook in dat licht bekeken worden.
- BZ vragen hoe de situatie in Oekraïne momenteel is en wat de verwachtingen zijn m.b.t. de EU-sancties tijdens het VZ-schap. Dit mede met het oog op berichten uit de media die de verwachting van het opheffen van de sancties opwekken.

EU-sancties

In het licht van het EU-voorzitterschap zijn afspraken gemaakt over voor Nederland acceptabele scenario's wat betreft opschaling (MCEU 13 maart 2015) en afschaling (MCEU december 2015) van de EU-sancties, mocht het politieke krachtenveld binnen de EU daar aanleiding toe bieden.

Ontvangen BBR

Richtlijnen en level playing field

Nederland werkt al bijna anderhalf jaar met de 'Algemene richtlijnen voor heroverweging activiteiten met Rusland' (hierna: Richtlijnen, zie bijlage) waarin is afgesproken om de Nederlandse omgang met Rusland en het gebruik van het handelsinstrumentarium op Rusland stevig aan banden te leggen. Deze is indertijd opgesteld in het licht van het handelen van Rusland in OEK, de EU-sancties en MH17 maar heeft een veel bredere reikwijdte dan de EU-sancties (die alleen zien op export restricties bij financiële markten, schalieolietechniek, strategische goederen, en militaire goederen, en individuele listings). Strikt genomen zijn de Richtlijnen dus een door Nederland zelf opgelegde aanvulling op de EU-sancties. De 'Richtlijnen' worden uiteraard door de post en EZ nageleefd, zo is onlangs de uitnodiging aan MEZ om deel te nemen aan INNOPROM afgewezen en wordt voorzichtig omgegaan met belangen m.b.t. RUS. Dat neemt niet weg dat monitoring van de relatie met Rusland van doorlopend belang is, ook om het reeds in Rusland actieve bedrijfsleven van voldoende steun te kunnen voorzien en het level playing field met andere EU-lidstaten te behouden.

Het overzicht van BZ (bijlage) dat aangeeft welke contacten andere EU LS op ministers niveau hebben, laat zien dat de NL Richtlijnen en de naleving daarvan niet op 1 lijn zitten met hoe andere lidstaten omgaan met 'no business as usual'. Bij de Richtlijnen is wellicht sprake van over-compliance. Het risico is aanwezig dat het in RUS actieve Nederlandse bedrijfsleven afzakt naar de achterhoede vergeleken bij andere EU lidstaten. Ook het bericht van de post (bijlage) over aanwezigheid van andere LS op beurzen en andere activiteiten (bijvoorbeeld Gemengde Economische Commissies die doorgang vinden) geeft wellicht een handvat om (op termijn) wel te kijken naar een ruimere invulling van de Richtlijnen. Het bericht van de post geeft aan dat steeds meer EU lidstaten stappen worden gezet richting hervatting van de economische betrekkingen met Rusland. En dat de meeste EU ambassades hanteren in hun economische werkzaamheden de lijn dat bedrijven met reguliere exportbevordering wordt ondersteund voor zover dat niet in strijd is met de EU-sancties. Nederland behoort dus tot de meer terughoudende landen. Voor EZ is dat een onwenselijke situatie. We begrijpen de politieke gevoeligheden op dit punt maar zouden wel willen pleiten voor een open houding waar het de economische activiteiten met Rusland betreft die strikt genomen volledig buiten de sancties vallen. Het NL bedrijfsleven is uit zichzelf voorzichtig met hun activiteiten in Rusland en de communicatie hierover (hoofdkantoren in NL zijn terughoudend) maar signalen dat marktaandeel verloren gaat aan concurrenten uit andere LS, moeten serieus worden genomen.

Buiten reikwijdte

5.12e
5.12e

5.12e
5.12e

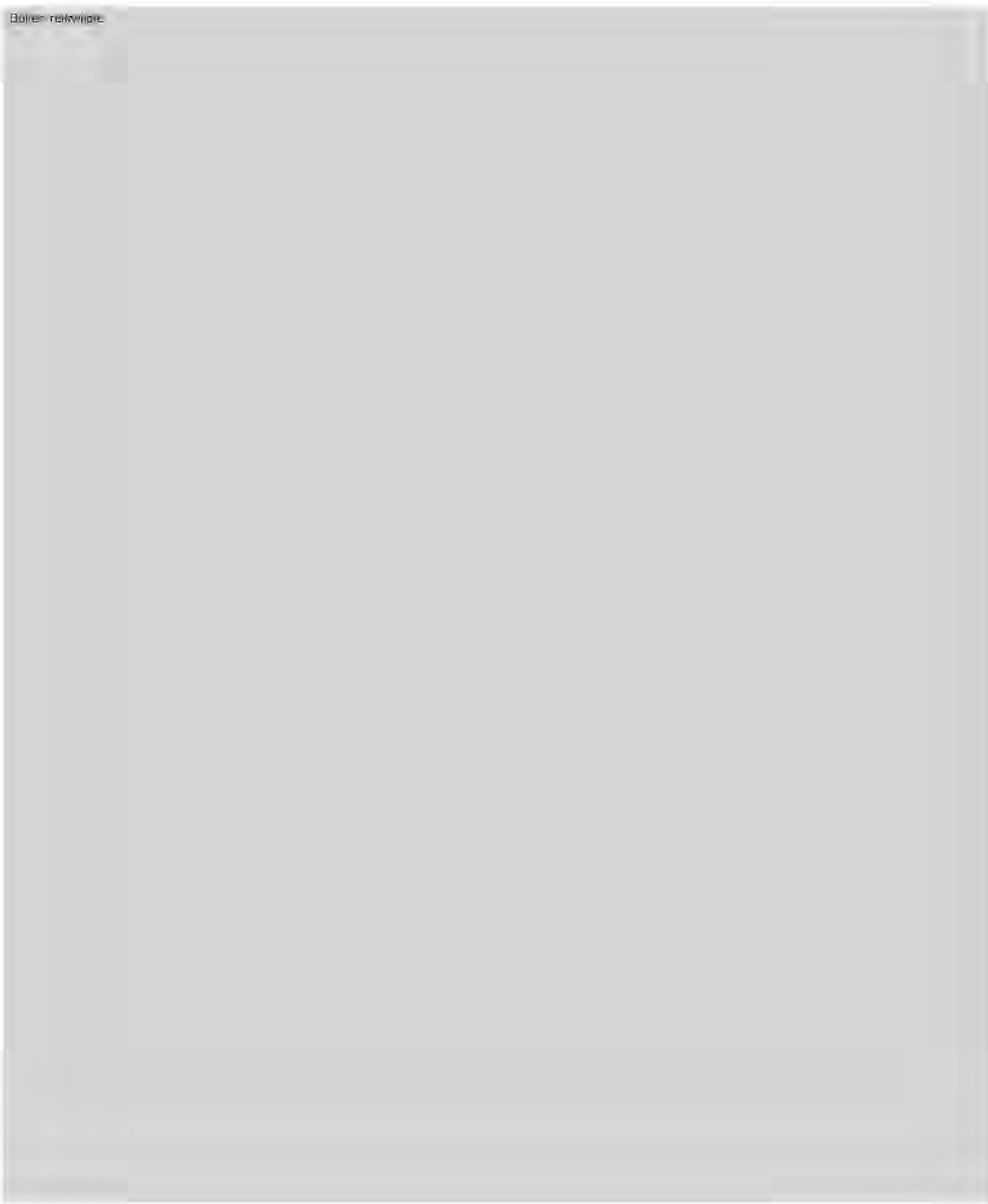
Bolton rekrutering

11/15

**Directie Europese en
Internationale Zaken**

Kenmerk
DEIZ / 16020110

Bolton rekrutering



Rusland algemeen

Inleiding & Context

De relatie met Rusland is verslechterd vanwege Ruslands agressieve externe optreden (Krim, Oost-Oekraïne, Syrië), het repressieve binnenlandse beleid, en vooral vanwege de Russische houding t.a.v. de inspanningen van NL en het JIT in de nasleep van het neerhalen van vlucht MH17. Toch is en blijft Rusland onverminderd belangrijk: vanwege hun lidmaatschap in de NAVO, vanwege de nabijheid bij Europa, maar ook zeker op economisch gebied. Zo is Nederland de derde handelspartner van Rusland, zijn culturele banden veelomvattend, is er veel onderlinge samenwerking op het gebied van onderwijs en wetenschap en is er een sterke wederzijds energierelatie.

Nederlandse inzet

- In reactie op het Russische optreden in Oekraïne hanteert NL restrictief beleid (*no business as usual*) met combinatie van 'druk en dialoog': 1) druk in EU- en NAVO-verband (sancties, deelname aan *enhanced Forward Presence*) 2) dialoog o.a. in OVSE, de NAVO-Rusland-Raad en bilateraal. Dit beleid is vastgelegd in een brief aan de Tweede Kamer¹ en in vertrouwelijke richtlijnen die in de ministerraad zijn vastgesteld.
- Voor wat betreft 'druk' blijkt de implementatie van dit beleid o.a. uit het vasthouden aan EU-sancties, solidariteit met het VK in reactie op de aanslag op Sergej Skripal, de aansprakelijkstelling van Rusland voor zijn rol bij het neerhalen van MH17 en de NL'se reactie op de GRU-operatie tegen de OPCW.
- Ook heeft het kabinet gekozen contact met de Russische autoriteiten op sobere en functionele wijze in te vullen. Zo wordt de wenselijkheid van politieke en hoog ambtelijke ontmoetingen van geval tot geval bekeken en is besloten de Gemengde Economische Commissie NL-Rusland niet meer op politiek niveau bijeen te laten komen. In plaats van actieve handelsbevordering heeft het kabinet besloten meer in te zetten op ondersteuning van bestaande economische belangen (al biedt bovengenoemde Kamerbrief wel degelijk ruimte aan actieve handelsbevordering te doen).
- Wat betreft de 'dialoog'-kant is de implementatie van het 'druk en dialoog'-beleid niet optimaal. Zo zijn de politieke relaties met Rusland verschaald, verloopt de diplomatieke dialoog dikwijls moeizaam (mede door toedoen van Rusland zelf) en is in de loop van de jaren interdepartementaal en bij decentrale overheden het beeld ontstaan dat wat betreft Rusland 'alle seinen op rood staan'.
- In de praktijk is het aantal bilaterale politieke ontmoetingen met Rusland sterk afgenomen; de afgelopen jaren heeft slechts een bewindspersoon Rusland bezocht.

Acties EZK

EZK heeft in beginsel enkel op (hoog)ambtelijk niveau contact. Dit gaat o.a. via institutionele verbanden onder de "Gemengde Economische Commissie". Ook onder minder formele samenwerkingsverbanden, onder ander op het gebied van innovatie en kennis, zijn (hoog)ambtelijke contacten. EZK houdt zich onverkort aan staand beleid.

Krachtenveld

In het algemeen kan gesteld worden dat - met uitzondering van Nederland (vanwege MH17) en het VK (vanwege de zaak Skripal) - de EU-relaties op economisch gebied aan het normaliseren zijn. Zie voor meer info het overzicht in de bijlage van dit dossier.

Achtergrond/toelichting

Buitenland/veiligheid

- Rusland ziet zichzelf als een van de grootmachten in een multipolaire wereld. Moskou probeert het door het Westen gedomineerde multilaterale systeem en de internationale rechtsorde naar zijn hand te zetten. Het beschouwt internationale politiek als een *zero-sum game* waarin hard power de doorslag geeft en zet in op afbakening van zijn invloedssfeer in het 'nabije buitenland'.

¹ Kamerstuk 34 000- V nr. 69 d.d. 13 mei 2015

- Om die reden heeft Moskou de afgelopen jaren geïnvesteerd in defensiecapaciteiten en (strategische) afschrikking. Dit uit zich o.a. in de investering in nieuwe nucleaire wapensystemen, agressieve nucleaire retoriek, grootschalige militaire oefeningen en cyberaanvallen.
- Rusland heeft laten zien bereid te zijn militaire middelen in te zetten (bv. Georgië, Oekraïne, Syrië) en te dreigen met zijn veto in de VN-veiligheidsraad om tegenmaatregelen te frustreren. Ook probeert Moskou de cohesie binnen de NAVO en de EU te verzwakken en zet daarbij o.a. zgn. 'hybride' middelen in (bv. desinformatie en economische druk).
- Het geopolitieke krachtenveld is complexer geworden vanwege verschuivende economische machtsverhoudingen (zoals de opkomst van China) en onvoorspelbaarheid van de VS. Ook is EU-eenheid met betrekking tot Rusland geen vanzelfsprekendheid.
- Rusland staat ambivalent tegenover NL. Ofschoon Moskou oog heeft voor het belang van de economische relaties met NL, mede in het licht van NordStream II, is ons land in de Russische optiek de afgelopen jaren afgedreven naar het kamp van anti-Russische hardliners (vgl. met VK, POL, ZWE, Baltische staten). Moskou staat vooral kritisch tegenover de NL'se inzet op het MH17-dossier.

Binnenland/economie

- Rusland is een autoritaire staat met een staatsgeleide economie. Er is sprake van 'stabiele stagnatie', waarbij de overheid haar greep op de politiek, de media, de samenleving en de economie verder verstevigt. Hervormingen naar een democratische rechtsstaat en een vrijemarkteconomie naar Europees voorbeeld zijn uitgebleven.
- Economisch gezien is Rusland stabiel, met een bescheiden groei. Het land blijft een aantrekkelijke markt voor Europese ondernemingen. Hierbij zij aangetekend dat de Russische economie aanzienlijk kleiner (en minder concurrerend) is dan die van de VS, China en de belangrijkste EU-lidstaten. De Russische economie leunt daarbij vooral op de export van energie. Dit maakt de energierelaties met Europese landen voor Rusland een zaak van geostrategisch belang. Moskou blijft inzetten op sanctieverlichting en probeert hiervoor binnen de EU steun te verwerven.
- Rusland heeft zich tot doel gesteld de vijfde economie ter wereld te worden. Daartoe heeft de overheid een pakket maatregelen afgekondigd, bv. om te investeren in de aanleg van infrastructuur, gezondheidszorg en *human capital* van werknemers.
- De Russische overheid heeft een conservatief-nationalistische agenda, waarbij sterk de nadruk wordt gelegd op het orthodoxe geloof en traditionele waarden. Deze identiteitspolitiek wordt niet alleen gebruikt om een gevoel van nationale eenheid te stimuleren, maar ook om de bevolking te mobiliseren tegen vermeende dreigingen uit het buitenland. Ook probeert Rusland hiermee internationaal geestverwanten te vinden bij partijen, bewegingen of kerken in het buitenland, m.n. Centraal- en Oost-Europa. Het feit dat lang niet alle Russen gediend zijn van nationalistische retoriek, betekent overigens niet per definitie dat zij liberaal-democratische denkbeelden hebben.
- Ondanks onvrede over de aangekondigde pensioenhervormingen, is het politieke systeem over het algemeen stabiel.
- President Poetin (sinds 1999 in het centrum van de macht) is waarschijnlijk aan zijn laatste termijn begonnen. De komende jaren moet blijken hoe zijn opvolging wordt vormgegeven.

NL'se belangen

- De assertievere houding van Rusland heeft veiligheidsimplicaties voor NL en Europa. Dreigingen, al dan niet digitaal, en 'active measures' (bv. cyberoperaties zoals tegen de OPCW, heimelijke beïnvloeding, de actieve verspreiding desinformatie, m.n. t.a.v. MH17-onderzoek) vragen om een reactie en weerbaarheid, zowel eigenstandig als in Europees en bondgenootschappelijk kader. Het is belangrijk dat NL zich blijft inzetten om zijn nationale veiligheid en soevereiniteit te kunnen beschermen met (militaire en economische) machts- en drukmiddelen en daarnaast aan bondgenootschappelijke verplichtingen kan voldoen.
- Tegelijk blijft internationale samenwerking en het behoud van multilaterale afspraken met Rusland van belang, ook op veiligheidsdossiers. Effectief multilateralisme is daarom voor NL van groot belang. Dit vraagt om open communicatielijnen met Rusland, ook op politiek niveau, om lastige politieke boodschappen over te brengen.

- Russische inmenging in Oost-Europese landen draagt bij aan instabiliteit aan de oostelijke kant van de zgn. 'ring van instabiliteit' (bv Oekraïne, Moldavië, de zuidelijke Kaukasus). Dit vormt een bedreiging voor vrede en veiligheid en kan gemakkelijk leiden tot escalatie, zoals in 2018 in de Zee van Azov. Het bevorderen van weerbaarheid en versteviging van de democratische fundamenteën en de veiligheidssector in Oost-Europa is daarmee ook in het belang van NL zelf (en kan daarnaast leiden tot economische ontwikkeling en versterking van de handelsrelaties).
- NL heeft aanzienlijke belangen bij handel met, en investeringen in, Rusland. Meer dan 400 NL'se bedrijven werken vanuit Rusland en circa 3.000 NL'se bedrijven zijn actief op de Russische markt. Gezien deze economische belangen is het in het belang van ons land te zorgen dat het NL'se bedrijfsleven in Rusland een 'gelijk speelveld' heeft in vergelijking met collega's uit andere EU-lidstaten.
- De politieke spanningen met Rusland maken de maatschappelijke en culturele relaties met dit land des te belangrijker. NL en Rusland delen een rijk verleden. NL heeft er belang bij, ongeacht wie in het Kremlin aan de macht is, *people-to-people*-contacten en wetenschappelijke en culturele relaties te bestendigen en te bevorderen.
- Bescherming van de internationale rechtsorde en respect voor mensenrechten in Rusland blijven van belang met het oog op stabiliteit, veiligheid en duurzame ontwikkeling. Daarom zal NL zich hiervoor blijven inzetten, zowel bilateraal als multilateraal niveau (bv de EU, RvE, OVSE, VN-mensenrechtenraad).

Rusland strategie (A.K.A. "brief" of "notitie")

- Een Kamermeerderheid steunde de motie van de leden Stoffer (SGP) en Verhoeven (D66), in een debat over de OPCW hack, waarin het kabinet wordt verzocht de Kamer uiterlijk eind 2019 een Ruslandstrategie toe te sturen.
- Naar aanleiding van deze motie zal de komende maanden het NL'se Ruslandbeleid en vooral de implementatie ervan, tegen het licht worden gehouden. De deadline is eind 2019.
- De strategie zal, net als de China notitie, veelomvattend zijn, en de onderwerpen van alle departementen en onderliggende organisaties zullen worden behandeld. De hoofdstukken zullen zich o.a. concentreren rondom handel en investeringen, veiligheid, mensenrechten enzovoort.

Achtergrond bilaterale relaties

Inleiding & Context

Dit fiche beschrijft enkele algemeenheden rondom de NL – RF relatie.

Nederlandse inzet

Nederland hanteert een *no business as usual* beleid richting Rusland met een combinatie van druk en dialoog: druk waar Rusland onze rode lijnen overschrijdt en dialoog met het oog op onze eigen belangen en teneinde (militaire) incidenten te voorkomen (ref. Kamerbrief Rusland uit februari 2015). EU-sancties vormen het belangrijkste instrument om druk uit te oefenen. Dialoog krijgt m.n. vorm in multilateraal verband en op ambtelijk niveau en via het maatschappelijk middenveld (cultuur, onderwijs en wetenschap). Het contact op politiek en hoog ambtelijk niveau is beperkt.

Acties EZK

Ondanks de sancties onderhoudt EZK op minder gevoelige onderwerpen nog (goede) banden met Rusland. Dit zijn onder meer topsectoren als Life Sciences and Health en de maritieme sector. Ook op het gebied van innovatie en onderwijs zijn er nog uitgebreide banden. Een gevoeliger dossier betreft banden rondom met name fossiele brandstoffen (gas).

Krachtenveld

Binnen de EU zijn Nederland en het VK het meest afhoudend in de onderlinge relatie (i.e. vanwege MH17 en de Skripal zaak). Alle EU-landen houden zich aan de sancties. Toch is te merken dat binnen de bestaande marges bijna alle landen de banden (met name op economisch vlak, maar ook op politiek niveau) aanhalen.

Achtergrond/toelichting

Algemeen

- In reactie op de Russische illegale, annexatie van de Krim en het destabiliserende optreden in het oosten van Oekraïne in 2014 hanteert Nederland een *no business as usual* beleid richting Rusland met een combinatie van druk en dialoog: druk waar Rusland onze rode lijnen overschrijdt en dialoog met het oog op onze eigen belangen en teneinde (militaire) incidenten te voorkomen (ref. Kamerbrief Rusland uit februari 2015). EU-sancties vormen het belangrijkste instrument om druk uit te oefenen. Dialoog krijgt m.n. vorm in multilateraal verband en op ambtelijk niveau en via het maatschappelijk middenveld (cultuur, onderwijs en wetenschap). Het contact op politiek en hoogambtelijk niveau is beperkt.
- Ook na de (openbaring van de) vrijdelde OPCW-hack in oktober 2018 continueert NL dit beleid. Immers, Rusland is historisch en politiek onlosmakelijk een onderdeel van Europa. Als kernwapenstaat, permanent lid van de VN-veiligheidsraad en energie-exporteur is Rusland bovendien een belangrijke speler op het wereldtoneel. Voor Nederland is en blijft Rusland daarom politiek, economisch, cultureel en maatschappelijk van belang.
- Als onderdeel van het *no business as usual* beleid, zet NL in op instandhouding van bestaande economische belangen, maar vindt geen actieve handelsbevordering plaats, zoals handelsmissies en beursdeelnames. NL loopt daarmee steeds verder uit de pas bij de overgrote meerderheid van EU-Lidstaten, die inmiddels wel inzetten op actieve handelsbevordering. Van een *level playing field* is allang geen sprake meer.
- NL heeft voorts als een van de weinige EULS zijn Gemengde Economische Commissie met Rusland nog niet hervat op politiek niveau. In april 2018 bezocht minister Blok Rusland, waarbij is aangegeven dat minister Kaag bereid is om met haar Russische counterpart te spreken over de economische relaties. Dit is tijdens een gesprek tussen minister Blok en minister Lavrov op 17 mei jl. herbevestigd. Mogelijkheden hiertoe worden momenteel bezien; mogelijk volgt een kennismakingsgesprek tussen R en haar Russische counterpart en marge van de ministeriele G20-bijeenkomst in Japan op 8/9 juni (handel en digitale economie). Dit zou kunnen leiden tot een herstart van de GEC op politiek niveau. Op technisch niveau vinden 5 GEC-werkgroepen plaats, nl. op het terrein van gezondheidszorg, innovatie, transport, landbouw en energie.

- De Kamer heeft gevraagd om een Rusland-strategie die voor het einde van 2019 zal worden gepresenteerd. Hiertoe worden net als bij de China-notitie consultaties met externe stakeholders georganiseerd. Met het bedrijfsleven werd op 16 mei gesproken. Tijdens dit overleg gaven bedrijven aan dat Rusland nog steeds een belangrijke markt is en NL nog steeds te boek staat als innovatieve partner. Rusland vraagt zich wel af of het nog welkom is in NL. Alternatieve partners worden gezocht en dat verlies aan relaties is niet zomaar hersteld. Bedrijven zouden op economisch terrein graag een verbetering van de bilaterale relaties zien: meer dialoog, meer actieve handelsbevordering. Ook werd geconstateerd dat het sanctieregime onvoorspelbaar is en bedrijven zich weinig beschermd voelen tegen grillen van de VS. De Ruslandnotitie zou de verhoudingen niet verder op scherp moeten zetten. De verwachting is dat de combinatie druk en dialoog ook in de nieuwe Kamerbrief Rusland een belangrijke component zal blijven vormen.
- VNO-voorzitter De Boer heeft ook bij diverse gelegenheden te kennen gegeven een handelsmissie naar Rusland te willen organiseren. In zijn gesprek met minister Blok op 17 mei gaf minister Lavrov (BZ) aan dat VNO zeer welkom is.

MH17

- Op 25 mei 2018 stelden Nederland en Australië Rusland aansprakelijk voor diens aandeel in het neerhalen van vlucht MH17. Directe aanleiding voor dit besluit was de presentatie van de onderzoeksresultaten van het JIT op 24 mei 2018 inzake de afkomst van de BUK-raket waarmee MH17 is neergehaald. Dit betreft een spoor dat expliciet los staat van het strafrechtelijke onderzoek. Hierbij is het JIT (OM) in the lead.
- In het staatsaansprakelijkheidstraject heeft een eerste ronde onderhandelingen plaatsgevonden.
- Het strafrechtelijke onderzoek (in JIT-verband) naar het neerhalen van vlucht MH17 loopt ondertussen nog altijd door. Belangrijkste ontwikkeling in 2018 was dat het JIT in mei 2018 voor het eerst publiekelijk vaststelde dat vlucht MH17 is neergehaald met een BUK-TELAR van de 53ste luchtafweerbrigade van de Russische Federatie.

Sancties

- De EU heeft in 2014 in reactie op de Russische rol in de situatie in het oosten van Oekraïne sancties ingesteld. Het gaat om sectorale sancties (o.a. wapenembargo, kapitaalmarktrestricties en beperkingen in olie- en gassector). Deze sancties zijn gekoppeld aan de volledige implementatie van de Minsk-akkoorden en moeten iedere zes maanden verlengd worden. Tot nu toe is het gelukt om consensus hierover te behouden, maar er is vanuit m.n. HON en ITA weerstand tegen deze sancties.
- Naast deze sectorale sancties tegen Rusland heeft de EU in reactie op de situatie in Oekraïne en de illegale annexatie van de Krim een sanctieregime ingesteld tegen personen en entiteiten betrokken bij de ondermijning van de territoriale integriteit van Oekraïne alsmede een volledig import- en uitgebreid exportverbod voor de Krim.
- Ook de VS heeft sancties tegen Rusland ingesteld. Deze lopen steeds verder uiteen met de EU-sancties en raken EU-bedrijven veel meer dan Amerikaanse bedrijven. De trans-Atlantische relatie komt hiermee steeds verder onder druk te staan, zeker nu de VS voornemens is additionele sancties in te stellen die vooral gericht zijn op de financiële, energie- en scheepsbouwsectoren en wederom een grote impact kunnen hebben op bedrijven uit de EU, inclusief uit NL. In reactie op Kamervragen hierover, is aangegeven dat NL zijn zorgen hierover bilateraal en in EU-verband zal blijven opbrengen bij de VS en de grote impact op NLse bedrijven onwenselijk acht.

Energierelatie met Rusland

Inleiding & Context

Nederland en Rusland zijn op energiegebied nauw verbonden, en er is een wederzijdse afhankelijkheid: Nederland is (mede door de Groningse ontwikkelingen) meer afhankelijk van Russisch gas, maar Rusland is op zijn beurt ook afhankelijk van inkomsten daaruit. Naast fossiele brandstoffen zijn ook NLse investeringen (o.a. in fysieke infrastructuur en dienstverlening) van belang. De duurzame sector is in dezen in opkomst.

Nederlandse inzet

De Nederlandse overheid erkent de wederzijdse afhankelijkheid, geeft zich rekenschap van (geo)politieke implicaties hiervan, en heeft bepaalde verplichtingen op energiegebied. Evenwel heeft ze niet overal invloed op: zo zijn bepaalde projecten als NS2 geen overheidsprojecten, en is ze niet verantwoordelijk voor waar gas vandaan komt. Wel zet ze zich in voor energiezeekerheid en diversificatie van bronnen en routes. Daarnaast zet ze in op verduurzaming van de energievoorziening.

Acties EZK

EZK houdt o.a. de ontwikkelingen rondom NS2 nauwlettend in de gaten. Ook zet ze in op het organiseren van een energiewerkgroep in het najaar, en stimuleert ze ontwikkelingen in duurzame energiebronnen.

Krachtenveld

Het energiedossier kent een ingewikkeld krachtenveld. De meeste landen zijn afhankelijk, en zullen dus voorzichtig zijn al te afvallend te zijn. Sommige landen, zowel in het kader van NordStream I als bijv. Turkstream, (zullen) landen een financiële band krijgen (hebben).

Achtergrond/toelichting

Wederzijdse afhankelijkheid versus pipeline politics

- RF is op dit moment de grootste leverancier van olie (29,9%) en gas (38,5%) aan de EU (gevolgd door Noorwegen; cijfers uit 2017). RF probeert minder afhankelijk te zijn van energie-export, maar de effecten daarvan zullen in de periode 2020-2024 nog nauwelijks zichtbaar zijn.
- Moskou heeft in het verleden vaker energie als politiek instrument ingezet. Enerzijds zijn energieleveranties niet los te zien van de politieke context en zal RF niet terugschrikken om tijdelijk de kraan dicht te draaien als daarmee een politiek doel behaald kan worden. Anderzijds is de politieke slagkracht van RF niet los te zien van haar afhankelijkheid van energie-export. "Brandstof en energieproducten" besloegen in 2018 ruim 2/3 van de totale export van RF. Export van olie en gas is goed voor een slordige 40% van de rijksbegroting.
- RF heeft de EU kortom minstens net zo hard nodig als andersom. Het voordeel voor RF is dat de EU verdeeld is op energiepolitiek. Om een *position of strength* te verkrijgen in de onderhandelingen, heeft Moskou er baat bij om de verschillende Europese spelers tegen elkaar uit te spelen. Bij eerdere gasconflicten tussen RF en Oekraïne probeerde RF heel bewust om de doorvoer via en levering aan Oekraïne los te trekken: het transporteerde alleen nog de hoeveelheid gas die nodig is om te voldoen aan de vraag binnen de EU, maar zette de 'directe uitvoer' naar Oekraïne op nul. Hierdoor probeerde het Oekraïne te isoleren en kon het de beschuldigende vinger naar Kiev wijzen wanneer levering aan de EU haperde: "wij pompen voldoende gas in het systeem, het is ongetwijfeld Oekraïne dat ervoor zorgt dat het niet wordt doorgevoerd".
- Wanneer NS2 en TurkStream eenmaal *up and running* zijn en de vraag naar gas gelijk blijft, zal doorvoer door Oekraïne minder noodzakelijk worden en zal de calculatie vanuit Moskou ook veranderen. Zaak dat EU/NL zich in die context hard blijven maken voor continuering van transit door Oekraïne (o.a. Duitse hamert op dit punt, ook in directe contacten met RF), maar ook voor de energietransitie.

Nord Stream 2

- Inmiddels is ruim 1200km van de NS2-gaspijplijn tussen Rusland en Duitsland aangelegd (2x1230km; USD 11 miljard; 55bcm). De verwachting is dat het project in het tweede kwartaal van 2020 kan worden afgerond.
- Denemarken heeft i.t.t. andere landen nog geen vergunning afgegeven voor de aanleg van NS2 door territoriale wateren. Het land is zeer kritisch over de aanleg van NS2. Ook voor een alternatief traject - waarvoor lichtere vergunningseisen gelden - wordt voorlopig nog geen vergunning verwacht (verkiezingen op 5 juni 2019).
- Bij de financiering en aanleg van NS2 zijn diverse NLse bedrijven betrokken:
 1. Shell, OMV, Engie, Wintershall en Uniper dragen elk EUR 5.1.1.c bij aan Nordstrom AG en daarmee de helft van de projectkosten.
 2. Allseas legt de diepzeepijpleiding aan (contractwaarde EUR 5.1.1.c mln.).
 3. Een consortium van Boskalis en Van Oord stort stenen zeebodem van de Baltische Zee (EUR 5.1.1.c plus de aanlanding van de pijplijn in Rusland (EUR 5.1.1.c);
 4. Kleinere contracten voor Fugro, Wasco en Baker Hughes (EUR 5.1.1.c).
- Gasunie heeft – naast betrokkenheid bij NS1 – een belang in de ontwikkeling van de EUGAL-pijpleiding die gas uit NS2 zou gaan vervoeren richting Centraal-Europa. Indien NS2 niet doorgaat of vertraagt moet Gazprom Gasunie de schade vergoeden (er is op verzoek vorige kabinet door Gasunie een 'Risk Coverage Agreement' met Gazprom afgesloten).
- De VS is kritisch over NS2, waarmee afhankelijkheid EU van Russische gas zou worden vergroot en Oekraïne als gasdoorvoerland wordt omzeild. VS zou Europese gasmarkt graag bedienen met (duurdere) LNG-leveranties. Er circuleren momenteel diverse wetsvoorstellen met sancties in het Amerikaanse Congres, gericht op de financiële en energiesectoren in Rusland en Russische oligarchen. Deze kunnen ook consequenties hebben voor de aanleg van Nord Stream 2. Het nieuwste voorstel betreft het voorstel van de senatoren Cruz (R) en Shaheen (D) van begin mei. Dit voorstel is specifiek gericht tegen bedrijven betrokken bij de aanleg van NS2 pijplijn. Daarmee raakt dit wetsvoorstel direct Allseas, dat de onderzeese pijpleiding aanlegt, en indirect andere bedrijven. De staf van Shaheen noemde een tijdslijn voor aannames van 2-3 maanden, maar inschattingen over de waarschijnlijkheid dat dit wetsvoorstel wordt aangenomen lopen uiteen. Mogelijk wordt de tekst uiteindelijk opgenomen in de defensiebegroting, waarover nu onderhandeld wordt. Een andere mogelijkheid is dat de wet in een bredere Ruslandsanctiewet wordt opgenomen.
- In geval van sancties zouden EU-financiers en EU-uitvoerders vervangen kunnen worden door Gazprom en uitvoerders uit derde landen (vnl. uit Azië). Uitvoerders vrezen in het geval van sancties naast inkomstenderving ook voor breder verlies van marktaandeel aan Chinese bedrijven op de Russische markt. Daarnaast zijn ze (en veel andere NLse bedrijven) zeer bevreesd voor de gevolgen van bredere VS-sancties tegen Rusland en mogelijke Russische tegenmaatregelen. Doordat eerder dit jaar een compromis werd bereikt over de EU-Gasrichtlijn, achten bedrijven de kans op VS-sancties tegen specifiek Nord Stream 2 kleiner. Dit zou kunnen veranderen als de druk tussen de VS en Rusland oploopt, bijvoorbeeld t.a.v. Venezuela.
- Vanuit de EU wordt benadrukt dat er de afgelopen jaren fors is geïnvesteerd in interconnectoren en reverse flow capaciteit waardoor de leveringszekerheid binnen de EU is toegenomen. Ook vergroten diverse EULS hun LNG-capaciteit. De LNG-invoer vanuit de VS naar de EU nam vanaf juli 2018 reeds met 272% toe. Daarnaast is over de toepassing van het Derde Energiepakket op interconnectoren met derde landen een EU-compromis bereikt, waar ook NS2 aan zal moeten voldoen. Voorts blijft de EU zich inzetten voor het behoud van de transit door Oekraïne na 2019, waarover momenteel trilateraal (OEK, RUS, CIE) wordt onderhandeld. Diverse Europese TSO's – inclusief Gasunie – zijn overigens geïnteresseerd in een rol bij het beheer van de transit.

5.1.1.c

- Officieel ziet RF NS2 als een commercieel project dat nodig is om de gaslevering aan EU op middellange termijn te garanderen. Dit sluit aan bij de telkens herhaalde stelling dat Rusland een "betrouwbare energieleverancier voor Europa" is. Er is RF dan ook veel aan gelegen om te zorgen dat het haar afspraken met de EU nakomt (een noodzaak die ze vis-a-vis Kiev een stuk minder voelt). Wel probeert Rusland EU-lidstaten tegen elkaar uit te spelen om sterker te staan in onderhandelingen. Ook probeert Rusland Oekraïne onder druk te zetten met behulp van energieleveranties. Op de lange termijn is er Rusland veel aan gelegen de export niet meer afhankelijk te zijn van doorvoer via Oekraïne door dit land, o.a. via de pijpleiding NordStream 2, geheel te omzeilen.

Nederlandse inzet

- NLse lijn t.a.v. Nord Stream 2 is neutraal: commercieel project, staat NL bedrijven vrij om deel te nemen, maar wordt niet actief ondersteund door de regering. Het kabinet geeft zich rekenschap van de geopolitieke dimensies van het project en ondersteunt de inzet van Duitsland en de Commissie voor het behoud van de gasdoorvoer door Oekraïne van groot belang. Over mogelijke nieuwe Amerikaanse sancties tegen RF blijft NL zijn zorgen kenbaar maken. De impact die deze sancties hebben op NLse bedrijven acht NL onwenselijk.
- Over Russische gasafhankelijkheid: het is allereerst aan marktpartijen om te bepalen uit welk land zij gas betrekken. De overheid heeft een voorwaardenscheppende rol. Wat betreft het fysieke aanbod heeft Gasunie Transport Services (GTS) als beheerder van het landelijke gastransportnet sinds de liberalisering van de gasmarkt gewerkt aan het realiseren van goede verbindingen met de ons omringende landen zodat export en (in toenemende mate) import van aardgas mogelijk zijn. Bovendien heeft Gasunie in 2011 (samen met Vopak) de GATE LNG-terminal gebouwd met een doorvoercapaciteit van 12 miljard kubieke meter gas (bcm) per jaar. Gas kan daarmee zowel via pijpleidingen als in de vorm van LNG naar Nederland komen. De Nederlandse overheid heeft daarnaast een voorwaardenscheppende rol gespeeld bij de opbouw van een goed functionerende handelsplaats in Nederland, de Title Transfer Facility (TTF). Er bestaan plannen om deze LNG-terminal uit te breiden van 12 naar 16 bcm per jaar.
- NL zet zich binnen de EU in voor diversificatie van energiebronnen en -routes en de energietransitie. Er worden inmiddels steeds meer LNG-terminals aangelegd en in gebruik genomen. De kring van potentiële gasleveranciers, en daarmee de voorzieningszekerheid, wordt zodoende groter. Op EU-niveau vindt voorts coördinatie plaats om voorzieningszekerheid voor de EU als geheel te garanderen en in te kunnen spelen op noodsituaties. Dit gebeurt onder meer via het verlenen van onderlinge solidariteit en technische maatregelen waardoor het mogelijk wordt dat gas niet alleen van oost naar west maar ook van west naar oost kan stromen. Deze technische maatregelen zijn inmiddels grotendeels genomen. Ook heeft de Commissie een (niet-wetgevende) LNG en gasopslagstrategie voor de Europese Unie gepresenteerd met als doel om de toegang tot LNG als alternatieve gasbron te verbeteren via het bouwen van infrastructuur en het identificeren van projecten die de afhankelijkheid van één gas(import)bron verminderen.

Energiewerkgroep

- Ofschoon sinds 2013 geen Gemengde Economische Commissie (GEC) tussen Nederland en Rusland op politiek niveau heeft plaatsgevonden, vindt op technisch niveau overleg plaats via GEC-werkgroepen op het terrein van gezondheidszorg, innovatie, transport, landbouw en energie.
- De energiewerkgroep is herstart in 2018 met ongeveer 40 deelnemers, inclusief bedrijven, over ontwikkelingen op het terrein van olie, gas en duurzame energie. RF draagt dit jaar zorg voor de organisatie en mikt op een bijeenkomst van de werkgroep in het najaar.

NS 2

Q: Is of komt in Nederland de leveringszekerheid van aardgas in gevaar?

A:

- De Nederlandse aardgasproductie neemt af. Energiebedrijven zullen in de toekomst meer gas moeten importeren.
- Een deel zal uit Rusland komen. Er komt ook gas uit (vooral) Noorwegen en Algerije op de Europese gasmarkt, dat voor Nederland beschikbaar is.
- In de LNG-terminal in Rotterdam wordt al gas van overzee aangevoerd. Daar is voldoende capaciteit beschikbaar voor extra gas aanvoer. Hierdoor is Nederland verbonden met de wereld-gasmarkt.
- Of – en in welke mate - dat ook gebeurt, hangt af van marktpartijen en de ontwikkeling op de gasmarkt qua volume en prijs.
- Vooralsnog zijn er veel aanbieders actief op de gasmarkt en is er ruim genoeg om de Nederlandse gasbehoefte te kunnen dekken.

Q: Bent u het ermee eens dat NS2 een directe bedreiging vormt voor de stabiliteit en veiligheid van OEK?

A:

- Het kabinet geeft zich rekenschap van de geopolitieke aspecten van Nord Stream 2. Behoud van de transit pijpleiding door OEK is van belang voor de stabiliteit van OEK.

- NL wijst in dit verband ook op het belang van het behoud van (substantiële) gasdoorvoer door OEK evenals op de eigen verantwoordelijkheid van OEK om haar economie te diversifiëren.

Q: RF heeft in het verleden al eens energie als middel ingezet om zijn buitenlandpolitieke doelen te bereiken. Geven we met NS2 nu niet nieuwe opties aan Poetin?

A:

- Kabinet ziet een wederzijdse afhankelijkheid.
- Rusland is voor een groot deel afhankelijk van inkomsten uit export van gas naar Europa. Deze afhankelijkheid is niet nieuw, Europa is voor Rusland al decennia een belangrijke afzet markt.
- Het is niet in het belang van Rusland om die relatie met Europa en in het bijzonder Duitsland (waar de pijpleiding aan land komt) op het spel te zetten

Q. Hoe afhankelijk is NL van Russisch gas?

A:

- De import is in de laatste jaren snel opgelopen als gevolg van teruglopende winning in Nederland.
- De (netto) import in 2005 bijna 23 duizend m³, in 2016 was dit opgelopen tot bijna 46 duizend m³ in 2016 (Bron: Eurostat, 2018).
- Aardgas wordt vooral en in toenemende mate geïmporteerd uit Noorwegen en Rusland. De invoer uit Rusland is tussen 2010 en 2016 verdubbeld tot 14 duizend m³.
- Tegelijkertijd nam de import van Noors aardgas met ruim 50 procent toe tot bijna 20 duizend m³.

- Mogelijk dat de import in de komende jaren verder zal toenemen als gevolg van het besluit om de winning uit het Groningenveld af te bouwen.

[Bij doorvragen:]

- Er is weliswaar sprake van een zekere afhankelijkheid van Russisch gas, maar Rusland is voor een belangrijk deel van het BNP en de overheidsinkomsten ook afhankelijk van ons.
- Deze wederzijdse afhankelijkheid maakt dat het zowel voor Rusland als voor de EU van belang is te blijven streven naar continuïteit in de energierelatie.



TER ADVISERING

Aan de Staatssecretaris EZK - KE

Directoraat-generaal Klimaat
en Energie
Directie Elektriciteit

Auteur

5.1.2.e

Datum

26 augustus 2021

Kenmerk

DGKE-E / 21223326

Bhm: 21223470

5.1.2.e

nota

Beantwoording Kamervragen Energiewerkgroep
Nederland-Rusland

Parafenroute

5.1.2.e

Elektriciteit, 5.1.2.e

BBR

5.1.2.e

5.1.2.e

Bijlage(n)

2

Aanleiding

Recent hebben de leden Van der Lee (GroenLinks), Piri (PvdA) en Van Dijk (SP) Kamervragen gesteld over de bilaterale energiewerkgroep met Rusland in 2018 en 2020 en over het akkoord tussen de VS en Duitsland over Nord Stream 2.

Advies

U wordt geadviseerd om akkoord te gaan met de voorliggende beantwoording. Gezien de aard van de vragen is de beantwoording grotendeels opgesteld door het ministerie van Buitenlandse Zaken. De beantwoording wordt door de ministers van BZ en voor BHOS aangeboden aan de Kamer, mede namens u en de minister-president.

Kernpunten

- De Kamervragen zijn gesteld door de leden naar aanleiding van een artikel in Follow the Money, gepubliceerd op 27 juli jl., met de titel: "Rutte licht Kamer onjuist en onvolledig in over gascontacten met Rusland".
- In de voorliggende beantwoording wordt ingegaan op de beweringen van Follow the Money. Het wordt beargumenteerd dat er geen sprake was van bijeenkomsten van de energiewerkgroep achter gesloten deuren en er zijn ook geen afspraken gemaakt door de Nederlandse overheid over de specifieke energieprojecten zoals Nord Stream 2 of over de EU-sancties tegen Rusland.
- Conform het verzoek van de Kamerleden is bij de antwoorden het protocol gevoegd van de energiewerkgroep in 2018. Het doel van dit protocol was om de afspraken tussen beide partijen (Nederland en Rusland) vast te leggen. Het ging om de afspraken om de mogelijkheden te onderzoeken voor meer kennisuitwisseling op het gebied van de energietransitie en energie-efficiëntie. Het Russisch Ministerie van Energie organiseerde de werkgroep in 2020, maar heeft hiervan vooralsnog geen protocol opgesteld.
- De bilaterale energiewerkgroep vindt slechts op (hoog)ambtelijk niveau plaats in verband met sancties tegen Rusland.

Ontvangen BBR



- De bilaterale energie-werkgroep met Rusland is volledig in lijn met de 'Rusland Strategie' opgesteld naar aanleiding van een kamerbrede motie (van 20 december 2018). In de 'Rusland Strategie' wordt gesteld dat: 'Nederland zal doorgaan met het zoeken naar mogelijkheden voor dialoog met Rusland en, waar mogelijk en in het belang van ons land, functionele samenwerking'.
- De beantwoording wordt aangeboden aan de Kamer mede namens u en de minister-president. EZK is vanuit het energiebeleid inhoudelijk betrokken bij de voorbereiding van de bilaterale energiewerkgroep met Rusland en betrokken bij het onderwerp Nord Stream 2.

Toelichting

- De dialoog met Rusland vindt plaats in bilaterale technische werkgroepen, waarin wordt gesproken over onderwerpen als energie, innovatie, landbouw, transport en gezondheid in het kader van de Gemengde Economische Commissie.
- Dit geeft Nederland onder andere ook de gelegenheid het belang te benadrukken van striktere handhaving van internationale standaarden en normen, zoals OESO-standaarden met betrekking tot anti-corruptie, maatschappelijk verantwoord ondernemen en Europese regelgeving op het gebied van data, privacy en productveiligheid.
- Op het gebied van energie wordt nadruk gelegd op de beleidskennisuitwisseling op het gebied van energietransitie en energie-efficiëntie.