

# De Euraziatische Economische Unie (EAEU) als nieuwe uitdager van de EU?

Met de oprichting van een Euraziatische Economische Unie (EAEU) tussen Rusland, Wit-Rusland en Kazachstan<sup>1</sup> wordt een nieuwe internationale organisatie in het leven geroepen die op het eerste gezicht op dezelfde leest is geschoeid als de Europese Unie. Maar de Oekraïense crisis toont de onverenigbaarheid van beide integratieprojecten aan. Het is technisch onmogelijk lid te zijn van de Euraziatische douane-unie en een vrijhandelsakkoord met de EU te sluiten. Vladimir Poetin wil daarenboven dat de EU de EAEU erkent als onderhandelingspartner. Maar wat voor actor is die EAEU, waar de EU vanaf 1 januari 2015 mee te maken krijgt, nu precies?

## Euraziatische samenwerkingsinitiatieven

De architecten van de Euraziatische Economische Unie (EAEU) trachten in vijf jaar tijd te verwezenlijken wat de Europese landen in een tijdspanne van 40 jaar tot stand hebben gebracht. In 2010 werd tussen Rusland, Wit-Rusland en Kazachstan een douane-unie in het leven geroepen waarbij de drie lidstaten hun binnengrenzen openstelden en een gemeenschappelijk buitentarief invoerden. Twee jaar later gingen ze een stap verder door niet alleen de goederenmarkt te liberaliseren, maar ook de andere drie vrijheden (van kapitaal, personen en diensten) te garanderen. Die doelstelling om een Gemeenschappelijke Economische Ruimte te creëren, bleek in de praktijk echter verre van voltooid. Het huidige verdrag tot oprichting van de EAEU richt nieuwe instellingen op en verduidelijkt de onderlinge verhoudingen om zodoende de doelstelling van economische ontwikkeling in de lidstaten door middel van regionale marktliberalisering te stimuleren.

Integratie-initiatieven in de post-Sovjet-ruimte zijn echter niet altijd van zo'n leien dakje gegaan. De oprichting van het Gemenebest van

Onafhankelijke Staten (GOS) in 1991 diende voor landen als Oekraïne en Azerbeidzjan als een manier om de scheiding na de val van de Sovjetunie op te vangen; voor andere landen zoals Rusland en Wit-Rusland was het juist een manier om een nieuw huwelijk aan te gaan.

Door die intern tegengestelde interpretaties van het GOS toonden niet alle post-Sovjetstaten dezelfde bereidheid om alle verdragen te ondertekenen. Daarenboven bleken vele initiatieven in de implementatiefase een dode letter. Daarop ontstonden er verscheidene flexibele integratie-initiatieven op subregionaal niveau, met divers lidmaatschap en uiteenlopende doelstellingen.<sup>2</sup> Zo richtten de Rusland-gezinde regimes een politiek-militaire veiligheidsalliantie, de Collectieve Veiligheidsverdragsorganisatie (CVVO) op, met Rusland als leider. De GUAM (Georgië, Oekraïne, Azerbeidzjan en Moldova) is, daarentegen, een verbond van landen die wantrouwig staan ten opzichte van Russische dominantie. De impact van die organisatie bleef echter beperkt.

De vraag is dan ook gerechtvaardigd of de Euraziatische Economische Unie in dit rijtje van

**Niels Smeets** is onderzoeker aan het Leuven InterNational and European Studies (LINES) Instituut van de Katholieke Universiteit Leuven. Zijn onderzoek richt zich op de Russische energieveiligheid binnen de Euraziatische ruimte.

subregionale samenwerkingsverbanden met benodigd succes behoort. Twee lidstaten van de Euraziatische Unie – Rusland en Wit-Rusland – hebben naar eigen zeggen immers reeds de meest gevorderde vorm van integratie binnen het GOS bereikt. Deze landen vormen namelijk al sinds 2000 een uniestaat. Gaat het om een organisatie op papier zonder enige meerwaarde, of groeit deze organisatie uit tot een voor de EU geduchte concurrent?


## Euraziatische *sui generis*-entiteit

De EAEU is een integratieproject dat (net als andere subregionale integratiemechanismen) een beperkt aantal post-Sovjetstaten verenigt die nauwer willen samenwerken dan de overige staten van het GOS. In tegenstelling tot de hierboven vermelde initiatieven loopt de ontwikkeling echter volgens een geïntegreerd schema dat vooraf werd uitgestippeld en waaraan concrete *deadlines* werden gekoppeld: van een Douane-Unie (2010) via een Gemeenschappelijke Economische Ruimte (2012) naar een Economische Unie (2015). Het initiatief lijkt dus alvast op papier in een stroomversnelling te zijn geraakt sinds Vladimir Poetin het project nieuw leven inblies. Maar ook kwalitatief is er een enorme sprong voorwaarts gemaakt. Het is juist dankzij de beperkte samenstelling van economisch reeds sterk verweven landen, dat er een gemeenschappelijk buitentarief kon worden geïntroduceerd. Bovendien slaagden de lidstaten er grotendeels in de sanitaire regels en productstandaarden te harmoniseren. Het vrije personenverkeer wordt bovendien tastbaar voor de bevolking: reizigers uit Kazachstan behoeven niet meer door de Russische douane wanneer ze in Moskou landen.

De stapsgewijze integratie van douane-unie via gemeenschappelijke markt naar een unie, doet enigszins terugdenken aan het EU-model. Binnen het Euraziatische model ontwikkelde zich echter een spanningsveld tussen het opzetten van een gemeenschappelijke markt en politieke integratie. Dit tweede luik van het integratieproces zou, anders dan in de EU, slechts één dominante lidstaat opleveren: Rusland. Tekenend voor die interne vrees voor Russische dominantie is de relatie met Kazachstan. In 1994 kwam de president van Kazachstan, Nursultan Nazarbajev, als eerste op de proppen met de idee van een Euraziatische integratie. Zijn enthousiasme taande echter snel toen Poetin duidelijk maakte dat niet Kazachstan, maar Rusland de integratiepool zou worden van zo'n integratieproject. Nazarbajev benadrukte als

tegenreactie het economische aspect van integratie.

Poetin suste de zaak door publiekelijk te verklaren dat het niet zijn intentie is de Sovjetunie uit het as te laten herrijzen. Om die argwaan voor Russische dominantie te vermijden, stelt de verdragstekst dat het om een samenwerkingsinitiatief gaat waarbij de soevereine lidstaten op gelijke voet staan, met respect voor hun territoriale integriteit. De Euraziatische Unie werd aangevuld met het adjectief 'Economische' om alle verwarring met een politieke onderschikking weg te nemen. Dit vertaalt zich ook in de doelstelling van de Unie: economische ontwikkeling door middel van een eenge maakte markt. Bovendien laat de oprichtingsakte de richting van harmonisering – welk land zich aan welke wetgeving dient aan te passen – in het ongewisse. Zo is het in theorie ook mogelijk dat Rusland zich wettelijk aanpast aan kleine broertje Wit-Rusland.



In de EAEU-verdragstekst ontbreekt opmerkelijk genoeg een Euraziatisch parlement

Bovendien is het project een poging de internationale onderhandelingspositie vis-à-vis de EU te vergroten. De instellingen lijken tot op zekere hoogte een kopie te zijn van de Europese tegenhangers. Zo wordt er een Hoge Raad in het leven geroepen die bestaat uit de staatshoofden, een Intergouvernementele Raad van regeringsleiders, een Euraziatische Commissie en een Gerechtshof. De verhoudingen tussen die instellingen verschillen echter sterk met hun Europese tegenhangers. Daar waar de EU-instellingen gebaseerd zijn op een systeem van onderlinge *checks and balances*, vertoont de EAEU een sterk hiërarchische structuur. De oprichtingsakte bepaalt dat in geval van interne tegenstellingen de beslissingen van de Hoge Raad voor gaan op die van de Intergouvernementele Raad en de Commissie. Het is bovendien de Hoge Raad die orders geeft aan de Intergouvernementele Raad en de Commissie, het budget vastlegt en de onderhandelingen met derde landen voert. Daarnaast stelt de Hoge Raad de Commissieleden en rechters aan en kan het de beslissingen van de Commissie en de Intergouvernementele Raad herzien. Een gevolg hiervan is dat de Euraziatische variant

van de Commissie duidelijk geen supranationaal orgaan is dat onafhankelijk van de lidstaten wetgeving initieert. Opmerkelijk is ook dat een Euraziatisch parlement volledig ontbreekt in de verdragstekst.

De gevolgen van die structuur voor de onderhandelingspositie lijken niet mis. De Euraziatische Unie hoeft geen rekening te houden met een parlement, de Hoge Raad neemt het voortouw in internationale onderhandelingen en is ook intern duidelijk de belangrijkste actor. Gegeven de economische en politieke afhankelijkheid van de andere lidstaten, is het bovendien zo dat één lidstaat, Rusland, de organisatie *de facto* overheerst.

### Geen weg terug

De Euraziatische Economische Unie heeft daarnaast de ambitie om uit te breiden. Zij staat open voor nieuwe leden, waarbij Armenië, Kirgizië en Tadzjikistan de meest voor de hand liggende landen zijn. Maar ook India, Syrië en zelfs NAVO-lidstaat Turkije kregen een uitnodiging.<sup>3</sup> Niet alleen met de NAVO dreigt de EAEU in aanvaring te komen. De organisatie is reeds in rechtstreekse concurrentie getreden met de EU, nog voordat het startschot werd gegeven. Enkele maanden voordat Armenië een Associatie Akkoord met de EU zou ondertekenen, wisselde de Armeense president Serzj Sarkisian het geweer van schouder. Hij gaf aan tot de douane-unie met Rusland toe te willen treden, en op termijn ook deel uit te willen maken van de Euraziatische Economische Unie.<sup>4</sup> Toch schuilt er een addertje onder het gras: het bewandelen van de omgekeerde weg lijkt veel moeilijker. De verdragstekst voorziet in een *exit*-optie, maar alleen bij consensus van de andere leden van de Hoge Raad. Een land kan dus slechts de Unie verlaten bij de gratie van alle andere lidstaten.

### Hoog prijskaartje

Het Kremlin wil met de oprichtingsakte ook een politiek *statement* maken: Rusland kan niet geïsoleerd worden door westerse sancties

naar aanleiding van de annexatie van de Krim. Integendeel, Poetin stelt de EAEU tot voorbeeld van het Russische vermogen een alternatief handelsblok te ontwikkelen. Voor die geopolitieke belangen is Rusland bereid een hoge prijs te betalen. De Russische economie lijkt dit jaar af te stevenen op een bescheiden economische groei van 0,5%. Toch besloot de Commissie voor de Energiesector en Ecologie de exportheffingen op olie te laten dalen. Dit wegwerken van handelsbarrières is precies een van de maatregelen ter uitvoering van de doelstelling een gemeenschappelijke energiemarkt binnen de Euraziatische Unie op te zetten.

Een eerste voordeel voor de toekomstige lidstaten is dat zij de prijs voor Russische olie zien afnemen. Een tweede voordeel speelt zich af op de arbeidsmarkt. Miljoenen gastarbeiders uit het GOS zijn reeds in Rusland werkzaam. De Centraal-Aziatische republieken, in het bijzonder de prospectieve lidstaten Kirgizië en Tadzjikistan, zijn afhankelijk van de overdrachten van 'hun' gastarbeiders uit Rusland. Tadzjikistan telt officieel één miljoen, en volgens officiële bronnen twee miljoen (een vijfde van de Tadzjiekse bevolking!) gastarbeiders die actief zijn binnen Rusland. Het Tadzjiekse staatsbudget is voor 45% afhankelijk van die inkomsten uit gastarbeid in Rusland.<sup>5</sup> Het vrij verkeer van personen en kapitaal vereenvoudigen die arbeids- en geldstromen verder. En Armenië blijft nog om een andere reden trouw aan Rusland, namelijk vanwege de militaire veiligheidsgaranties tegen Azerbeidzjan in de bevroren conflictzone Nagorno Karabach.

### Repercussies voor de EU?

Poetin drong er al enkele malen op aan om niet Rusland maar de Euraziatische Commissie met de EU te laten onderhandelen.<sup>6</sup> In het kader van het Partnerschap voor Modernisering erkent de EU bovendien dat experts van de Euraziatische douane-unie technische bijdragen mogen leveren.<sup>7</sup> Door de deur op een kier te zetten voor rechtstreekse onderhandelingen tussen de EU en de EAEU, voert Poetin zijn plan uit om op gelijke hoogte met de EU te komen. Het zou dan niet meer gaan om één land versus de EU-28, maar een relatie tussen gelijkwaardige Unies. De oprichtingsakte kent de Euraziatische Unie dan ook het recht toe internationale verdragen te sluiten met derde landen én met internationale organisaties. Voor de EU betekent dit een relatief verlies aan onderhandelingsmacht.

Poetin stelt de EAEU tot voorbeeld van het Russische vermogen een alternatief handelsblok te ontwikkelen



Russische energiecentrale; de lidstaten van de EAEU profiteren van goedkope Russische energie. Foto: C.P.G. Grey

Wat betreft energieveiligheid streeft de EU er naar energie uit diverse landen te importeren, om zodoende onafhankelijker van Rusland te worden. De EAEU zou wel eens stokken in de wielen van dit diversifiëringsbeleid kunnen steken. Aangezien de lidstaten van de EAEU zich tevens ten doel stellen de energiemarkten (olie, aardgas, elektriciteit) te integreren, is het maar de vraag in hoeverre Kazachstan als alternatieve energieproducent kan worden beschouwd.

Bovendien houdt de EAEU haar leden stevig in het Russische gareel. De lidstaten van de douane-unie kunnen geen deel uitmaken van een vrijhandelszone met de EU, terwijl de laagdrempelige productstandaarden binnen de EAEU voor niet-tarifaire handelsbelemmeringen zorgen. De Euraziatische staten kunnen hun goederen immers niet op de EU-afzetmarkt kwijtraken vanwege de strengere kwaliteitseisen. Omgekeerd houdt de beslissing van Moldova, Georgië en

Oekraïne om een vrijhandelsakkoord met de EU te tekenen, tevens in dat ze onmogelijk lid kunnen worden van de Euraziatische douane-unie.

## Conclusie

De Europese Unie mag haar uitdager, de Euraziatische Economische Unie, niet onderschatten. Het betreft een intern sterk hiërarchisch gestructureerde actor met ambitieuze uitbreidingsplannen, die nu reeds in openlijke concurrentie treedt met de Associatie Akkoorden van de EU. De internationale onderhandelingspositie van Rusland wordt hiermee op een hoger niveau gebracht. Dat Rusland zelfs in economisch barre tijden in dit integratieproject wil investeren, geeft aan dat het niet om een lege huls gaat, zoals enkele andere integratiepogingen binnen het GOS, maar dat de EAEU tot Poetins prioriteiten behoort om de Russische invloedssfeer te beschermen.

## NOTEN

- 1 Verdrag ter oprichting van de Euraziatische Economische Unie [Dogovor o Evrazijskom Ekonomičeskom Sojuze] tussen de Republiek Wit-Rusland, Kazachstan en de Russische Federatie van 29 mei 2014, terug te vinden op: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/about/structure/depsng/agreement-eurasian-economic-union>
- 2 Katlijn Malfliet, Lien Verpoest & Evgeny Vinokurov (red.), *The CIS, the EU and Russia: the challenges of integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- 3 Viktor Kuzmin, 'Customs Union courting India, Turkey for membership', *Russia&India Report*, 6 november 2013 ([http://in.rbth.com/economics/2013/11/06/customs\\_union\\_courting\\_india\\_turkey\\_for\\_membership\\_30623.html](http://in.rbth.com/economics/2013/11/06/customs_union_courting_india_turkey_for_membership_30623.html)).
- 4 Armen Sahakyan, 'Armenia will join Russian Customs Union', European Institute, september 2013, terug te vinden op: <http://www.europeaninstitute.org/September-2013/armenia-will-join-russian-customs-union.html>
- 5 Interview met Dodojon Atovulloev, een Tadzjikse opposant, Leuven, 28 mei 2014.
- 6 Vladimir Poetin, Persconferentie ter afsluiting van de EU-Rusland top, 4 juni 2013 (<http://www.council-tvnewsroom.eu/event/eu-russia-summit-june-2013/press-conference-part-165519617>).
- 7 EU-Rusland, 'Progress Report agreed by the coordinators of the EU-Russia partnership for modernisation of information to the EU-Russia Summit of 21 December 2012' ([http://www.eeas.europa.eu/russia/docs/2012\\_p4m\\_progress\\_report\\_signed\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/russia/docs/2012_p4m_progress_report_signed_en.pdf)).